Cilvēku sasaiste ar darbavietām

Latvijas aktīvās darba tirgus politikas izvērtējums

Šis tulkojums tiek publicēts pēc vienošanās ar ESAO. Tas nav oficiāls ESAO tulkojums. Tulkošanas kvalitāte un tā atbilstība darba oriģinālvalodas tekstam ir vienīgi tulkojuma autora(u) atbildība. Ja rodas neatbilstība starp oriģinālo darbu un tulkojumu, par derīgu tiek uzskatīts tikai oriģinālā darba teksts.

Tulkojums

Labklājības ministrija

Šis darbs publicēts ESAO ģenerālsekretāra pārziņā. Šeit paustie viedokļi un izmantotie argumenti ne vienmēr atspoguļo ESAO dalībvalstu oficiālo viedokli.

Šis darbs, kā arī visi tajā iekļautie dati un kartes neskar nevienas teritorijas statusu vai suverenitāti, starptautisko robežu vai norobežojumu noteikšanu, kā arī jebkuras teritorijas, pilsētas vai apgabala nosaukumu.

Statistikas datus par Izraēlu sniedza, un par tiem atbild Izraēlas attiecīgās iestādes. Šo datu izmantošana ESAO neskar Golānas augstieņu, Austrumjeruzalemes un Izraēlas apmetņu statusu Rietumkrastā saskaņā ar starptautisko tiesību noteikumiem.

Kļūdu labojumi OECD publikācijām pieejami tiešsaistē: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

Darba oriģinālu ESAO publicējusi angļu valodā ar nosaukumu: Connecting People with Jobs: Evaluating Latvia's Active Labour Market Policies
© 2019 OECD (ESAO)

© 2019 Latvijas Republikas Labklājības ministrija šai publikācijai latviešu valodā

Priekšvārds

Sniedzot cilvēkiem labākas iespējas piedalīties darba tirgū, tiek uzlabota labklājība un stiprināta ekonomiskā izaugsme. Labāka darba tirgus un sociālās aizsardzības politika palīdz risināt straujo sabiedrības novecošanos, optimālāk mobilizējot potenciālā darbaspēka resursus. Daudzas ESAO valstis sasniedza rekordaugstu nodarbinātības līmeni pirms globālās finanšu krīzes, bet visās valstīs tas nozīmīgi atšķiras dažādās iedzīvotāju grupās. Augstais bezdarbs, vājā dažu sabiedrības grupu iekļaušana darba tirgū un bieži vien nestabila, sliktas kvalitātes nodarbinātība atspoguļo dažādos šķēršļus strādāšanai vai kāpšanai pa karjeras kāpnēm. Daudzās valstīs krīze ir izcēlusi ilgi pastāvošas strukturālas problēmas, kas rada šos trūkumus. Milzīgs izaicinājums politikas veidotājiem nākamajos gados ir risināt šīs problēmas un padarīt ESAO valstu darba tirgu un tādējādi arī pašas ESAO valstis iekļaujošākas.

Tādēļ ESAO Nodarbinātības, darba un sociālo lietu komiteja (*Employment, Labour and Social Affairs Committee*) veic virkni darba tirgu un sociālās aizsardzības politiku izvērtējumu, lai veicinātu lielāku līdzdalību darba tirgū un labāku nodarbinātību visu sabiedrības grupu vidū, īpašu uzmanību pievēršot neaizsargātākajām sabiedrības grupām, kas saskaras ar lielākajiem šķēršļiem un kavēkļiem laba darba atrašanā. Tas ietver valstu pētījumu sēriju *Cilvēku piesaiste darbavietām* (*Connecting People with Jobs*), kas sniedz izvērtējumu par to, cik labi aktivizēšanas politikas spēj palīdzēt visām grupām iegūt produktīvas un gandarījumu sniedzošas darbavietas, un vairākus politikas ieteikumus, kā varētu uzlabot šo situāciju.

Šis Pārskats par Latviju ir piektais pētījums, kas publicēts šajā sērijā. Tajā ir apskatīta aktīvās darba tirgus politikas attīstība un panākumi Latvijā kopš 2012. gada, kad Latvijas darba tirgus sāka atgūties pēc īpaši smagajām sekām, ko bija izraisījusi globālā finanšu krīze. Ziņojumā izvērtē izvēlētu aktivizācijas pasākumu panākumus Latvijā, īpašu uzmanību veltot pasākumu izvērtējumam, kas orientēti uz bezdarbnieku apmācību, mobilitātes un uzņēmējdarbības atbalstu Latvijas reģionos un algu subsīdijām Latvijas neaizsargātākajām grupām.

Pateicības

Šo ziņojumu sagatavoja Friedrich Poeschel, Jonathan Lain un Theodora Xenogiani (projekta vadītāja), ESAO Nodarbinātības, darba un sociālo lietu direktorāta (*Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*) ekonomisti, kā arī Irina Možajeva, Latvijas Universitātes pētniece. Palīdzību statistikas jautājumos sniedza Dana Blumin un Sylvie Cimper, redakcionāli palīdzēja Lucy Hulett, Katerina Kodlova un Monica Meza-Essid. Komentārus sagatavoja Andrew Green, Anne Lauringson, Mark Keese un Stefano Scarpetta. Ziņojums ir daudz ieguvis no Christopher Prinz iesaistīšanās un dalības šā darba agrīnajā posmā. Ziņojums nebūtu bijis iespējams bez būtiskās artavas, ko sniedza politikas veidotāji Latvijā un Sociālās iekļaušanas politikas koordinācijas komiteja. Latvijas Republikas Labklājības ministrijas pārstāvju Gundara Ignata, Ilzes Zvidriņas un Ritas Strodes atbalsts ir bijis no tiesas noderīgs šim projektam. Milzīgu ieguvumu ziņojumam ir nodrošinājuši administratīvie dati, kurus apkopoja un ar kuriem dalījās Nodarbinātības valsts aģentūra (īpaši Ilze Bērziņa), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra, Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde un pašvaldību administrētā Sociālās palīdzības administrēšanas informācijas sistēma. Arī eksperti no Nodarbinātības valsts aģentūras un Labklājības ministrijas sniedza būtiskus komentārus par šā ziņojuma sākotnējām versijām. Informācija, kas savākta ESAO misijās Latvijā un viedokļu apmaiņā ar visām šajos jautājumos nozīmīgajām un ieinteresētajām personām, lieti noderējusi ziņojuma izstrādē. Būtisku pienesumu ziņojumam veidoja arī dalībnieku atsauksmes no semināra "Darba tirgus politikas novērtēšana: jauni dati un jaunas pieejas" (*Evaluation of Labor Market Policies: New Data and New Approaches*), ko 2018. gada septembrī organizēja Darba pētījumu institūta Darba ekonomikas institūts (*IZA Institute of Labor Economics*).

Ziņojumu finansēja Latvijas Republikas Labklājības ministrija Eiropas Sociālā fonda līdzfinansētā projekta "Iekļaujoša darba tirgus un nabadzības risku pētījumi un monitorings" ietvaros, līgums LM 2017/24-1-1323/03.

Saturs

Priekšvārds **3**

Pateicības **4**

Akronīmi un saīsinājumi **13**

Kopsavilkums **15**

Novērtējums un ieteikumi **17**

Latvijas darba tirgus ir atguvies no lielā finanšu krīzes satricinājuma 17
Ilgstošs bezdarbs ir viens no galvenajiem Latvijas darba tirgus politikas izaicinājumiem 17
Latvijas aktīvās darba tirgus politikas (ADTP) klāsts ir palielinājies pēdējos gados, bet tajos reģistrējas un piedalās salīdzinoši neliels bezdarbnieku skaits 18
Bezdarbnieku profilēšanu un sankcijas varētu izmantot efektīvāk 18
Bezdarbnieka pabalsti laika gaitā samazinās, un sociālās palīdzības līmenis ir zems 19
Atkarība no bezdarbnieka un GMI pabalstiem ir ierobežota 19
Pašvaldību un Nodarbinātības valsts aģentūras sadarbībai ir spēcīgs potenciāls sociālās palīdzības saņēmēju aktivizēšanai 20
Arvien pieaugošam personu ar invaliditāti skaitam var būt vajadzīgs papildu atbalsts, lai atgrieztos ilgtspējīgā nodarbinātībā 20
Apmācības ir saglabājušas savu nozīmi kā svarīgs Latvijas ADTP komponents 21
Apmācību novērtējumam ir nepieciešamas specializētas ekonometriskās metodes 21
Gan formālajai izglītībai, gan neformālajām apmācībām ir labvēlīga ietekme uz personu darba tirgus rezultātiem 22
Lai gan apmācību ietekme ir neviendabīga, pozitīva tā ir praktiski visās apakšgrupās 23
Apmācību kombinācija ar citiem ADTP pasākumiem palielina to ietekmi uz darba tirgus rezultātiem 23
Apmācības tiek organizētas ar kuponiem, lai veicinātu izvēli un konkurenci 24
Dažiem kupona saņēmējiem var būt nepieciešams vairāk atbalsta, lai nodrošinātu, ka viņi spēj efektīvi veikt savu izvēli 24
Jāpieliek īpašas pūles, lai veicinātu konkurenci starp apmācību pakalpojumu sniedzējiem dažos attālos un lauku reģionos 25
Latvijas kuponu sistēma personām var radīt nedrošību par to statusu, potenciāli izraisot ieslēgšanas efektu 25
Lielās atšķirības starp reģioniem priekšnosaka starpreģionu mobilitātes pieaugumu 26
ADTP programma ievērojami veicina bezdarbnieku reģionālās mobilitātes pieaugumu 26
Kamēr ģimenēm vajadzētu vairāk atbalsta mobilitātei, jauniešiem un personām, kas nav precējušās, vajadzētu noteikt stingrākus pārcelšanās pienākumus 27
Uzņēmējdarbības programmas var piekļūt neizmantotam uzņēmēju potenciālam bezdarbnieku vidū 27
Mērķtiecīga subsidētās nodarbinātības programma tiek piedāvāta neaizsargātām grupām 28
Dalība subsidētās nodarbinātības programmā rada zināmu administratīvo slogu darba devējiem 29
Subsidētās nodarbinātības programmai ir labvēlīga ietekme uz nodarbinātību 29

Latvijas bagātīgi pieejamie administratīvie dati būtu jāizmanto ADTP regulāram monitoringam un ietekmes novērtējumam ... 30

1. nodaļa. Latvijas darba tirgus tendences un izaicinājumi ... 34

Jaunākās tendences darba tirgū: no krīzes līdz stagnācijai atgūšanās posmā ... 35
Bezdarba raksturojums Latvijā makrolīmenī un mikrolīmenī ... 53
Atsauces ... 66
Izmantotās datubāzes ... 68

2. nodaļa. Latvijas darba tirgus politikas izstrāde un īstenošana ... 69

Aktīvā darba tirgus politika ... 70
Bezdarba apdrošināšana un sociālie pabalsti ... 83
Nodarbinātības valsts aģentūras loma ADTP ... 92
Atsauces ... 105
Izmantotās datubāzes ... 108

3. nodaļa. Latvijas darba tirgus politika prasmju un nodarbināmības veicināšanai ... 110

Ievads ... 111
Prasmju attīstīšana Latvijā ... 112
Latvijas galveno bezdarbnieku apmācību programmu apraksts un novērtējums ... 122
Apmācību programmu īstenošana Latvijā ... 150
Secinājumi ... 161
Piezīmes ... 163
Atsauces ... 166
Izmantotās datubāzes ... 170
3.A. pielikums. Papildu attēli ... 171
3.B pielikums. Papildu tabulas ... 184

4. nodaļa. Mobilitātes un uzņēmējdarbības veicināšana Latvijas reģionos ... 189

Reģionālo darba tirgu atšķirības ... 190
Bezdarbnieku mobilitāte starp Latvijas reģioniem ... 196
Reģionālās mobilitātes programmas izvērtējums ... 205
Latvijas reģionu bezdarbnieku uzņēmējdarbības potenciāls ... 215
Pasākumu komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai bezdarbniekiem novērtējums ... 219
Atsauces ... 224
Izmantotās datubāzes ... 227
4.A. pielikums. Papildu tabula ... 229

5. nodaļa. Latvijas visneaizsargātāko iedzīvotāju grupu aktivizēšana ... 230

Ievads ... 231
Latvijas visneaizsargātākās iedzīvotāju grupas un faktori, kas ietekmē viņu situāciju ... 231
Subsidētās nodarbinātības programmas ... 254
Subsidētās nodarbinātības ietekmes novērtējums ... 268
Sabiedrisko darbu programma ir noderīga dažām bezdarbnieku grupām ... 279
Saistīto administratīvo datu izmantošana, lai novērtētu ADTP efektivitāti ... 282
Piezīmes ... 283
Atsauces ... 284
Izmantotās datubāzes ... 286
5.A pielikums. Papildu attēli ... 287

Tabulas

2.1. tabula. Aktīvā darba tirgus politikas pasākumi Latvijā, 2012.–2018. gads 74
2.2. tabula. Bezdarbnieka statusa zaudēšanas (sankciju dēļ) nosakāmie faktori, 2016.–2017. gads..... 92
3.1. tabula. Novērtējumā izmantotie datu avoti 126
3.2. tabula. Kuponu izmantošanas regresija pēc individuālām iezīmēm 155
3.3. tabula. Kuponu izmantošanas regresija pēc atrašanās vietas iezīmēm 160
4.1. tabula. Ekonometriskās pieejas reģionālās mobilitātes programmas novērtēšanā 209
4.2. tabula. Aplēšu rezultāti par reģionālās mobilitātes programmas ietekmi uz mobilitāti darba uzsākšanai, 2012.–2017. gads 211
4.3. tabula. Uzņēmējdarbības un pašnodarbinātības programmas otrā posma sasniegšanas nosakāmie faktori, 2012.–2017. gads 222
5.1. tabula. Bezdarbnieku personīgās iezīmes ar necenzētiem periodiem, pēc bezdarba perioda ilguma 233
5.2. tabula. Pārejas starp darba tirgu, pabalstu saņemšanu un aktivizācijas pasākumiem, kas saistīti ar nodarbinātību 252
5.3. tabula. Subsidētās nodarbinātības programmas raksturojums un atbilstības nosacījumi 257
5.4. tabula. Nodarbinātības programmu dalībnieki 259
5.5. tabula. Faktiskais ilgums relatīvi labi atspoguļo paredzēto ilgumu dažādām mērķgrupām 265
5.6. tabula. Dalības programmās ietekme uz nodarbinātības varbūtību dažādām iedzīvotāju grupām 275
5.7. tabula. Dalības programmās ietekme uz ieņēmumiem 276

Pielikuma 3.B.1. tabula. Dalībnieku un pārējo personu izlases raksturlielumi 184
Pielikuma 3.B.2. tabula. Regresijas starp nodarbinātības statusu un dalību apmācībās 186
Pielikuma 3.B.3. tabula. Kuponu saņēmēju izlases raksturlielumi pēc izmantošanas statusa 187
Pielikuma 4.A.1. tabula. Latvijas pašvaldības saraksts, kas tiek uzskatītas par netieši blakus esošām229

Attēli

1.1. attēls. Uzplaukums, lejupslīde un atgūšanās Baltijas valstīs, 1998.–2018. gads 35
1.2. attēls. Nodarbinātības tendences Baltijas valstīs, 2007.–2017. gads (prognozes par 2019. gadu) . 36
1.3. attēls. Bezdarba izmaiņas ESAO valstīs finanšu krīzes laikā, 2007.–2015. gads..... 37
1.4. attēls. Ekonomiski aktīva darbaspēka līmeņa dinamika Latvijā, 2007.–2018. gads 38
1.5. attēls. Reālās darba samaksas izmaiņas ESAO valstīs, 2007.–2015. gads 40
1.6. attēls. Minimālās darba algas attīstība ESAO valstīs, 2007.–2016. gads 41
1.7. attēls. Aplēses par ēnu ekonomiku Baltijas valstīs, 2009.–2017. gads..... 42
1.8. attēls. Nodarbinātības dinamika Latvijā sadalījumā pa nozarēm, 2008.–2017. gads 44
1.9. attēls. Plūsmas uz bezdarbnieka statusu un no bezdarbnieka statusa Latvijā, 2008.–2014. gads... 45
1.10. attēls. Darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu, Latvijā un pārējās ESAO valstīs 47
1.11. attēls. Emigrantu, kas atgriežas Latvijā, darba tirgus rezultāti, 2012.–2016. gads..... 49
1.12. attēls. Darbaspēka pieprasījums ESAO valstīs, 2012. un 2018. gads..... 50
1.13. attēls. Prasmju vajadzības Latvijas tautsaimniecībā, 2015. gads..... 51

1.14. attēls. Jaunpieņemtu darbinieku darba līgumu ilgums un pārāk augstas kvalifikācijas līmenis Eiropas ESAO valstīs, 2015./2016. gads ... 52
1.15. attēls. Papildus saņemtā alga pēc prasmēm ESAO valstīs, 2015. gads vai pēdējais gads, par kuru pieejami dati ... 53
1.16. attēls. Latvijas bezdarba līmeņa struktūrelementi ... 54
1.17. attēls. Ilgstošais bezdarbs ESAO valstīs, 2017. gads ... 55
1.18. attēls. Bezdarba ilgums Latvijā ... 56
1.19. attēls. Bezdarbs Latvijas reģionos, 2016. gads ... 58
1.20. attēls. Nodarbinātība un bezdarbs Latvijā sadalījumā pēc dzimuma un pa vecuma grupām, 2016./2017. gads ... 59
1.21. attēls. Atšķirības 45–64 gadus veco reģistrēto bezdarbnieku sagaidāmajā algā pēc dzimuma un iegūtās izglītības, 2012.–2017. gads ... 60
1.22. attēls. Bezdarba līmenis ESAO valstīs jauniešu un gados vecāku darba ņēmēju vidū, 2017. gads ... 61
1.23. attēls. Nodarbinātība un bezdarbs Latvijā pēc iegūtās izglītības un nodarbinātības vēstures, 2016. gads ... 64
2.1. attēls. Publiskie tēriņi darba tirgus politikai ESAO valstīs ... 70
2.2. attēls. Dalība ADTP starp reģistrētiem bezdarbniekiem un bezdarbniekiem, kas meklē darbu, Eiropas ESAO valstis ... 71
2.3. attēls. Reģistrēto bezdarbnieku dalība ADTP Latvijā pēc bezdarba ilguma ... 73
2.4. attēls. ADTP dalībnieku (dalības uzsācēju) raksturojums, Latvija, 2016. gads ... 75
2.5. attēls. Latvijas nodarbinātības dienesta izmantotais profilēšanas rīks, 2017. gads ... 80
2.6. attēls. Bezdarbnieku pabalstu un bezdarbnieku palīdzības izdevumi ESAO valstīs ... 84
2.7. attēls. Sociālā atbalsta relatīvais līmenis ESAO valstīs ... 86
2.8. attēls. Pabalstu un sociālā atbalsta saņemšana Latvijā pēc statusa darba tirgū, 2012.–2016. gads 87
2.9. attēls. Invaliditātes pensiju saņēmēju skaita pieaugums, Eiropas ESAO valstis ... 88
2.10. attēls. Uz bezdarbnieku pabalstiem attiecināmo sankciju stingrība ESAO un ES valstīs ... 89
2.11. attēls. Reģistrēto bezdarbnieku statusa zaudēšana pēc iemesla, Latvija, 2016. gads ... 91
2.12. attēls. Reģistrētās vakances un bezdarbnieki ... 94
2.13. attēls. Darba meklēšana un reģistrēšanās NVA atsevišķās grupās, 2012.- 2016. gads ... 96
2.14. attēls. Reģistrācija Nodarbinātības valsts aģentūrā un bezdarbnieka pabalsta saņemšana pēc bezdarba ilguma Latvijā, 2017. gads ... 97
2.15. attēls. Publiskajā nodarbinātības dienestā reģistrētās bezdarbnieku grupas atsevišķās ESAO valstīs ... 98
2.16. attēls. Bezdarbnieku darba meklēšana Latvijā pēc bezdarba ilguma ... 98
2.17. attēls. Publisko nodarbinātības dienestu noslogojums atsevišķās ESAO valstīs 2014. gadā ... 101
3.1. attēls. Ienākumu prēmijas no profesionālās darbības Baltijas valstīs un ESAO ... 113
3.2. attēls. Izglītības iegūšana ES dalībvalstīs starp personām ar augstākā līmeņa vidējo izglītību, taču bez augstākās izglītībās ... 115
3.3. attēls. Izglītības sistēmā iesaistītā darbaspēka īpatsvars ... 118
3.4. attēls. Galvenie formālo un neformālo apmācību veidi ... 124
3.5. attēls. Apmācību un konkurētspējas paaugstināšanas pasākumu ilgums ... 125
3.6. attēls. Bezdarba periodu skaits ... 127
3.7. attēls. Bezdarba periodu ilguma sadalījums pēc reģistrēto bezdarba periodu skaita ... 128
3.8. attēls. Dalība ADTP pasākumos ... 130
3.9. attēls. Vairākas dalības ADTP pasākumos ... 131
3.10. attēls. Atšķirības ADTP pasākumu sākumā ... 132
3.11. attēls. Dalība vairākās apmācībās ... 133
3.12. attēls. Apmācīto un neapmācīto personu bezdarba perioda ilgums un riska līmeņi ... 142
3.13. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem ... 144

3.14. attēls. Visu akreditēto apmācību norises vietu (NVA partneru apmācību norises vietu) skaits Latvijas pašvaldībās ... 158
4.1. attēls. Pilsētu un lauku sadalījuma rādītāji ESAO valstīs 2013./2014. gadā ... 190
4.2. attēls. Bezdarba līmeņa reģionālās atšķirības, 2017. vai pēdējais pieejamais gads ... 191
4.3. attēls. Darba tirgus politikai nozīmīgās grupas atbilstoši urbanizācijas līmenim Latvijā ... 193
4.4. attēls. Reģionālais bezdarbs latviešu un nelatviešu vidū, 2014.-2016. gads ... 194
4.5. attēls. Bezdarbnieki ar un bez etniskās piederības latviešiem pēc iepriekšējās darbības nozares, 2014.-2016. gads ... 196
4.6. attēls. Iekšējās migrācijas tendences Latvijā, 2000.-2018. gads ... 197
4.7. attēls. Aplēses par bezdarbnieku reģionālās mobilitātes rādītājiem atsevišķās Eiropas ESAO valstīs, 2013.–2016. gads ... 198
4.8. attēls. Bezdarbnieku vecumā no 15 līdz 34 gadiem gatavība būt mobiliem darba dēļ, Eiropas valstis, 2016. gads vai pēdējais pieejamais gads ... 199
4.9. attēls. Ar nodarbinātību saistītās mobilitātes līmenis reģistrēto bezdarbnieku vidū, 2012.–2017. gads ... 200
4.10. attēls. Ar nodarbinātību saistītā reģistrēto bezdarbnieku mobilitāte starp reģioniem, 2012.-2017. gads ... 201
4.11. attēls. Mājokļa izmaksu rādītāji Latvijā, 2007.-2017. gads ... 203
4.12. attēls. Ikmēneša īres maksa, ko maksā nodarbinātās personas Latvijas reģionos, 2012./2013. gads un 2015./2016. gads ... 204
4.13. attēls. Reģionālās mobilitātes programmas dalībnieki, 2012.–2017. gads ... 206
4.14. attēls. Mobilitātes nodarbinātības uzsākšanai mēneša īpatsvars atkarībā no bezdarba ilguma, 2012.-2017. gads ... 213
4.15. attēls. Pašnodarbinātas personas Latvijas reģionos, 2012.-2016. gads ... 216
4.16. attēls. Uzņēmējdarbība izvēlētās ESAO valstīs pēc reģiona tipa, 2015. gads ... 216
4.17. attēls. Pāreja no bezdarba uz pašnodarbinātību, Eiropas ESAO valstis, 2015./2016. gads ... 217
4.18. attēls. Uzņēmējdarbība un vajadzība pēc uzņēmējdarbības prasmēm jauniešu un gados vecāku darba ņēmēju vidū, 2012.-2016. gads ... 218
4.19. attēls. Pasākumu komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai dalībnieku nodarbinātības rezultāti, 2012.-2017. gads ... 220
5.1. attēls Pabalstu saņēmēji pēc pabalsta veida, 2012.–2017. gads ... 234
5.2. attēls. Ar invaliditāti saistītu pabalstu saņēmēji pēc vecuma grupas un darbaspēka statusa ... 236
5.3. attēls. Ar invaliditāti saistītu pabalstu saņēmēji pēc izmaksas perioda mēnešos un periodu skaita vienai personai ... 237
5.4. attēls. Ar invaliditāti saistītu pabalstu pārtraukšanas varbūtība ... 238
5.5. attēls. Kādreizējo invaliditātes pensijas saņēmēju nodarbinātības statuss 2012.–2017. gadā ... 240
5.6. attēls. Bezdarbnieka pabalsta (BP) saņēmēji pēc pabalsta saņemšanas mēnešu skaita un pabalsta saņemšanas periodu skaita uz personu ... 242
5.7. attēls. Bezdarbnieka pabalsta (BP) saņēmēji pēc pabalsta saņemšanas mēnešu skaita un pabalsta saņemšanas periodu vidējā ilguma, 2006.–2017. gads ... 243
5.8. attēls. GMI pabalstu saņēmēji pēc GMI pabalstu saņemšanas mēnešu skaita un GMI saņemšanas periodu skaita uz saņēmēju, 2012.–2017. gads ... 245
5.9. attēls. GMI pabalstu saņēmēju sadalījums pēc pabalstu saņemšanas mēnešu skaita, 2010.–2017. gads ... 246
5.10. attēls. GMI pabalstu zaudēšanas iespējamība ... 247
5.11. attēls. GMI pabalstu saņēmēju sociālekonomiskās iezīmes pēc pabalstu saņemšanas ilguma, 2016.–2017. gads ... 248
5.12. attēls. To GMI pabalsta saņēmēju sociālekonomiskās iezīmes, kuri pabalstu saņēma visu divu gadu periodu ... 250
5.13. attēls. Nodarbinātības stimulu izdevumi Latvijā laika gaitā ir auguši ... 255

5.14. attēls. To uzņēmumu īpatsvars, kas pieņem darbā bezdarbniekus subsidētās nodarbinātības ietvaros ... 260
5.15. attēls. Dalību skaits subsidētās nodarbinātības programmā vienam dalībniekam ... 262
5.16. attēls. Subsidētā nodarbinātība šķiet pareizi orientēta ... 263
5.17. attēls. Vairāk nekā puse subsīdiju programmas dalībnieku pirms dalības bez darba bija ne ilgāk par sešiem mēnešiem ... 264
5.18. attēls. Daudzi subsīdijas saņēmēji iesaistās dažādos ADTP pasākumos ... 267
5.19. attēls. Programmas dalībnieku darba tirgus rezultāti ... 268
5.20. attēls. Dalības programmā ietekme uz nodarbinātības varbūtību ... 274
5.21. attēls. Īslaicīga izmaiņa subsīdijas maksimālajā ilgumā personām ar invaliditāti ... 278
5.22. attēls. Dalības sabiedrisko darbu programmā skaits uz vienu personu ... 280
5.23. attēls. Sabiedrisko darbu programmas dalībnieku darba tirgus rezultāti vienu, trīs, sešus un divpadsmit mēnešus pēc dalības programmā izbeigšanas ... 281

Pielikuma 3.A.1. attēls. Otrā, trešā, ceturtā un piektā bezdarba perioda vidējā ilguma sadalījums ... 171
Pielikuma 3.A.2. attēls. Apmācīto un neapmācīto sieviešu un vīriešu riska līmenis ... 172
Pielikuma 3.A.3. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem pēc dzimuma 173
Pielikuma 3.A.4. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ieņēmumiem pēc vecuma.. 174
Pielikuma 3.A.5. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ieņēmumiem pēc urbanitātes ... 175
Pielikuma 3.A.6. attēls. Apmācību aplēstā ietekme uz nodarbinātību un ieņēmumiem pēc kvalifikācijas līmeņa ... 176
Pielikuma 3.A.7. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem pēc sociālās palīdzības saņemšanas ... 177
Pielikuma 3.A.8. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem atkarībā no dalības citos konkrētos ADTP pasākumos ... 178
Pielikuma 3.A.9. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem atkarībā no dalības mobilitātes atbalstā ... 179
Pielikuma 3.A.10. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem atkarībā no dalības konkurētspējas paaugstināšanas pasākumos ... 180
Pielikuma 3.A.11. attēls. Akreditēto formālo apmācību norises vietu (NVA partneru apmācību norises vietas) skaits Latvijas pašvaldībās ... 181
Pielikuma 3.A.12. attēls. Akreditēto neformālo apmācību norises vietu (NVA partneru apmācību norises vietas) skaits Latvijas pašvaldībās ... 182
Pielikuma 5.A.1. attēls. Izstāšanās no bezdarbnieka pabalsta programmas varbūtība ... 287
Pielikuma 5.A.2. attēls. Invaliditātes pensijas saņēmēji, 2012.–2017. gads ... 288
Pielikuma 5.A.3. attēls. GMI pabalsta saņēmēju un nesaņēmēju sociālekonomiskās iezīmes 2016.–2017. gadā ... 289
Pielikuma 5.A.4. attēls. Dalības programmā ietekme uz nodarbinātības varbūtību, tieksmes vērtējuma saskaņošanas pieejas rezultāti ... 290

Ielikumi

1.1. ielikums. Latvijas reemigrantu darba tirgus rezultāti ... 48
2.1. ielikums. Latvijas Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnes 2015.–2020. gadam ... 72
2.2. ielikums. Potenciālie uz datiem vērstie pakalpojumi Nodarbinātības valsts aģentūrā ... 82
2.3. ielikums. Pilotprojekts ilgstošo sociālās palīdzības saņēmēju aktivizēšanai ... 104
3.1. ielikums. Bezdarba periodu ilguma modeļi ... 128
3.2. ielikums. Ekonometriskā metode – Dinamiskā novērojamo izvēle (*Dynamic selection-on-observables*) ... 135

3.3. ielikums. Publikācijas par ADTP apmācību pasākumu ietekmi 139
3.4. ielikums. Apmācību daudzveidīgā ietekme esošajās publikācijās 148
4.1. ielikums. Bezdarbs, etniskā piederība un valoda 194
4.2. ielikums. Latvijas reģionālās mobilitātes programmas ietekme: novērtēšanas metodes 208

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

This book has...

StatLinks2
A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the *StatLinks2* at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the *http://dx.doi.org* prefix, or click on the link from the e-book edition.

Akronīmi un saīsinājumi

AIC	Akadēmiskās informācijas centrs
AIKA	Augstākās izglītības kvalitātes aģentūra
ADTP	Aktīva darba tirgus politika
CEDEFOP	Eiropas Profesionālās izglītības attīstības centrs (*Centre européen pour le development de la formation professionnelle*)
CSP	Latvijas Centrālā statistikas pārvalde
CSDD	Ceļu satiksmes drošības direkcija
CV	Curriculum Vitae
PTA	Profesionālā tālākizglītība
IP	Invaliditātes pensija
EACEA	Izglītības, audiovizuālās jomas un kultūras izpildaģentūra
EK	Eiropas Komisija
ENQA	Eiropas Asociācija kvalitātes nodrošināšanai augstākajā izglītībā
EQAR	Eiropas augstākās izglītības kvalitātes nodrošināšanas reģistrs
ESF	Eiropas Sociālais fonds
ES	Eiropas Savienība
EUR	Euro
EURES	Eiropas Nodarbinātības dienestu tīkls
Eurostat	Eiropas Savienības Statistikas birojs
EU-SILC	Kopienas statistika par ienākumiem un dzīves apstākļiem
IKP	Iekšzemes kopprodukts
GMI	Garantētais minimālais ienākumu līmenis
IRP	Individuālais rīcības plāns
IDB	Ziemeļamerikas un Dienvidamerikas Attīstības banka
IDMP	Individuālais darba meklēšanas plāns
IKVD	Izglītības kvalitātes valsts dienests
SDO	Starptautiskā Darba organizācija
IKT	Informācijas un komunikāciju tehnoloģijas
IT	Informācijas tehnoloģijas
JUMP	Tūlītējas rīcības programma jauniešu bezdarba mazināšanai (*Jugend mit Perspektive*)
DSA	Darbaspēka apsekojums
ND	Nosacījumu daļa
LVM	Lineārās varbūtības modelis
IBD	Ilgstošs bezdarbnieks
LVL	Latvijas lats
KPP	Konkurētspējas paaugstināšanas pasākumi
IZM	Latvijas Republikas Izglītības un zinātnes ministrija
MDA	Minimālā darba alga
NACE	Saimniecisko darbību statistiskā klasifikācija Eiropas Savienībā (*Nomenclature statistique des activités économiques dans Communauté européene)*
NVO	Nevalstiska(s) organizācija(-s)
PMLP	Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde
MKM	Mazāko kvadrātu metode
DVAD	Drošība un veselības aizsardzība darbā

PND	Publiskais nodarbinātības dienests
SDP	Sabiedrisko darbu programma
RD	Rīcības daļa
NVA	Nodarbinātības valsts aģentūra
NEP	Nozares ekspertu padome(-s)
SOPA	Sociālās palīdzības administrēšanas informācijas sistēma
VSAA	Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra
STEM	Zinātne, tehnoloģija, inženierzinātnes un matemātika
UN DESA	ANO Ekonomikas un sociālo lietu departaments
PIKC	Profesionālās izglītības kompetences centrs(-i)
VDAB	Flandrijas Valsts nodarbinātības dienests (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*)
PIA	Profesionālā izglītība un apmācība
WAPES	Pasaules Publisko nodarbinātības dienestu asociācija
JG	Jauniešu garantija

Kopsavilkums

Šajā Pārskatā ir apskatīta aktīvās darba tirgus politikas attīstība un panākumi Latvijā kopš 2012. gada, kad Latvijas darba tirgus sāka atgūties pēc īpaši smagajām sekām, ko bija izraisījusi globālā finanšu krīze. Tūlīt pēc krīzes Latvija piedzīvoja vienu no lielākajiem bezdarba līmeņa kāpumiem – 15 procentu apmērā – ESAO valstu vidū un kritās gan reālās, gan nominālās strādājošo algas Latvijā. Tomēr atgūšanās no krīzes noritēja samērā spēcīgi un ātri un Latvijas bezdarba līmenis no 2010. gada līdz 2015. gadam samazinājās uz pusi. Neskatoties uz to, 2018. gadā, bezdarba līmenis joprojām bija 8 %, tuvu pirmskrīzes līmenim Latvijā, bet vidēji virs ESAO līmeņa. Turklāt ilgtermiņa bezdarbs joprojām ir izaicinājums Latvijā: 2017. gadā tikai septiņās citās ESAO valstīs bija proporcionāli lielāka tā darbaspēka daļa, kas bijuši bezdarbnieki 12 mēnešus un ilgāk.

Latvijas Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnes 2015.–2020. gadam nozīmīgu uzsvaru liek uz aktīvās darba tirgus politikas attīstīšanu un uzlabošanu, lai palīdzētu bezdarbniekiem piekļūt labām darbavietām, īpašu uzmanību pievēršot nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām. Lai gan iesaiste aktīvās darba tirgus politikas pasākumos Latvijā vēl joprojām ir salīdzinoši zema, šo pasākumu klāsts pēdējos gados ir paplašinājies un daudzveidojies. Ir notikusi virzība prom no sabiedriskiem darbiem , vairāk gādājot par nodarbinātības stimuliem un rehabilitāciju ilgstošajiem bezdarbniekiem. Vienlaikus ir ieviestas arī programmas bezdarbnieku mobilitātes sekmēšanai starp Latvijas reģioniem.

Šis Pārskats galvenokārt veltīts atsevišķu aktīvo darba tirgus politikas pasākumu Latvijā izvērtējumam. Īpaši Pārskata fokusā ir trīs veidu aktivizācijas pasākumi: (1) apmācības; (2) pasākumi mobilitātes un uzņēmējdarbības atbalstam Latvijas reģionos; (3) algas subsīdijas Latvijas iedzīvotāju neaizsargātākajām grupām. Analīzē izmantoti detalizēti saistītie administratīvie dati, par laika posmu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim, kas uzkrāti vairākās aģentūras Latvijā, un pielietotas specializētas ekonometriskās metodes, ar kurām novērtēt izvēlēto pasākumu efektivitāti.

Bezdarbnieku apmācībām ir bijusi labvēlīga ietekme uz darba tirgus rezultātiem, lai gan kuponu sistēmu, kas tika izmantota apmācību sadalei, varētu uzlabot. Gan formālās izglītības, kuras mērķis ir attīstīt specializētas, uzlabotas prasmes, gan neformālo apmācību, kuru mērķis ir attīstīt drīzāk vispārējas prasmes, piemēram, valodas, kā arī informācijas un komunikāciju tehnoloģiju prasmes, dalībnieku pieredze rāda, ka pieauga viņu iespējas atrast darbu, kā arī ienākumi. Lai gan šīs sekmes atšķirās atkarībā no apmācību dalībnieku dzimuma, vecuma, un sociālās palīdzības saņemšanas, praktiski visu veidu dalībnieki guva labumu no dalības. Turklāt bezdarbnieku apmācību apvienošana ar citiem aktīvas darba tirgus politikas pasākumiem, it īpaši pasākumiem reģionālās mobilitātes atbalstam, parādīja, ka tādējādi iespējams palielināt efektivitāti. Tomēr, kaut arī apmācībās izmantotajai kuponu sistēmai ir daudz priekšrocību, dažām nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām varētu būt vajadzīgs papildu atbalsts kuponu izmantošanā, apmācību pakalpojumu sniedzēji nav ģeogrāfiski vienmērīgi sadalīti pašvaldībās, kas saasina reģionālās mobilitātes atbalsta nepieciešamību, un Latvijā pašlaik īstenotā kuponu sistēma var radīt tā dēvēto ieslēgšanas efektu (*lock-in effects*).

Aktīva darba tirgus politika tikusi arī nepārprotami ieviesta, lai cīnītos ar nozīmīgajām atšķirībām darba tirgus rezultātos starp Latvijas reģioniem un pat lai izmantotu tās. Rīgas reģionā un apkārtējā Pierīgas reģionā ir ievērojami zemāks bezdarba līmenis un lielāks brīvo darba vietu daudzums nekā citos reģionos Latvijā, un ir konstatējama ilgtermiņa tendence, ka personas ir migrējušas pilsētu un piepilsētu teritoriju virzienā. Kopš 2013. gada Nodarbinātības valsts aģentūra piedāvā finansiālu atbalstu tiem, kas pieņem darba piedāvājumus vairāk nekā 20 km attālumā no dzīvesvietas. Šī programma par aptuveni pusi ir palielinājusi iespējamību, ka bezdarbnieks pārceļas, lai stātos darbā.

Nodarbinātības valsts aģentūra piedāvā arī mērķtiecīgu programmu subsidētai nodarbinātībai, kas ir palīdzējusi daudzām nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām (atkal) ieiet darba tirgū. Pieauga iespējamība, ka ilgstošie bezdarbnieki, vecāka gadagājuma darba ņēmēji un jaunieši noturēsies darbā – pa ja tas nav subsidēts – pēc īsa subsidētās nodarbinātības perioda. Tomēr subsidētā nodarbinātība uzliek smagu administratīvu slogu darba devējiem, kas var atturēt viņu piedalīšanos. Turklāt, beidzoties jebkāda veida subsidētajai nodarbinātībai, nav skaidras labvēlīgas ietekmes uz darba tirgus rezultātiem personām ar invaliditāti.

Šajā Pārskatā veiktā analīze rosina vairākas galvenās politikas idejas, kas var uzlabot aktīvas darba tirgus politikas sekmes Latvijā:

- Ieviest iespējas mazāk stingrām sankcijām, ja personas noraida darba piedāvājumus, bet pieprasīt, lai bezdarbnieki bez ģimenes saistībām pieņem darba piedāvājumus jebkurā vietā Latvijā.
- Vienkāršot bezdarbnieku profilēšanai izmantoto rīku, labāk saistīt to ar dažādām aktivizācijas pasākumu plūsmām un uzlabot tā precizitāti, profilējot bezdarbniekus, tiklīdz tie reģistrējas Nodarbinātības valsts aģentūrā, un labāk izmantojot pieejamo statistikas informāciju.
- Paplašināt aktivizācijas pasākumus tiem, kuri (vēl) nav bezdarbnieki, un sniegt tiešsaistes pakalpojumus tiem bezdarbniekiem, kuriem pastāv iespējamība, ka viņi atsāks darbu ātrāk.
- Pārskatīt kuponu sistēmu, kas tiek izmantota bezdarbnieku apmācību izplatīšanai, samazinot laiku, kas personām ir jāgaida, līdz tās saņem kuponu, un pagarinot laiku, kurā kupons ir faktiski derīgs, lai tādējādi ierobežotu ieslēgšanas efektu.
- Uzraudzīt izvēli un konkurenci apmācību kuponu sistēmā, jo apmācību pakalpojumu sniedzēji ir pieejami mazā skaitā, un nodrošināt, ka darbinieki, kas strādā ar klientu, spēj sniegt īpašu atbalstu nelabvēlīgā stāvoklī esošiem kuponu saņēmējiem, kuriem vajadzīga palīdzība, lai veiktu efektīvu izvēli.
- Palielināt reģionālās mobilitātes atbalstu apmācību dalībniekiem, paplašināt reģionālās mobilitātes atbalstu ģimenēm, organizējot papildu kredītu pieejamību, un savienot reģionālās mobilitātes atbalsta piekļuvi profilēšanas rīkam, nevis pieprasīt, lai cilvēki būtu bez darba vismaz divus mēnešus, pirms piešķirt attiecīgās tiesības.
- Apsvērt diferencēt subsidētās nodarbinātības programmu personām ar invaliditāti atbilstoši novērtētās invaliditātes vai darbspējas pakāpei.
- Turpināt ieguldīt labi funkcionējoša datu infrastruktūras izveidē un uzturēšanā un izstrādāt mehānismus aktīvas darba tirgus politikas pastāvīgai uzraudzībai un novērtēšanai.

Novērtējums un ieteikumi

Latvijas darba tirgus ir atguvies no lielā finanšu krīzes satricinājuma

Pēc finanšu krīzes Latvija piedzīvoja vienu no lielākajām bezdarba līmeņa pieaugumiem – 15 procentu apmērā – visu ESAO valstu vidū un reālo, kā arī nominālo algu kritumu. Spēcīgas atgūšanās laikā Latvijas bezdarba līmenis no 2010. gada līdz 2015. gadam saruka uz pusi. 2018. gadā panāktie 8 % ir tuvu pirmskrīzes līmenim, bet saglabājas virs vidējā ESAO līmeņa. Latvijas nodarbinātības un līdzdalības līmenis ir pieaudzis, pārsniedzot ne tikai pirmskrīzes līmeni, bet arī ESAO vidējos rādītājus, attiecīgi sasniedzot 63 % un 78 % 2018. gadā. Tomēr lielākā daļa nozaru nav pilnībā atguvušas absolūtos nodarbinātības līmeņus, kādi tām bija pirms krīzes, ievērojams skaits bezdarbnieku ir atstājuši darbaspēku vai emigrējuši no Latvijas pēdējās desmitgades laikā, kā arī augsts bezdarba līmenis saglabājas dažos reģionos un demogrāfiskajās grupās, piemēram, jauniešu un vecāku vīriešu vidū.

Pēdējos gados biežāki ir kļuvuši gadījumi, kuros ir neapmierināts darbaspēka pieprasījums, kā arī darbinieku trūkums ar noteiktām prasmēm un nodarbināto notrūkums dažās pakalpojumu nozarēs. Ir atsācies spēcīgs atalgojuma kāpums, daļēji atspoguļojot minimālās darba algas palielinājumus kopš 2007. gada, sasniedzot augstāko relatīvo minimālās darba algas pieaugumu, kāds novērots ESAO valstīs laikposmā no 2007. līdz 2016. gadam. Tomēr papildus saņemtā alga darbiniekiem ar augstāko izglītību, salīdzinot ar darba ņēmējiem ar vidējo izglītību, Latvijā joprojām ir zemākas nekā citās ESAO valstīs. Salīdzinoši nelielam skaitam (35 % 2016. gadā) jauno darbā pieņemto ir līgumi uz noteiktu laiku, un pārāk augsta kvalifikācija ir reta. Aplēstā ēnu ekonomikas nodarbinātība 2017. gadā sasniegusi zemāko līmeni kopš 2009. gada.

Ilgstošs bezdarbs ir viens no galvenajiem Latvijas darba tirgus politikas izaicinājumiem

Ilgstošā bezdarba līmenis 2017. gadā bija 3,3% (kā daļa no darbaspēka), gandrīz divreiz lielāks nekā ESAO vidējais rādītājs (1,8 %), bet viens no zemākajiem to valstu starpā, kuras smagi skāra finanšu krīze. 2017. gadā aptuveni divas piektdaļas (38 %) no visiem bezdarbniekiem Latvijā bija ilgstošie bezdarbnieki (t. i., vismaz 12 mēnešus) un 15 % bija bez darba četrus gadus un ilgāk. Ilgstošu bezdarbnieku proporcija vīriešu vidū ir augstāka nekā sieviešu vidū (45 % un attiecīgi 37 %).

Darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu – bieži pieskaitīti slēptajam bezdarbam – neiesaistās darba meklēšanā, jo uzskata, ka viņiem neviens darbs nav pieejams. Par spīti nesenajiem krītumiem, darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, skaits Latvijā joprojām ir samērā augsts. Tie veidoja 4 % no Latvijas nenodarbinātajiem darbspējīgā vecuma iedzīvotājiem 2017. gadā, tas ir trešais lielākais īpatsvars Eiropas ESAO valstīs. Seši no desmit darbiniekiem kas zaudējuši cerības atrast darbu, nav nodarbināti vismaz 12 mēnešus.

Latvijas aktīvās darba tirgus politikas (ADTP) klāsts ir palielinājies pēdējos gados, bet tajos reģistrējas un piedalās salīdzinoši neliels bezdarbnieku skaits

Kopš 2012. gada ir ieviestas vairākas aktīvās darba tirgus politikas (ADTP) programmas, kuru mērķa grupas parasti bijušas nelabvēlīgā stāvoklī esošas iedzīvotāju grupas. Tās ietver: programmu, kas veicina bezdarbnieku mobilitāti starp Latvijas reģioniem; programmu (ilgstošu) bezdarbnieku motivācijai un rehabilitācijai; programmu ar mērķi novērst vecāku darba ņēmēju bezdarbu, palielinot viņu prasmes; un ES kontekstā – Jauniešu garantiju, proti, vairākas programmas, kas domātas jauniešiem bezdarbniekiem. Kopumā ņemot, no 2012. gada vērojama tendence, ka uzmanības centrā arvien mazāk ir sabiedriskie darbi un arvien vairāk – nodarbinātības stimuli un rehabilitācija. Tikuši izstrādāti vēl citi ADTP virzieni uz Latvijas Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādņu 2015.–2020. gadam pamata. Šai stratēģija ir trīs plašāki politikas mērķi: samazināt šķēršļus nelabvēlīgā stāvoklī esošo iedzīvotāju grupu nodarbinātībai; labāk līdzsvarot darbaspēka piedāvājumu un darbaspēka pieprasījumu; radīt institucionālu un nodokļu vidi, kas vienkāršo nodarbinātību. Specifiskie mērķi it īpaši ietver ADTP programmu uzlabošanu, veicinot reģionālo darbaspēka mobilitāti un orientējoties uz mērķa grupām ar augstu bezdarba risku. ESAO pārbaudes rezultāti vēlas informēt par progresa, kāds panākts iekļaujošas nodarbinātības stratēģijas īstenošanā, novērtējumu un veidot pamatu nākamajai nodarbinātības stratēģijai.

Tikai 11 % no reģistrētajiem bezdarbniekiem piedalījās kādā ADTP pasākumā 2016. gadā, tas ir viens no zemākajiem īpatsvariem Eiropas ESAO valstīs kopumā. Latvijas ADTP veltītie publiskie tēriņi (0,19 % no IKP) ir ievērojami zemāki par vidējo rādītāju ESAO (0,53 % no IKP). Nozīmi, ko varētu iegūt ADTP, tāpat ierobežo zemā bezdarbnieku reģistrācija Latvijas nodarbinātības dienestā, proti, Nodarbinātības valsts aģentūrā (NVA). Aptuveni puse no visiem bezdarbniekiem – maza daļa, salīdzinot ar citām Eiropas ESAO valstīm – ir reģistrēta dažos pēdējos gados, bet no ilgstošajiem bezdarbniekiem ir reģistrētas vien trīs ceturtdaļas. Daudz bezdarbnieku tādēļ nevar sasniegt, lai sniegtu tiem atbalstu darba meklēšanā vai līdzdalībā ADTP. Darba meklētāji, kuri pašlaik nav bezdarbnieki, veido ļoti mazu to personu daļu (0,26 %), kas ir reģistrētas NVA, salīdzinot ar citām Eiropas ESAO valstīm. Aplēses turklāt liecina, ka reģistrēto brīvo darbvietu īpatsvars Latvijā bijis zemāks par 20 % no visām darbā pieņemšanas reizēm lielākajā pēdējās dekādes daļā. Nodarbinātības valsts aģentūra varētu izmantot tīmekļa rasmošanas metodes, lai iekļautu nereģistrētas vakances, ko reklamē citur.

Bezdarbnieku profilēšanu un sankcijas varētu izmantot efektīvāk

Lai atlasītu un piešķirtu prioritāti dalībai ADTP programmās reģistrēto bezdarbnieku vidū, Nodarbinātības valsts aģentūra izmanto profilēšanas rīku (ieviests 2013. gadā) kombinācijā ar individuālo rīcības plānu. Tomēr lielākā daļa informācijas, kas tiek izmantota profilēšanai, pamatojas uz paša bezdarbnieka paustajām atbildēm, kurš var atteikties atbildēt. Šajā kontekstā lielāku nozīmi varētu piešķirt statistikas informācijai, kas iegūta no NVA apkopotajiem datiem par darba atrašanas iespējām, un NVA darbinieka izvērtējumam. Kamēr profilēšana personas pašlaik ievieto vienā no 39 grupām, ievērojami mazāks grupu skaits apvienojumā ar lielāku uzmanības pievēršanu tām personām, ko visvairāk apdraud ilgstošs bezdarbs, praksē varētu izrādīties daudz efektīvāka pieeja. Vissvarīgāk, ka grupas tiek saistītas ar daudz diferencētākām pakalpojumu plūsmām nodarbinātības un apmācību atbalsta ziņā. Tādējādi pieejamos resursus varētu labāk novirzīt augsta riska grupām, bet ļoti ierobežotu atbalstu zema riska grupām varētu lielā mērā vai pilnībā nodrošināt, izmantojot tiešsaistes pakalpojumus. Nīderlandes piemērs

varētu būt noderīgs, lemjot par to, kuras personas atbalstīt tikai ar tiešsaistes pakalpojumiem un kā šie pakalpojumi būtu jāsniedz. Profilēšanai izmantotos individuālos datus varētu izmantot arī automatizētu norāžu izveidei uz konkrētām vakancēm, ņemot vērā bezdarbnieka pazīmes.

Sankcijas par bezdarbnieka pienākumu nepildīšanu Latvijā, salīdzinot ar citām ESAO valstīm, ir stingras, izņemot vienu aspektu: pirmo darba piedāvājumu drīkst noraidīt bez sekām. Sankciju dēļ var pilnībā zaudēt pabalstu un piekļuvi ADTP, kuras nozīme praksē tādējādi visdrīzāk tiek samazināta. Mazāk stingras sankcijas varētu vieglāk piemērot un efektīvi mainīt uzvedību, principiāli saglabājot piekļuvi pabalstiem un ADTP. 2016. gadā gandrīz vienmēr sankcijas tika piemērotas, tāpēc, ka personas neieradās uz tikšanos vai neievēroja termiņu, savukārt sankcijām nebija gandrīz nekādas nozīmes bezdarbnieku dalības ADTP gadījumā. Sankcijas īpaši piemēroja bezdarbniekiem, kuri nesaņēma bezdarbnieka pabalstus, un visbiežāk – ap to laiku, kad beidzās bezdarbnieku pabalstu termiņš.

Bezdarbnieka pabalsti laika gaitā samazinās, un sociālās palīdzības līmenis ir zems

Bezdarbnieka pabalsta apmērs ir atkarīgs no gadu skaita, kuros veiktas iemaksas, un laika gaitā to apmērs samazinās. Tie, kas ir piedalījušies sistēmā vismaz 30 gadus, saņem līdz pat 65 % no iepriekš saņemtās vidējās algas. Pakāpeniski samazinātā proporcija tiek piemērota atbilstoši mazākam iemaksu gadu skaitam, nokrītot līdz pat 50 % par 9 un mazāk gadiem. Pilnu pabalstu izmaksā pirmos trīs mēnešus, trīs ceturtdaļas izmaksā nākamajos trīs mēnešos un pusi maksā pēdējos trīs mēnešus. Bezdarbniekiem var būt tiesības pretendēt arī uz citu atbalstu, pamatojoties uz līdzekļu pārbaudi, kas paaugstinātu viņu ieņēmumus līdz garantētajam minimālajam ienākumu (GMI) līmenim, kas 2018. gadā bija EUR 53 mēnesī, kā arī uz mājokļa pabalstu. Neskatoties uz šo palīdzību, ienākumi mērķa mājsaimniecībām attiecībā pret mediānas ienākumiem Latvijā joprojām ir zemi salīdzinājumā ar mērķa mājsaimniecībām lielākajā daļā ESAO valstu. Šos pabalstus saņemošas personas ienākumi bija tikai 10 % no mediānas ienākumiem 2016. gadā, un pabalstus saņemoša precēta pāra ienākumi bija 14 % no precētu pāru bez bērniem mediānas ienākumiem un 22 % no precētu pāru ar bērniem ienākumiem.

Atkarība no bezdarbnieka un GMI pabalstiem ir ierobežota

Bezdarbnieka pabalsti tiek izmaksāti uz laiku līdz deviņiem mēnešiem un pakāpeniski samazinās pēc pirmajiem trīs mēnešiem. Laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim viena trešdaļa no bezdarbnieka pabalsta saņēmējiem izmantoja savu pabalstu visiem deviņiem mēnešiem, kamēr aptuveni puse no pabalstu saņēmējiem pārstāja saņemt bezdarbnieka pabalstu sešu mēnešu laikā. Tas atspoguļo gan lielākas iespējas atrast darbu šajā laikā, gan piešķirtā pabalsta samazinājumu par 50 % pēc sestā mēneša.

GMI pabalsts līmeņa nodrošināšanai ir uz līdzekļu izvērtējuma pamata piešķirts pabalsts, ko piešķir personām, kam vajadzīga palīdzība, un ko var kombinēt ar bezdarbnieka pabalstiem, ja tie ir zemi. 2017. gadā tikai 0,5 % iedzīvotāju vecumā no 15 gadiem un vairāk saņēma GMI pabalstus, kas ir kritums no 4 % ekonomikas krīzes laikā. Vairāk nekā puse no visiem GMI pabalstu saņēmējiem saņēma to ne ilgāk par 6 mēnešiem. Varbūtība, ka GMI pabalsta saņemšana tiek pārtraukta attiecīgā mēnesī, krītas līdz ar pabalsta saņemšanas ilgumu, nokrītot zem 8 % pēc 19 mēnešiem. Kaut arī GMI pabalsta saņēmēju skaits kopš krīzes ir samazinājies, to saņēmēju īpatsvars, kuri ir atkarīgi no pabalsta 19 mēnešus vai ilgāk, ir palielinājies un sasniedzis 17,5 % 2016.-2017. gadā. GMI pabalsti

vairāk ir nepieciešami personām vecumā no 55 gadiem un vairāk (viņi pārstāv pusi no visiem GMI pabalsta saņēmējiem) un personām ar invaliditāti (17 % no visiem GMI pabalsta saņēmējiem). Turklāt vecuma un invaliditātes statuss ir saistīts ar to, ka GMI pabalsti nepieciešami ilgāku laiku, un šī kopsakarība laika gaitā ir kļuvusi stiprāka.

Pašvaldību un Nodarbinātības valsts aģentūras sadarbībai ir spēcīgs potenciāls sociālās palīdzības saņēmēju aktivizēšanai

GMI pabalsta saņēmējiem ir jāreģistrējas NVA, kā arī pašvaldībās, kas ir atbildīgas par sociālās palīdzības sniegšanu un pārvaldību. GMI pabalsta saņēmēji veidoja vienu piektdaļu no visiem reģistrētajiem ilgstošajiem bezdarbniekiem laikposmā no 2012. gada līdz 2017. gadam. Bieži vien sarežģītās situācijas, kurās atrodas ilgstošie bezdarbnieki, pieprasa holistisku pieeju un efektīvu sadarbību starp NVA un pašvaldības sociālo dienestu. Pilotprojekts, kas ieviests 2013. gadā, sekmēja centienus nodarbināt personas, kas bija reģistrētie bezdarbnieki vismaz 20 gadus, vienlaikus mudinot NVA un pašvaldību sociālos dienestus izzināt dažādu veidu praktiskās sadarbības veidus. Šā pilotprojekta rezultāti norādīja uz lielu potenciālo ieguvumu no ciešākas sadarbības: 40 % no pilotprojekta, kas iekļāva (ļoti) ilgstošus bezdarbniekus, dalībniekiem, uzsāka darbu, salīdzinot ar tikai 16 % no salīdzināmas grupas, no kuras pilotprojektā neviens nepiedalījās. Lai gan sadarbības intensitāte līdz šim ir bijusi atkarīga no atsevišķu darbinieku iniciatīvas un centieniem abās iestādēs, šādas apmaiņas regulārs formāts nekur Latvijā vēl nav izveidots. Tas jāizveido, lai pamatīgāk iekļautu šo sadarbību institucionālajā struktūrā.

Arvien pieaugošam personu ar invaliditāti skaitam var būt vajadzīgs papildu atbalsts, lai atgrieztos ilgtspējīgā nodarbinātībā

Invaliditātes pensijas saņēmēju skaits Latvijā kopš 2007. gada ir pieaudzis daudz vairāk nekā gandrīz visās pārējās Eiropas ESAO valstīs. Invaliditātes pensijas saņēmēju skaits (vecumā no 18 gadiem un vairāk) laikā no 2012. gada līdz 2017. gadam palielinājās par 17 %, 2017. gada oktobrī sasniedzot 106 200 personas. Tas varētu būt atspoguļojums pakļautībai augsta riska faktoriem krīzes laikā un sliktajai attieksmei pret veselības pārbaudēm un mediķu apmeklējumiem. Salīdzinoši augstais nodokļu slogs ierobežo darbaspēka piedāvājuma stimulus pabalsta saņēmējiem. Aizvien pieaugošo invaliditātes pensijas saņēmēju skaitu varētu būt veicinājušas arī invaliditātes pensijas dāsnākās summas un bezdarbnieka pabalstu ierobežotais ilgums. Lai gan lielākā daļa invaliditātes pensijas saņēmēji (85 %) ir darbspējīgā vecumā, viņu darba tirgus rezultāti ir salīdzinoši slikti. 2017. gadā tikai viena ceturtdaļa no viņiem bija nodarbināti un 9 % bija reģistrējušies kā bezdarbnieki. Ja ņem vērā tikai invaliditātes pensijas saņēmējus darbspējīgā vecumā, to nodarbinātības līmenis ir augstāks – 36 % 2017. gadā. Turklāt tikai 16 % no invaliditātes pensijas periodiem novērošanas laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim bija īslaicīgi periodi, proti, īsāki nekā 12 mēneši. Turklāt šajās aplēsēs faktiskā proporcija tiek novērtēta pārāk zemu, ņemot vērā to, ka daudzus no novērotajiem periodiem nākas izslēgt: daži no īslaicīgajiem periodiem, kas šķietami ilgst mazāk nekā 12 mēnešus, jo par tiem dati ir pieejami tikai līdz 2017. gada oktobrim, faktiski varēja ilgt arī vairāk nekā 12 mēnešus.

Varbūtība, ka personas atteiksies no invaliditātes pensijas ir zema, parasti zemāka nekā 1,5 % jebkurā laikā. Skaidra virsotne ir novērojama brīdī, kad pensija ir saņemta 12 mēnešus (2,6 % varbūtība, ka pārstās pensijas saņemšanu) un atbilstība ir jāpārvērtē. Lielākā daļa no tiem, kas pārstāja saņemt šo pensiju, pārgāja uz vecuma pensijas saņemšanu, kas piedāvā labvēlīgāku pabalstu nekā darbnespējas programma, vismaz

personām ar mērenu invaliditāti (III grupa). Aptuveni viena trešdaļa visu invaliditātes pensijas saņēmēju vecumā no 15-64 gadiem atgriezās darbā mēnesi pēc invaliditātes pensijas perioda beigām. Šī pāreja galvenokārt attiecas uz personām ar, iespējams, mazāk nopietniem veselības stāvokļa traucējumiem, kuras invaliditātes pensijas saņemšanas laikā palika aktīvas darba tirgū. Aktivitātes trūkums invaliditātes pensijas perioda laikā veido tik tiešām spēcīgu faktoru turpmāk sagaidāmajos darba tirgus rezultātos. Mazāk nekā 2 % no visiem invaliditātes pensijas saņēmējiem, kas nestrādāja savas invaliditātes pensijas perioda pēdējos 6 mēnešos, tika nodarbināti tūlīt pēc perioda beigām.

Apmācības ir saglabājušas savu nozīmi kā svarīgs Latvijas ADTP komponents

Neskatoties uz cita veida izmaiņām ADTP ainavā Latvijā pēdējo piecu gadu laikā, apmācības joprojām ir bijušas svarīga stratēģija, kas savieno bezdarbniekus ar labām darbavietām. Laikā no 2012. gada līdz 2017. gadam dalību skaits apmācībās gadā – summa, kurā potenciāli saskaitīta attiecīgi viena persona vairāk nekā vienu reizi, ja tā piedalījusies vairākās apmācībās – vidēji bija 6600 profesionālajā izglītībā (turpmāk "formālā izglītība") un 15 900 neformālajās apmācībās. Šajā laikā jebkurā attiecīgajā mēnesī NVA bija reģistrētas vidēji 74 700 personas. Formālās izglītības mērķis parasti ir apgūt jaunas īpašas prasmes, piem., sociālajā aprūpē, projektu vadībā vai metināšanā, kur dalībnieki strādā pie profesionālās kvalifikācijas iegūšanas. Formālās izglītības pabeigšana ilgst no 22 līdz 202 dienām, vidēji –91 dienu. Turpretī neformālās apmācības vairāk attīsta vispārējas prasmes, tostarp valodas un informācijas un komunikāciju tehnoloģiju (IKT) prasmes, bet ne vienmēr nozīmē apliecinātas kvalifikācijas iegūšanu. Neformālās apmācības vidēji ilgst 42 dienas.

Formālā izglītība un neformālās apmācības tiek nošķirtas no tā sauktajiem "konkurētspējas paaugstināšanas pasākumiem" (KPP), kam ir daudz plašāka darbības joma, bet kas ir ievērojami īsāki ilguma un kontakta laika ziņā. Laikā no 2012. gada līdz 2017. gadam dalību skaits KPP bija aptuveni 80 000 gadā. Šie KPP ietver īstermiņa kursus un seminārus, koncentrējoties uz CV rakstīšanu, sekmju gūšanu darba intervijās un efektīvu kontaktu tīklu veidošanu. KPP vidēji ilgst tikai 1 dienu un vidēji prasa tikai 7 kontaktstundas. Ņemot vērā to apmēru un plašo darbības jomu, galvenās apmācību analīzes (3. nodaļā) uzmanības centrā nav KPP ietekmes novērtējums, izņemot ar formālās izglītības un neformālo apmācību saistītos pasākumus.

Apmācību novērtējumam ir nepieciešamas specializētas ekonometriskās metodes

Veiksmīgu apmācību programmu un vispār visu ADTP programmu plānošana un uzlabošana pamatojas uz empīriskiem pierādījumiem, ko parasti iegūst no esošu programmu monitoringa un novērtēšanas. Šāda pieeja ļauj politikas veidotājiem veidot gan ADTP efektivitāti, gan tās rezultativitāti. Latvijā ir lielas iespējas šādas pierādījumos balstītas politikas veidošanai, ņemot vērā detalizēto un savstarpēji saistāmo administratīvo datu apjomu par personu dalību ADTP programmās, darba tirgus rezultātiem, fona raksturlielumiem un sociālās palīdzības saņemšanu.

Galvenā problēma, novērtējot ADTP pasākumus, ir salīdzināt to, kas faktiski notika ar dalībniekiem, atsaucoties uz to turpmākajiem darba tirgus rezultātiem, ar to, kas ar tiem *būtu noticis*, ja tie nebūtu piedalījušies ADTP pasākumā. Šo hipotētisko modeli nevar novērot praksē, tāpēc vērtētāji parasti cenšas iegūt tuvinātu aplēsi, salīdzinot dalībniekus ar nepiedalījušos personu grupu. Tomēr, vienkārši salīdzinot tās personas, kas piedalījās apmācībās ar tām, kas nekad nav piedalījušās apmācībās, nesniedz uzticamas aplēses par

apmācību rezultātiem ADTP kontekstā Latvijā, jo personas sāk apmācības ļoti atšķirīgos brīžos sava bezdarba perioda ietvaros. Tikai tām personām, kas pavada ilgstošu periodu bezdarbnieka statusā, tiks piešķirts apmācību apmeklējums. Tām personām, kas tikai īslaicīgi atrodas bezdarbnieka statusā un pašas ātri atrod darbu, visdrīzāk netiks piešķirts apmācību apmeklējums. Šai pēdējai grupai visticamāk būs labāki darba tirgus rezultāti nākotnē neatkarīgi no nepiedalīšanās apmācībās, tāpēc tā nav uzskatāma par piemērotu hipotētisko salīdzinājuma grupu apmācību dalībniekiem.

Šis Pārskats izmanto specializētas ekonometriskās metodes, ar kurām pareizi novērtēt apmācību ietekmi. Tas aplūko personas, kas bezdarbnieka statusā ir pavadījušas vairākus mēnešus, un salīdzina tās personas, kas sāk apmācības attiecīgā mēnesī, ar tām personām, kas joprojām gaida apmācības, kādu citu ADTP pasākumu vai citu veidu izkļūšanai no bezdarba. Šo salīdzinājumu kvalitāte ir uzlabota, kontrolējot galvenos novērotos raksturlielumus, piemēram, vecumu, izglītību un dažus personas nodarbinātības vēstures aspektus, tām personām, kas uzsāk apmācības, un tām personām, kas joprojām gaida.

Svarīgākie rezultāti, kas ir Pārskata uzmanības centrā, ir personas nodarbinātības iespējas un personas izpeļņa pēc nodarbinātības iegūšanas (atgūšanas), paejot noteiktam mēnešu skaitam pēc apmācību sākuma. Izpeļņas aplēses atspoguļo ienākumu *plūsmu*, mērot noteiktā laikā (paejot noteiktam mēnešu skaitam) pēc apmācību sākuma. Tās neiekļauj ienākumu *apjomu*, kas varētu iet secen, kamēr apmācības tiek pabeigtas un atgriešanās darbā nav iespējama (vai ir daudz sarežģītāka).

Gan formālajai izglītībai, gan neformālajām apmācībām ir labvēlīga ietekme uz personu darba tirgus rezultātiem

Formālā izglītība un neformālās apmācības palielināja iespējamību, ka persona atradīs darbu, un darbu atradušo personu ienākumus. Procentuālās aplēses par ietekmi uz nodarbinātību vispārēji bija augstākas formālajai izglītībai nekā neformālajām apmācībām, un šīs atšķirības starp formālo izglītību un neformālajām apmācībām bija statistiski nozīmīgas visos laikposmos. Raugoties uz darba tirgus rezultātiem 18 mēnešus pēc apmācību sākuma (līdz tam brīdim apmācības ir pabeigtas), formālās izglītības apmācību dalībnieku vidū bija vērojams 7,7 procentpunktu pieaugums nodarbinātības izredzēs, kamēr neformālās izglītības dalībniekiem šis pieaugums bija 4,9 procentpunkti. Turpretim procentuālās aplēses par ietekmi uz izpeļņu bija nedaudz lielākas neformālajām apmācībām, atšķirībām starp formālo izglītību un neformālajām apmācībām šajā ziņā saglabājot statistisko nozīmīgumu lielākajā daļā laikposmu. Pēc 18 mēnešiem neformālās izglītības dalībniekiem bija 5,8 % palielinājums ikmēneša ienākumos, salīdzinot ar 2,2 % pieaugumu formālās izglītības apmācību dalībniekiem (lai gan šeit netiek ņemts vērā neiegūtās izpeļņas apjoms laikā, kamēr dalībnieki piedalījās attiecīgajās apmācībās). Tomēr ir svarīgi atzīmēt, ka ietekmi uz ienākumiem var aplēst tikai tām personām, kas veiksmīgi ieguva darbu. Šis apsvērums varētu vājināt aplēšu nozīmi par formālās izglītības ietekmi uz izpeļņu salīdzinājumā ar neformālajām apmācībām, jo formālā izglītība krietni vairāk palielināja varbūtību, ka personas varētu iegūt darbu. Tādējādi attiecīgi vairāk formālās izglītības apmācību dalībnieku – ar zemāku ienākumu potenciālu – būtu tikuši iekļauti aplēsēs par formālās izglītības ietekmi uz izpeļņu, liekot šai aplēstajai ietekmei izskatīties zemākai.

Šī labvēlīgā ietekme uz ienākumiem un nodarbinātību īstenojas salīdzinoši ātri un saglabājas ilgu laiku. Labvēlīga un nozīmīga ietekme uz nodarbinātību ir vērojama pēc 12 mēnešu ilgas formālās izglītības un tikai pēc 6 mēnešus ilgām neformālajām apmācībām. Formālās izglītības jebkādas ietekmes lēnākais sākums atbilst ilgākajam

laikam, kas nepieciešams tās pabeigšanai. Līdzīgi ir ar ienākumiem, jo ir nepieciešami attiecīgi 18 un 12 mēneši, līdz parādās formālās izglītības un neformālo apmācību labvēlīgā un būtiskā ietekme (neatkarīgi no jebkādiem neiegūtajiem ienākumiem pašā apmācību laikā). Visas šīs ietekmes paliek labvēlīgas ar pavisam niecīgu samazinājumu pat pēc 36 mēnešiem, liecinot par apmācību ietekmes noturīgumu.

Šie rezultāti ļauj paust noteiktu optimismu par Latvijas bezdarbnieku apmācību programmu efektivitāti. Salīdzinot šā Pārskata rezultātus ar nesenām metaanalīzēm, Latvijas bezdarbnieku apmācību programmas tik tiešām šķiet veiksmīgas attiecībā pret līdzīgām programmām citās valstīs. Šos relatīvos panākumus daļēji var mazināt konteksta faktori, jo īpaši ņemot vērā lielo personu skaitu, kas attālinājās no darba tirgus finanšu krīzes laikā, un prasmju trūkumu, kas pastāv dažās nozarēs. Tomēr atsevišķi bezdarbnieku apmācību aspekti Latvijā varētu būt veicinājuši labu rezultātu ieguvi: jau tas vien, ka plašs piedāvāto formālās izglītības un neformālo apmācību kursu klāsts sasaucas ar pārrobežu empīriskajiem pierādījumiem par to, ka ADTP programmas, kas kaut kādā ziņā ir pielāgojamas, drīzāk gūs panākumus.

Lai gan apmācību ietekme ir neviendabīga, pozitīva tā ir praktiski visās apakšgrupās

Noteiktas apakšgrupas šķiet iegūstam vairāk no Latvijas apmācību programmām nekā citas – vismaz novērtēto procentpunktu ziņā –, trīs rezultātiem izpelnoties īpašu uzmanību. Pirmkārt, lai gan sievietes iegūst nedaudz vairāk no formālās izglītības nekā vīrieši darba atrašanas izredžu ziņā, pretējais ir attiecīgi spēkā neformālo apmācību gadījumā, šīm atšķirībām laika gaitā palielinoties. Otrkārt, jaunāku darbinieku – vecumā zem 30 gadiem – vidū ietekme uz nodarbinātību bija vājāka, vismaz no formālās izglītības. Treškārt, ilgstoša ietekme uz nodarbinātības izredzēm sociālās palīdzības saņēmēju vidū ir ievērojami lielāka nekā to personu vidū, kas nesaņēma sociālo atbalstu.

Tomēr viena no vispārsteidzošākajām rezultātu iezīmēm ir tā, ka apmācību ietekme saglabājas labvēlīga, pat ja izlasi sadala pēc individuāliem pamatrādītājiem. Tādējādi tā vietā, lai pamatotu pieaugušo specializāciju tādā veidā, kā tiek piešķirti ADTP pasākumi, rezultāti liecina, ka apmācībām ir potenciāls būt iedarbīgām dažādu atsevišķo bezdarbnieku vidū.

Apmācību kombinācija ar citiem ADTP pasākumiem palielina to ietekmi uz darba tirgus rezultātiem

Kombinējot apmācības ar citiem ADTP pasākumiem, ietekme uz dalībnieku darba tirgus rezultātiem ir lielāka. Pirmkārt, nodrošinot konkurētspējas paaugstināšanas pasākumus (KPP) pirms apmācībām, nedaudz uzlabo ietekmi uz nodarbinātību un ienākumiem gan formālās izglītības, gan neformālo apmācību gadījumā. NVA pašlaik cenšas samazināt KPP skaitu, dažus no tiem sasaistot ar neformālo apmācību kursiem, lai uzlabotu apmācību programmu un KPP kvalitāti kopumā. Tomēr būs svarīgi nodrošināt, ka šī reformas neierobežo piekļuvi KPP tiem, kas piedalās formālajā izglītībā, vai nu saglabājot kādus neatkarīgus KPP, kuriem var piekļūt visi reģistrētie bezdarbnieki, vai kombinējot KPP gan ar formālo izglītību, gan ar neformālajām apmācībām. Otrkārt, nodrošinot mobilitātes atbalstu – programmu, kurā personas var saņemt EUR 100 mēnesī, lai segtu ceļa vai dzīvošanas izmaksas apmācību vietās, kas atrodas vairāk nekā 15 kilometru attālumā –, palielina, dažkārt pat ievērojami, gan formālās izglītības, gan neformālo apmācību ietekmi. Viens īpaši pārsteidzošs rezultāts tiek tiešām rāda, ka, saņemot formālo izglītību ar

mobilitātes atbalstu, tiek sasniegts 23,1 % izpeļņas palielinājums pēc 18 mēnešiem, salīdzinot ar pieaugumu par 5,5 % tiem, kas saņēma neformālo apmācību mobilitātes atbalstu. Tā iemesls daļēji varētu būt tāds, ka apmācību dalībnieki, kas izmanto mobilitātes atbalstu, ir motivētāki par tiem, kas to nedara (un šādas atšķirības motivācijā netika ietvertas analīzē iekļautajos kontroles mainīgajos lielumos). Plašākā skatījumā mobilitātes atbalsts drīzāk tomēr varētu uzlabot specifisko apmācību un dalībnieku atbilstību, piedāvājot lielāku stimulu dalībnieku darba tirgus rezultātiem. Individuālajiem rīcības plāniem jāizstrādā ADTP programmu kombinācijas, kas izmanto šo savstarpējo papildināmību un labāk reaģē uz ļoti atšķirīgajām vajadzībām un ierobežojumiem, ar ko saskaras atbalsta saņēmēji.

Apmācības tiek organizētas ar kuponiem, lai veicinātu izvēli un konkurenci

Kopš 2011. gada apmācības bezdarbniekiem Latvijā tiek sniegtas, izmantojot kuponu sistēmu. Kupons ir fizisks dokuments, ko izdevusi NVA filiāle; uz tā ir norādīta naudas ekvivalenta vērtība, un to var izmantot pie iepriekš apstiprinātiem apmācību pakalpojumu sniedzējiem. Kuponi sniedz dalībniekiem lielāku izvēli apmācību ziņā, ko viņi vēlas apmeklēt, un apmācības pakalpojumu sniedzēju, potenciāli uzlabojot atbilstību starp kupona saņēmēju vajadzībām un faktiski sniegtajām apmācībām. Turklāt kuponu sistēmas var uzlabot apmācību pakalpojumu sniedzēju kvalitāti un sniegumu, veicinot konkurenci. Šis pēdējais punkts ir īpaši svarīgs Latvijai. Pirms 2011. gada bija ievērojams skaits tādu piemēru, kur apmācību pakalpojumu sniedzējiem bija ārkārtīgi ilgi iepirkuma līgumi, bet kuru sniegums laika gaitā pasliktinājās. Tādēļ kuponu sistēmas ieviešana centās izņemt šo iepirkuma posmu no vienādojuma, tā vietā izmantojot kuponus, lai panāktu caurspīdīgu apmācību piešķiršanu.

Dažiem kupona saņēmējiem var būt nepieciešams vairāk atbalsta, lai nodrošinātu, ka viņi spēj efektīvi veikt savu izvēli

Darbinieki, kas strādā ar klientiem kuponu sistēmas ietvaros, saskaras ar sarežģītu izšķiršanos starp atbalstu klientiem un pārlieku iejaukšanos, lai efektīvi izdarītu izvēli savu klientu labā. No vienas puses, darbiniekiem, kas strādā ar klientiem, ir laba izpratne par klientu vajadzībām, ņemot vērā to regulāro savstarpējo komunikāciju un pieredzi, kas gūta, nozīmējot klientiem dažādus ADTP pasākumus. No otras puses, pieņemot, ka kupona saņēmēji vislabāk zina savas vajadzības, varētu būt grūti gūt maksimālu labumu no kuponu sistēmas –izvēles un konkurences ziņā –, ja darbinieki, kas strādā ar klientiem, ir pārāk dominējoši, sniedzot atbalstu. Latvijā NVA darbiniekiem, kas strādā ar klientiem, jau nodrošina daudz iespēju atbalstīt kuponu saņēmējus efektīvā izvēles izdarīšanā viņu pastāvīgajās tikšanās reizēs. Darbiniekiem, kas strādā ar klientiem, ir pieejams pilns ar kuponiem izmantojamo programmu saraksts, kas ļauj ieteikt noteiktas profesijas vai apmācību programmas.

Noteiktām nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām, lai īstenotu efektīvu izvēli, var būt nepieciešams lielāks atbalsts no darbiniekiem, kas strādā ar klientiem. Izskatās, ka Latvijā vecums un valodu zināšanas ietekmē kuponu izmantošanas apmēru, kas var būt reprezentatīvi personas spējai veikt efektīvu izvēli. Iespējamība, ka personas, kam nav latviešu valodas zināšanu vismaz pamatlīmenī, izmantos savus kuponus, ir par 7 procentpunktiem mazāka nekā personām ar pamata (vai augstākām) latviešu valodas zināšanām. Līdzīgi iespējamība, ka personas vecumā no 15 līdz 24 gadiem izmantos savus kuponus, ir par 7 procentpunktiem mazāka nekā 55 gadus un vecākām personām. Tomēr jaunieši var tikt novirzīti ilgtermiņa kursiem, ko organizē Izglītības un zinātnes ministrija

ārpus kuponu sistēmas un kas palielina kuponu neizmantošanas proporciju. Jebkurā gadījumā darbinieku, kas strādā ar klientiem, iespēju ierobežošana atbalstīt klientus kuponu izmantošanas izvēlē var būt neproduktīva to apakšgrupu vidū, kas jau tagad saskaras ar grūtībām savu kuponu izmantošanā.

Jāpieliek īpašas pūles, lai veicinātu konkurenci starp apmācību pakalpojumu sniedzējiem dažos attālos un lauku reģionos

Apmācību pakalpojumu sniedzēji nav pieejami vienlīdz visā Latvijā, kas nozīmē to, ka atsevišķiem kuponu saņēmējiem var rasties grūtības atrast piemērotas apmācību iespējas vietējā līmenī. Pastāv lielas pagastu grupas, it īpaši Kurzemē un Zemgalē, kuros vispār nav oficiāli akreditētu apmācību pakalpojumu sniedzēju. Visiem citiem aspektiem esot vienlīdzīgiem, šis aspekts var kavēt kupona saņēmēju izvēli un ierobežot konkurenci starp apmācību pakalpojumu sniedzējiem šādos reģionos.

Viens veids, kā risināt šo jautājumu, būtu palielināt apmācību pakalpojumu sniedzēju skaitu reģionos, kuros pašlaik ir salīdzinoši maz apmācību pakalpojumu sniedzēju, bet šāda pieeja pašlaik nešķiet loģisks risinājums Latvijas apstākļiem. NVA tik tiešām pašlaik samazina akreditēto apmācību pakalpojumu sniedzēju skaitu. Tā ir reforma, ko daļēji motivē fakts, ka ir sarežģīti piepildīt atsevišķas apmācību grupas (it īpaši attālos un lauku reģionos), kas pagarina laiku, kas kuponu saņēmējiem ir jāgaida līdz apmācību sākumam, un palielina iespējamo ieslēgšanas efektu. Lai to izdarītu, NVA izstrādā stingrākus atlases kritērijus kļūšanai par NVA akreditētu apmācību pakalpojumu sniedzēju, kas vienlaikus kalpo arī kvalitātes paaugstināšanai tiem pakalpojumu sniedzējiem, kas atlasi iztur.

Jo mazāks apmācību pakalpojumu sniedzēju skaits, jo reģionālās mobilitātes atbalsts apmācību dalībniekiem kļūst vēl svarīgāks un varētu būt uzlabojams, lai nodrošinātu, ka visi kuponu saņēmēji var piekļūt plašam apmācību pakalpojumu sniedzēju lokam. Lai gan kopumā 2016. un 2017. gadā mobilitātes atbalsts palielinājās, tikai 9 % no formālās izglītības dalībniekiem un 7 % no neformālo apmācību dalībniekiem saņēma mobilitātes atbalstu. Mobilitātes atbalsta paplašināšanai būtu jāiet tālāk, lai veicinātu efektīvu izvēli, jo īpaši reģionos ar samērā maz apmācību pakalpojumu sniedzējiem.

Latvijas kuponu sistēma personām var radīt nedrošību par to statusu, potenciāli izraisot ieslēgšanas efektu

Latvijā kuponi tehniski ir derīgi ļoti īsu laiku, tikai 14 dienas. Tomēr personas tiek pierakstītas kuponu apmācību programmās, pirms faktiski saņem kuponu. Šajā laikā tiek sagaidīts, ka tās meklēs piemērotus apmācību pakalpojumu sniedzējus un apmācību programmas, potenciāli uz darba meklēšanas rēķina. Laikposms starp pierakstīšanu kuponu apmācību programmā un faktisku kupona saņemšanu var būt ļoti ilgs: vidēji 46 dienas formālās izglītības apmācībām un aptuveni 96 dienas neformālajām apmācībām, kas koncentrējās uz svešvalodām un IKT.

Lai gan ir maz ticams, ka gaidīšanas laiku var pilnībā novērst, specifiskā kuponu piešķiršanas procedūra Latvijā var radīt ieslēgšanas efektu. Lai gan topošajiem kuponu saņēmējiem tiek iepriekš pateikts par viņu pierakstīšanu kuponu apmācību programmā, nav skaidrs, (1) vai viņi ir pilnīgi pārliecināti, ka kupons pēc šā gaidīšanas perioda pienāks, un (2) vai viņi zina, cik ilgs būs gaidīšanas periods (it īpaši, ja tas ir atkarīgs no kursa piepildīšanas). Tādējādi intensitāte, ar kādu viņi meklē apmācību pakalpojumu sniedzējus, šajā laikā var būt neskaidra, potenciāli padarot šo meklēšanu ilgāku un mazāk efektīvu. Alternatīva būtu izsniegt kuponu agrāk, bet pagarināt kuponu derīguma termiņu, kā tas ir

citās valstīs. Piemēram, Vācijā apmācību kuponi bezdarbniekiem parasti ir derīgi trīs mēnešus. Tas var palīdzēt noskaidrot kuponu saņēmēju statusu, nodrošinot, ka viņi velta pietiekamus centienus piemērota apmācības pakalpojumu sniedzēja atrašanai, pat ja tam seko gaidīšanas periods pirms apmācību sākuma.

Lielās atšķirības starp reģioniem priekšnosaka starpreģionu mobilitātes pieaugumu

Saskaņā ar vairākiem rādītājiem plaisa starp reģioniem Latvijā ir viena no lielākajām ESAO valstīs. Bezdarba līmenis, jauniešu bezdarba līmenis un ilgstošo bezdarbnieku īpatsvars visu bezdarbnieku vidū ir ievērojami atšķirīgs visos Latvijas reģionos, blīvi apdzīvotajai Rīgai un Pierīgai uzrādot zemāko līmeni. Turklāt šie divi reģioni 2016. gadā uzrādīja augstāko brīvo darbavietu piedāvājumu, salīdzinot ar kopējo nodarbinātību reģionā. Reģionu lauku apvidi šķiet piedāvājam mazāk labvēlīgus darba tirgus apstākļus: lai gan 2016. gadā lauku apvidos konstatēta 39 % nodarbinātība visu personu vidū, tajos konstatēti arī 45 % no reģistrētajiem bezdarbniekiem, 51 % pabalsta garantētā minimālā ienākuma nodrošināšanai saņēmēju un 56 % darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu.

Novērotās tendences ilgtermiņa migrācijas plūsmās starp Latvijas reģioniem izceļ pilsētu un piepilsētu reģionu, it īpaši Rīgas apkaimes, bet arī reģionālo centru pievilcību. Salīdzinājumā ar citām Eiropas ESAO valstīm reģionālā mobilitāte Latvijā sasniedz vidēju līmeni: aplēses rāda, ka pēdējos gados (2013.-2016.) ik gadu 1,3 % no iedzīvotājiem darbspējīgā vecumā (15-64) mainīja savas dzīvesvietas reģionu. Bezdarbnieku mobilitāte Latvijā ir nedaudz augstāka (aptuveni 1,4 %). Gados jauni bezdarbnieki (15-34) demonstrē samērā augstu gatavību pārcelties Latvijas iekšienē: 2016. gadā 26 % bija gatavi pārcelties uz citu reģionu darba dēļ, salīdzinot ar ES vidējo vērtību 20 %. Tomēr viņu vēlme regulāri braukāt uz darbu ir salīdzinoši zema (44 %, salīdzinot ar ES vidējo rādītāju 64 %). Strauji pieaugošās īres maksas Rīgā un Pierīgā zināmā apmērā varētu mazināt reģionālo mobilitāti.

ADTP programma ievērojami veicina bezdarbnieku reģionālās mobilitātes pieaugumu

2013. gadā NVA ieviesa ADTP programmu, kas piedāvā atbalstu, ja tiek pieņemti attāli darba piedāvājumi (vismaz 20 km attālumā no pašreizējās dzīvesvietas) vai apmeklēti attāli apmācību pasākumi, atmaksājot ceļa vai dzīvošanas izmaksas. Kopējais dalībnieku skaits 2017. gada beigās sasniedza 9200, un dalībnieki parasti ir jaunāki par 35 gadiem, neprecējušies un bez augstākās izglītības. Izmantojot trīs atbilstības noteikumus dalībai programmā, ESAO ir veikusi šīs programmas ietekmes novērtēšanu. Izmantojot metodi "atšķirība atšķirībā" (*difference-in-difference approach*), novērtējums noskaidro, vai ar darbu saistītā atbilstīgo bezdarbnieku grupu mobilitāte pēc programmas ieviešanas (vai paplašināšanas) palielinājās spēcīgāk nekā ar darbu saistītā salīdzināmu, bet neatbilstīgu bezdarbnieku mobilitāte.

Rezultāti liek domāt, ka programmai (un tās paplašināšanai) kopumā bija labvēlīga ietekme uz ar darbu saistīto bezdarbnieku mobilitāti. Izskatās, ka programmas ieviešana uz pusi ir palielinājusi varbūtību, ka bezdarbnieki atsevišķā mēnesī pārceļas, lai uzsāktu darbu. Piedāvājot programmu Jauniešu garantijas ietvaros un paplašinot atbilstību valsts sektora darbavietām, tāpat tika radīta, kaut arī mazāka, tomēr labvēlīga ietekme uz ar darbu saistīto bezdarbnieku mobilitāti. Konkrētu bezdarbnieku grupu specifiskā analīze apstiprina, ka programma un tās paplašināšana ir cēlusi ar darbu saistīto sociālās palīdzības saņēmēju mobilitāti. Izskatās, ka ar darbu saistītā divu citu mērķgrupu, proti, personu ar invaliditāti un Latgales iedzīvotāju, mobilitāti labvēlīgi ietekmēja programmas ieviešana, bet

neietekmēja tās paplašinājumi. Tāpat rezultāti rāda, ka ar darbu saistītā bezdarbnieku mobilitāte krītas līdz ar bezdarba ilgumu: varbūtība pārcelties citur, lai uzsāktu darbu, ir visaugstākā pirmajos trīs bezdarba mēnešos, tad pakāpeniski samazinās, pieaugot bezdarba ilgumam, līdz 13-18 mēnešu atzīmei, pēc kuras šī varbūtība saglabājas aptuveni nemainīga.

Kamēr ģimenēm vajadzētu vairāk atbalsta mobilitātei, jauniešiem un personām, kas nav precējušās, vajadzētu noteikt stingrākus pārcelšanās pienākumus

Finansiālā atbalsta ierobežošana programmas ietvaros uz EUR 400 ierobežo NVA izdevumus, bet šķiet par zemu pāriem un it īpaši ģimenēm, kurām bieži ir ievērojami augstākas iepriekšējās izmaksas, lai pārceltos. Viens veids, kā NVA varētu nodrošināt augstākās summas, ir organizēt nelielus aizdevumus no trešās puses. Lai uzlabotu iesaisti programmā, varētu piemērot stingrākas mobilitātes prasības bezdarbniekiem, kas dzīvo vieni vai kuru partneri nestrādā vietēja darbā. Jo īpaši no gados jauniem bezdarbniekiem bez ģimenes saistībām dzīvesvietā būtu sagaidāms, ka viņi pārcelsies visas Latvijas teritorijas ietvaros, lai stātos darbā, ar nosacījumu, ka ir pieejams atbalsts mobilitātei. Saskaņā ar pašreizējiem noteikumiem tādu darbu, ko nevar sasniegt vienas stundas laikā ar sabiedrisko transportu, piedāvājumus var noraidīt bez sekām. Turklāt to, vai bezdarbniekam ir pieejama automašīna, varētu iekļaut kā kritēriju tam, vai attālā darba piedāvājums ir piemērots vai ne.

Pašlaik bezdarbnieki iegūst tiesības uz reģionālās mobilitātes atbalstu pēc divu mēnešu bezdarba ilguma. Tā kā bieži varētu būt situācijas, kurās bezdarbniekiem izdodas atlikt darba uzsākšanu aiz divu mēnešu atzīmes, šim nosacījumam vajadzētu būt mazai nozīmei attiecīgo tiesību piešķiršanā, un tas drīzāk sliecas kavēt nodarbinātības atjaunošanu. Divu mēnešu gaidīšanas perioda vietā tiesības piedalīties programmā varētu tikt saistītas ar sliktām darba izredzēm atbilstoši profilēšanas rezultātiem. Daži programmas dalībnieki pārceļas, lai iegūtu augsti kvalificētas darbavietas, un valsts atbalsts viņu mobilitātei šajos gadījumos varbūt nav nepieciešams, tāpēc šādiem darba piedāvājumiem nevajadzētu piešķirt mobilitātes atbalsta tiesības. Sasaistot tiesības piedalīties programmā ar noteiktu profilēšanas rezultātu, piemēram, izslēgtu tos, kam nav vajadzīgs mobilitātes atbalsts, atbrīvojot līdzekļus tiem, kam tas ir nepieciešams.

Uzņēmējdarbības programmas var piekļūt neizmantotam uzņēmēju potenciālam bezdarbnieku vidū

Zināmā mērā politikas veidotāji var risināt bezdarbu visos Latvijas reģionos, veicinot uzņēmējdarbību un jaunuzņēmumu veidošanu, lai radītu ilgstošu nodarbinātības izaugsmi pašos reģionos. Pašnodarbināto personu skaits ir pieaudzis lielākajā daļā Latvijas reģionu. Pierīgā laikā no 2012. gada līdz 2016. gadam tas pieauga par 40 %, lai gan pastāv bažas, ka tas varētu atspoguļot mikrouzņēmumu nodokļa ieviešanu, kas tiek saistīts ar fiktīvas pašnodarbinātības pieaugumu. Uzņēmumu skaita pieaugums ir aptuveni 5 % gadā gan pilsētu, gan lauku reģionos Latvijā, kas ir viena no augstākajām vērtībām ESAO valstīs, uz kurām šādi dati attiecināti. Ņemot vērā uzņēmējdarbību digitālajā ekonomikā, Latvijas labi attīstītā platjoslas infrastruktūra var palīdzēt lauku reģioniem panākt pilsētas.

2015. gadā veiktā apsekojuma dati liecina, ka 3 % no visiem bezdarbniekiem Latvijā vēlētos kļūt par pašnodarbinātām personām, kas ir vairāk nekā vidēji ES valstīs. Tomēr tikai 2 % bezdarbnieku Latvijā 2016. gadā reģistrējās kā pašnodarbinātie. Šī atšķirība izceļ neizmantoto uzņēmēju potenciālu, kas šķiet lielāks nekā jebkurā citā ES valstī. Latvijas ADTP uzņēmējdarbības un pašnodarbinātības programmai tādēļ var būt svarīga loma

bezdarba mazināšanai visos reģionos. Programma palīdz dalībniekiem izstrādāt biznesa plānus, nodrošina atgriezenisko saiti un atbalsta apstiprināto biznesa plānu īstenošanu ar dotācijām līdz EUR 3000, kā arī ikmēneša stipendijām minimālās algas apmērā. No 2012. gada līdz 2017. gadam dalībniekiem, kuru biznesa plānu apstiprināja, vērojams augstāks nodarbinātības līmenis četrus vai vairāk mēnešus pēc programmas beigām nekā dalībniekiem, kuru biznesa plāns netika apstiprināts (65 %-70 % salīdzinājumā ar aptuveni 60 %). No 377 personām, kas saņēma dotāciju jaunuzņēmumam vai pašnodarbinātībai laika posmā no 2008. gada līdz 2014. gadam, 71 % joprojām nodarbojās ar attiecīgo uzņēmējdarbību divus gadus vēlāk. Šis izdzīvošanas līmenis ir līdzīgs tam, kas novērots līdzīgās programmās citās Eiropas valstīs. Programma arī piedāvā labas izredzes iegūt dotācijām dalībniekiem ar invaliditāti un ilgstošiem bezdarbniekiem. Varbūtība dalībniekiem, kuru dzīvesvieta ir reģionos ārpus Rīgas, saņemt dotācijas ir viszemākā, salīdzinot ar citiem dalībniekiem.

Mērķtiecīga subsidētās nodarbinātības programma tiek piedāvāta neaizsargātām grupām

Latvija veltī vienu piekto daļu ADTP izdevumu programmai, kas neaizsargātām bezdarbnieku grupām piedāvā subsidētu nodarbinātību privātajā sektorā. Subsīdija sedz līdz 50 % no kopējām algu izmaksām, nepārsniedzot minimālo darba algu (vai 1,5 minimālās darba algas noteiktām personām ar invaliditāti). Maksimālais subsīdijas piešķiršanas ilgums ir seši mēneši jauniešiem un 12 mēneši vairumam citu bezdarbnieku, lai gan ilgums var būt līdz pat 24 mēnešiem ilgstošiem bezdarbniekiem (IBD), personām ar invaliditāti un dažām citām neaizsargātām grupām. Subsīdija tiek maksāta plašam spektram darba devēju ar nosacījumu, ka tie pieņem darbā kandidātu no NVA atbilstīgi reģistrētiem bezdarbniekiem. Lai mazinātu aizstāšanas efektu, vakancei jābūt izsludinātai vismaz četrus mēnešus pirms pieņet darbā subsidētu darbinieku, un izvēlētais kandidāts nedrīkst būt bijis tā paša uzņēmuma darbinieks iepriekšējā gadā. Viena un tā pati persona var piedalīties programmā vairāk nekā vienu reizi, bet starp subsidētas nodarbinātības periodiem jābūt vismaz viena gada pārtraukumam. Laikposmā no 2012. gada janvārim līdz 2017. gada oktobrim aptuveni 10 % no subsidētās nodarbinātības dalībniekiem kopumā programmā piedalījās vairāk nekā vienu reizi. Tomēr šī aplēse atspoguļo atkārtotas dalības zemāko robežu, jo pieejamos datos dalība pirms 2012. gada janvāra un pēc 2017. gada oktobra nav iekļauta.

Kopumā 9000 personu piedalījās programmā laikā no 2012. līdz 2017. gadam. Personas ar invaliditāti veidoja gandrīz trešdaļu no visiem subsidētās nodarbinātības dalībniekiem, kamēr jaunieši (20-29 gadus veci) un personas, kas sasniegušas vismaz 55 gadu vecumu, veidoja attiecīgi 28 % un 11 % procentus. Stingra subsīdiju mērķauditorijas atlase ir šo panākumu atslēgas faktors, tāpat kā netiešā ietekme, piemēram, liekās palīdzības (*deadweight loss)* efekts (ja personas, kas gūst labumu no programmas, būtu atradušas darbu pat bez dalības), ieslēgšanas efekts un izstumšanas (*displacement*) efekts. Pieejamie pierādījumi no šādām programmām citās valstīs liecina, ka, lai mazinātu liekās palīdzības efektu, subsīdijas nevajadzētu paredzēt bezdarba perioda pašā sākumā. Šajā ziņā Latvijas stratēģija, vēršoties pie IBD kā mērķauditorijas, atbilst vispāratzītiem empīriskās literatūras faktiem. Turklāt, orientējoties uz neaizsargātām grupām, kam subsīdiju nepieejamības gadījumā būtu ierobežotas iespējas atrast darbu, šī programma līdz minimumam samazina liekās palīdzības efektu.

Dalība subsidētās nodarbinātības programmā rada zināmu administratīvo slogu darba devējiem

Smagas birokrātiskās procedūras un stingri nosacījumi darba devējiem var apdraudēt to gatavību piedalīties programmā, it īpaši, ciktāl ieguvumi no dalības ir uzskatāmi par zemiem. Latvijā dalība subsidētajā nodarbinātībā ietver zināmu administratīvo slogu darba devējiem, ko būtu iespējams mazināt. Pirmkārt, lai darba devēji tiktu izvēlēti dalībai programmā, tiem ir jāsagatavo un jāiesniedz NVA virkne dokumentu, tai skaitā dokumenti, kas apliecina, ka tie atbilstīgi pilda nodokļu un citus pienākumus. Daudzus no šiem dokumentiem NVA var viegli pieprasīt tiešsaistē, un to dēļ nevajadzētu sagādāt papildu slogu darbā pieņemošajam uzņēmumam. Otrkārt, darba devējiem jāiesniedz NVA ikmēneša atskaites par subsidētā darbinieka nostrādātajām stundām, lai subsīdijas varētu aprēķināt un izmaksāt. Arīdzan šis var būt ievērojams administratīvais slogs, it īpaši mazajiem un vidējiem uzņēmumiem (līdz četriem darbiniekiem), kuri veido gandrīz pusi no darba devējiem, kas piedalās šajā programmā Latvijā. Visbeidzot, prasība piešķirt kvalificētu darba vadītāju katram bezdarbniekam, kas pieņemts darbā ar programmas starpniecību, ir vērtējama atzinīgi, bet var būt arī šķērslis dažiem darba devējiem. Lai gan darba vadītājam maksā algas piemaksu no valsts budžeta, prasība, ka viņa/viņas kvalifikācijai jāatbilst kvalifikācijai, kas nepieciešama subsidētajai darbavietai, varētu būt papildu šķērslis mazajiem uzņēmumiem.

Subsidētās nodarbinātības programmai ir labvēlīga ietekme uz nodarbinātību

Varbūtība iesaistīties subsidētās nodarbinātības programmā atbilstīgo personu vidū ir ļoti zema. Tā ir tuvu 3 % personām, kas bijušas bezdarbnieki vismaz 12 mēnešus, un pat zemāka jauniešiem un gados vecākiem bezdarbniekiem. Personām ar invaliditāti iespējamība ir 6,6 %.

Subsidētās nodarbinātības pasākumu efektivitātes novērtējums šajā Pārskatā pamatojas uz dalībnieku (intervences grupas) darba tirgus rezultātu salīdzinājumu ar līdzīgiem atbilstīgiem bezdarbniekiem, kas nesaņēma subsidēto nodarbinātību (salīdzinājuma grupa). Īstenotas tika divas novērtējumu kopas, jo laiks, kas ir jāpavada bezdarba statusā, lai iegūtu tiesības saņemt subsidēto nodarbinātību noteiktām grupām atšķiras: vienām personām (ieskaitot jauniešus) ir jāgaida seši mēneši, līdz tās iegūst tiesības, kamēr citām ir jāgaida 12 mēneši, sākot no bezdarba perioda sākuma. Otrajā grupā, visticamāk, iekļaujas IBD, tostarp bezdarbnieki, ar ko darbinieki, kas strādā ar klientiem, nav darbojušies prioritāti un kas ir piedalījušies citās ADTP programmās. Tāpat jāatzīmē, ka dažas grupas, tostarp personas ar invaliditāti, iegūst tiesības uz subsidēto nodarbinātību uzreiz pēc reģistrācijas. Jebkurā gadījumā intervences grupā ir iekļautas personas, kas saņēmušas subsidēto nodarbinātību 6 mēnešu laikā pēc tam, kad tās ieguvušas tiesības uz dalību programmā. Lai palielinātu intervences un salīdzinājuma grupu salīdzināmību, aplēses ietver daudz kontroles kopu personības īpašībām, mājsaimniecības lielumu un atrašanās vietu.

Dalība programmā ir saistīta ar lielāku nodarbinātības varbūtību, kas laika gaitā ātri sarūk. Divus gadus pēc brīža, kad dalībnieki iegūst tiesības dalībai programmā (sešus mēnešus pēc bezdarba sākuma), varbūtība, ka šos programmas dalībniekus drīzāk pieņems darbā, ir par 16 procentpunktiem lielāka nekā līdzīgiem bezdarbniekiem kontroles grupā. Aplēstā ietekme ir liela, bet būtiski neatšķiras no konstatējumiem līdzīgos nosacījumos citās valstīs, ciktāl tiek piemērotas līdzīgas ekonometriskās metodes. Šī ietekme lielā mērā atspoguļo to, ka daudzas no šīm personām joprojām strādā subsidētā darbā divus vai pat trīs gadus pēc kļūšanas par bezdarbniekiem.

Ja personas, kas paliek (vai atgriežas) subsidētajās darbavietās tiek izslēgtas no analīzes, novērtētā programmas ietekme ir mazāka (t. i., desmit procentpunktu, paejot 24 mēnešiem kopš brīža, kad iegūtas dalības tiesības tām personām, kas kļūst tiesīgas piedalīties sešus mēnešus pēc bezdarba sākuma), bet saglabājas pozitīva un statistiski nozīmīga pat četrus gadus pēc brīža, kad persona ieguvusi dalības tiesības. Atsevišķas analīzes, kas veiktas dažādās mērķa grupās liecina, ka tad, ja ņem vērā tikai nesubsidētas darbavietas, programmas novērtētā ietekme uz jauniešiem un gados vecākiem bezdarbniekiem (mazākā mērā) ir pozitīva un nozīmīga pat četrus gadus pēc atskaites sākuma.

Tomēr ietekme nav konstatēta personām ar invaliditāti. Šis rezultāts šķiet atbilstošs atstāstītiem neoficiālajiem pierādījumiem, ka darba devēji mēdz atlaist personas ar invaliditāti pēc subsīdijas perioda beigām. Subsīdiju maksimālā ilguma īslaicīgais pieaugums personām ar invaliditāti 2014. gadā izraisīja nelielu vidējā subsīdiju ilguma pieaugumu šajā grupā, tomēr tas nebija saistīts ar darba tirgus rezultātu uzlabojumu. Būtu nepieciešama padziļinātāka analīze, lai pilnībā saprastu ietekmes uz personām ar invaliditāti trūkumu, bet tā nav iespējama, ņemot vērā nelielo personu skaitu, kuras šīs izmaiņas skar. Tomēr saistības trūkums starp ilgāku subsīdiju ilgumu un uzlabotiem darba tirgus rezultātiem liek domāt, ka šādām programmām varētu būt ierobežota efektivitāte šajā grupā kopumā. Viena iespēja, ko varētu apsvērt, ir attieksmes diferencēšana pret personām ar invaliditāti saskaņā ar tām noteikto invaliditātes pakāpi un šķēršļiem, kas traucē tām strādāt. Personām ar smagu invaliditāti varētu apsvērt garāku subsīdiju ilgumu, savukārt personām ar vieglāku invaliditāti īsāku subsīdiju ilgumu varētu kombinēt ar spēcīgiem sociālajiem pakalpojumiem. Turklāt subsīdiju līmenis varētu atšķirties atkarībā no novērtētās bezdarbnieka invaliditātes un laika gaitā mainīties.

Latvijas bagātīgi pieejamie administratīvie dati būtu jāizmanto ADTP regulāram monitoringam un ietekmes novērtējumam

Latvijā pastāv ievērojama administratīvo datu sistēma, kas ļauj sasaistīt individuāla līmeņa datus no dažādiem avotiem un tādējādi analizēt svarīgus darba tirgus politikas jautājumus, kā arī daudzus citus sociāli ekonomiskās pētniecības un politikas jautājumus. Šis Pārskats ir ieguvis no milzīgajiem pūliņiem, ko pielika NVA un tās datu operators, UNISO, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra, Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde un ZZ Dats, kas uztur pašvaldību informācijas sistēmas datubāzi un kas, balstoties uz Latvijas 118 (no 119) pašvaldību atļaujām, piekrita ekstrahēt savus datus par sociālo palīdzību. Daudz administratīvo datu tika nodrošināts ESAO, un tos sasaistīja ESAO komanda, kas ļāva veikt padziļinātu un vērienīgu izvēlētu ADTP programmu ietekmes analīzi. Izšķiroši ir tas, ka saistītie administratīvie dati ļāva izsekot personas samērā ilgā laika periodā, ļaujot identificēt gan īstermiņa, gan ilgtermiņa programmu ietekmi, un tādējādi nodrošināt labāku izpratni par mehānismiem, ar kuru palīdzību ADTP programmas varētu darboties. Turklāt detalizēta informācija par reģistrēto bezdarbnieku dalību visu veidu ADTP pasākumos un viņu sadarbību ar NVA ļāva Pārskatā izpētīt, kā darba tirgus politikas dažādie elementi savstarpēji mijiedarbojas. Vienlaikus, pateicoties tam, ka bija pieejama informācija par katras personas pazīmēm, bija iespējams kontrolēt novērojamās atšķirības starp tām personām, kas piedalījās, un tām, kas nepiedalījās programmā, samazinot kļūdas katras izvērtētās programmas novērtētajā ietekmē.

Būtu jāturpina centieni uzturēt detalizētus un saistāmus administratīvos datus, lai atvieglotu aktivēšanas pasākumu efektivitātes regulāru uzraudzību un novērtēšanu. Šī datu vākšana var kalpot arī, lai atbildētu uz citiem ar politiku saistītiem jautājumiem, kas pārsniedz aktivēšanas politikas jomu. Šādiem centieniem vajadzīgi ieguldījumi cilvēkresursos, lai attīstītu nepieciešamās tehniskās iemaņas. To varētu viegli sasniegt Latvijā, kur investīcijas

IKT prasmēs ir bijušas augstas. Varētu mācīties no citām ESAO valstīm (piem., Igaunijas, Nīderlandes, Norvēģijas, Vācijas, Flandrijas reģiona Beļģijā), lai vēl vairāk veicinātu Latvijas iespējas šajā jomā.

Galvenie politikas ieteikumi

Nodarbinātības valsts aģentūras vispārīgā darbība

- Izveidot regulāru un strukturētu formātu sadarbībai starp NVA un pašvaldībām, sekojot pozitīvajiem rezultātiem, ko sniedza 2013. gada uz ilgstošiem bezdarbniekiem orientētais pilotprojekts.
- Pārskatīt prasības vakanču reģistrācijai, lai nemazinātu darba devēju motivāciju, piem., pieprasot detalizētu informāciju par algu. Tā vietā varētu pieprasīt informāciju par algas diapazonu.
- Ieviest iespējas mazāk stingrām sankcijām darba piedāvājuma noraidīšanas gadījumā, piem., pabalsta samazināšanu uz laiku.
- Noteikt pienākumu gados jauniem bezdarbniekiem bez ģimenes pienākumiem pieņemt darba piedāvājumus jebkurā vietā Latvijā. Visiem bezdarbniekiem ņemt vērā piekļuvi automašīnai, katrā atsevišķajā gadījumā pieņemot lēmumu par to, vai darba piedāvājums ir piemērots.
- Pārskatīt bezdarbnieku profilēšanas rīku un tā izmantošanu atbilstoši turpmāk minētajam:
  - Samazināt grupu skaitu un sasaistīt tās ar diferencētu pakalpojumu plūsmām.
  - Nodrošināt, lai profilēšanas rīks būtu pieejams un tiktu izmantots reģistrācijas brīdī NVA.
  - Vairāk paļauties uz viegli pieejamu un kvalitatīvu statistikas informāciju nekā uz bezdarbnieka paša sniegto informāciju.
- Apsvērt nodrošināt tiešsaistes pakalpojumus bezdarbniekiem, par kuriem var pieņemt, ka viņi atbilstoši profilēšanas rīka rezultātiem ātrāk atsāks darbu.

Apmācību programmas

- Uzlabot pašreizējo programmu reģionālās mobilitātes atbalstam tiem, kas piedalās apmācībās, it īpaši tādos reģionos kā Kurzeme un Zemgale, kur ir salīdzinoši maz apmācību pakalpojumu sniedzēju, lai ļautu kuponu saņēmējiem piekļūt lielākam apmācību programmu klāstam.
- Apsvērt reformēt specifisko procedūru kuponu piešķiršanai, lai ierobežotu ieslēgšanas efektu, šādi:
  - Saīsināt vai likvidēt periodu, kad reģistrētie bezdarbnieki zina, ka viņi ir pierakstīti kuponu apmācību programmai, bet vēl nav saņēmuši savu kuponu.
  - Pagarināt laiku, kurā kuponi ir faktiski derīgi, ilgāk par pašreizējo divu nedēļu periodu, lai atbalstītu efektīvu izvēli.
- Apsvērt papildu veidus, kā samazināt ieslēgšanas efektu, ļaujot piedalīties apmācībās līdztekus darba meklēšanai.
- Turpināt konsolidēt apmācību nodrošinājumu bezdarbniekiem, lai samazinātu gaidīšanas laiku, bet rūpīgi uzraudzīt, kādu ietekmi tas atstāj uz kuponu saņēmēju izvēles iespējām un apmācību pakalpojumu sniedzēju savstarpējo konkurenci.

- Nodrošināt, lai darbiniekiem, kas strādā ar klientiem, būtu kapacitāte sniegt īpašu atbalstu tiem kuponu saņēmējiem, kam efektīvas izvēles īstenošanai palīdzība ir vajadzīga visvairāk, tostarp personām bez latviešu valodas pamatzināšanām un jauniešiem.
- Nodrošināt, lai pašreizējās reformas, kas apvieno *konkurētspējas paaugstināšanas pasākumus* un neformālās apmācības, nesamazinātu pieeju šādiem pasākumiem formālās izglītības apmācību dalībnieku gadījumā.

Subsidētās nodarbinātības programma

- Samazināt slogu darba devējiem, izmantojot IT sistēmu, lai sniegtu izmaksājamās subsīdijas daudzuma aprēķināšanai nepieciešamo ikmēneša informāciju par nostrādātajām stundām.
- Apsvērt diferencētus subsidētās nodarbinātības nosacījumus personām ar invaliditāti atbilstoši novērtētās invaliditātes, strādāšanas šķēršļu un/vai darbspējas pakāpei, piemēram, šādi:
  - Pagarināt subsīdijas ilgumu un, iespējams, samazināt tās summu, personām ar smagu invaliditāti, kurām tas ir vienīgais veids, kā iegūt darbu. Šajos gadījumos subsīdija būtu jāuztver arī kā sociālās iekļaušanas instruments.
  - Samazināt subsīdijas ilgumu personām ar mazāku invaliditāti un stiprināt nodarbinātības un sociālos pakalpojumus, ko tām sniedz subsidētās nodarbinātības periodā.
- Uzturēt pagaidu sabiedrisko darbu programmu, ko var izvērst, lai tā kalpotu kā drošības tīkls sarežģītos ekonomiskos apstākļos.

Programma bezdarbnieku reģionālās mobilitātes veicināšanai

- Izpētīt, kā var piedāvāt lielāku mobilitātes atbalstu ģimenēm, piemēram, ar nelieliem aizdevumiem, ko Nodarbinātības valsts aģentūra organizētu sadarbojoties ar kredīta sniedzējiem.
- Atcelt programmas ierobežojumu, kas ļauj tajā piedalīties tikai personām, kas bijušas bezdarbnieka statusā vismaz divus mēnešus, tā vietā saistīt tiesību piešķiršanu ar profilēšanas rezultātiem, kas nosaka vajadzību pēc šāda mobilitātes atbalsta un izslēdz noteiktas profesijas un/vai augsti apmaksātas darbavietas no tiesībām uz šo atbalstu.

Datu vākšana

- Turpināt investīcijas labi funkcionējošas datu infrastruktūras izveidē un uzturēšanā.
- Attīstīt sistēmu automātiskai un regulārai ADTP rezultātu uzraudzībai un novērtēšanai ar minimālu cilvēkresursu patēriņu.
- Izmantot pieredzi, kas iegūta un apgūta, pamatojoties uz šo ESAO Pārskatu un citām iepriekš veiktām datu analīzēm, lai veidotu kapacitāti sistemātiskiem ADTP ietekmes novērtējumiem – gan interni, gan sadarbībā ar ekspertiem.

1. nodaļa. Latvijas darba tirgus tendences un izaicinājumi

Šajā nodaļā ir sniegts pārskats par jaunākajām norisēm Latvijas ekonomikā un darba tirgū, izmantoti vairāki datu avoti, lai analizētu pašreizējo bezdarba situāciju, raugoties no dažādiem skatpunktiem, un apzinātas neaizsargātās bezdarbnieku grupas Latvijas darba tirgū.

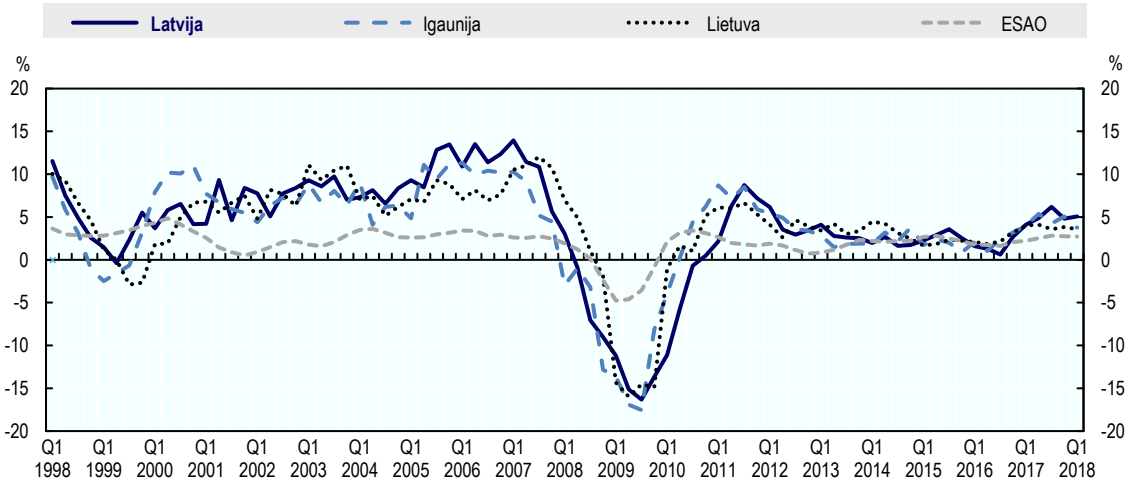
Statistikas datus par Izraēlu sniedz un par tiem atbild attiecīgās Izraēlas iestādes. Šo datu izmantošana ESAO neskar Golānas augstieņu, Austrumjeruzālemes un izraēliešu apmetņu Rietumkrastā statusu saskaņā ar starptautisko tiesību noteikumiem.

Jaunākās tendences darba tirgū: no krīzes līdz stagnācijai atgūšanās posmā

Pēdējos divdesmit gados norises Latvijas darba tirgū ir noteicis ilgstošs ekonomikas uzplaukums līdz 2008. gadam, īpaši smaga recesija 2008.–2010. gadā un strauja atgūšanās (1.1.attēls). Uzplaukumu līdz 2008. gadam veicināja Latvijas izredzes iestāties Eiropas Savienībā un sākotnējā ietekme pēc iestāšanās 2004. gadā, kas izpaudās kā dāsni kredītu piedāvājumi ar zemām procentu likmēm un cerības uz ienākumu ātru pieaugumu (Blanchard, Griffiths and Gruss, 2013[1]). Strauji cēlās algas un mājokļu cenas, veicinot patēriņu un tādējādi pastiprinot ekonomiskās aktivitātes augšupejošo spirāli (OECD, 2015[2]).

1.1. attēls. Uzplaukums, lejupslīde un atgūšanās Baltijas valstīs, 1998.–2018. gads

Sezonāli izlīdzināts IKP pieaugums salīdzinājumā ar to pašu ceturksni iepriekšējā gadā (procentos)



Piezīme: ESAO ir vidējais svērtais rādītājs, kurā nav iekļauta Lietuva.
Avots: ESAO ceturkšņa nacionālo kontu datubāze, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=QNA.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960270

Kad 2007. gadā piekļuve kredītiem kļuva ierobežotāka, kritās mājokļu cenas, un tas negatīvi ietekmēja patēriņu, turklāt situāciju lielā mērā saasināja ārvalstu banku veiktās kreditēšanas pēkšņā pārtraukšana finanšu krīzes sākumā 2008. gada septembrī (Åslund and Dombrovskis, 2011[3]). No 2000. līdz 2007. gadam Latvijas IKP vidēji pieauga par 10 % gadā, bet no 2007. līdz 2010. gadam tas saruka par aptuveni ceturtdaļu (OECD, 2015[2]). Globālā finanšu krīze, kas sakrita ar lejupslīdi pēc Latvijas uzplaukuma, Latviju ietekmēja īpaši spēcīgi, un šī ietekme bija daudz izteiktāka nekā lielākajā daļā pārējo ESAO valstu, bet ļoti līdzīga ietekmei Igaunijā un Lietuvā, kur pirms krīzes bija līdzīgs uzplaukuma periods (1.1. attēls).

Pēc smagās recesijas visās trijās Baltijas valstīs drīz sekoja strauja atgūšanās (1.1. attēls). Latvijas ekonomikas izaugsme kopš 2011. gada ir bijusi viena no straujākajām Eiropā (OECD, 2015[2]) un 2018. gada pirmajā ceturksnī sasniegusi 5 %. Ir gaidāms, ka ekonomiskā situācija turpinās uzlaboties, jo Latvija gūst labumu no stabila iekšējā patēriņa, augošiem eksporta tirgiem gan eirozonā, gan Krievijas Federācijā, kā arī no ES fondu ieguldījumu atsākšanas (OECD, 2017[4]). Lai gan pret Krievijas Federāciju nesen noteikto sankciju un Krievijas pretsankciju negatīvā ietekme ir bijusi ļoti ierobežota (Oja, 2015[5]),

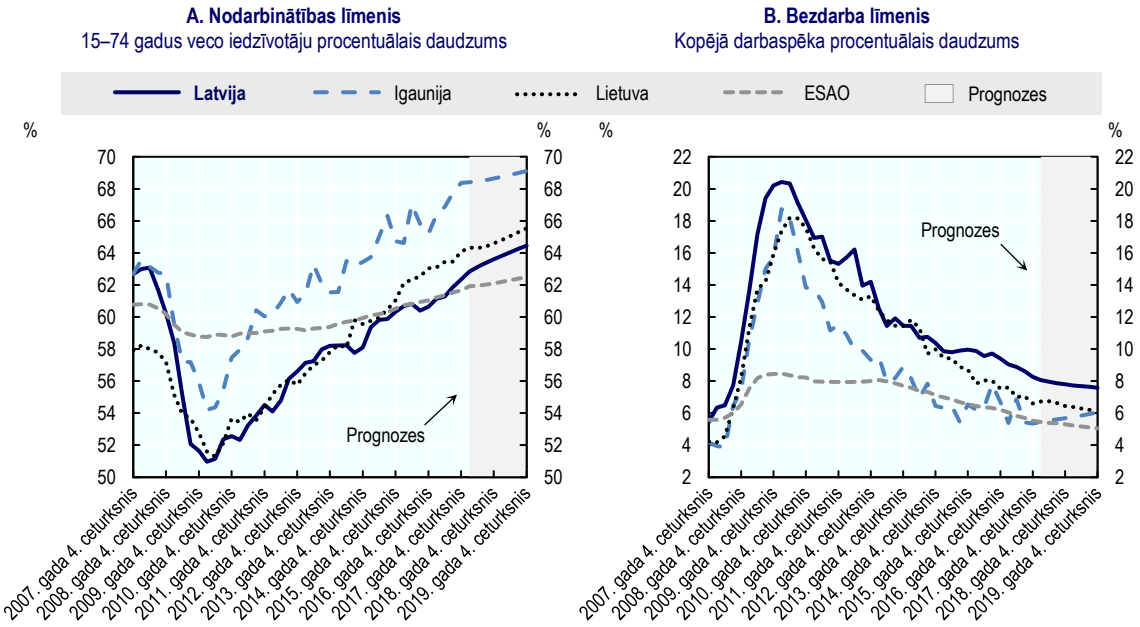
ģeopolitiskā spriedze attiecībās ar Krieviju joprojām ir potenciāli lielākais Latvijas ekonomikas apdraudējums (OECD, 2017[4]).

Recesija ievērojami samazināja nodarbinātību un palielināja bezdarbu

Centieni reaģēt uz krīzi, kura laikposmā no 2007. līdz 2009. gadam vērsās plašumā, nespēja novērst ievērojamu ietekmi uz algām un nodarbinātību. Latvijas valūta, kas tolaik bija lats, kopš 2005. gada bija piesaistīta eiro. Stabila valūtas kursa uzturēšana un Māstrihtas kritēriju ievērošana, lai galu galā pievienotos Eiropas monetārajai savienībai, bija politikas prioritātes (Purfield and Rosenberg, 2010[6]), un Latvija 2014. gada janvārī tiešām varēja ieviest eiro. Uz globālās finanšu krīzes izraisīto lielo šoku Latvija reaģēja nevis ar ārēju, bet ar iekšēju devalvāciju, kas liek samazināt cenas iekšzemes tirgū (tostarp algas), lai atgūtu konkurētspēju eksporta tirgos. Tā kā cenas un algas pielāgojas lēni, darba tirgus īstermiņa pielāgošanās notika uz nodarbinātības rēķina.

Līdz ar to nodarbinātība un bezdarbs Latvijā piedzīvoja dramatiskas izmaiņas (1.2.attēls). Nodarbinātības līmenis 15–74 gadus vecu iedzīvotāju vidū samazinājās no 63 % 2008. gada 1. ceturksnī līdz 51 % 2010. gada 1. ceturksnī (A grafiks). Lai gan nodarbinātības līmenis strauji samazinājās arī Igaunijā un Lietuvā (attiecīgi par gandrīz 10 un 7 procentpunktiem), Latvijā kritums bija būtiski lielāks. Bezdarba līmenis šajā laikposmā strauji (par 13–15 procentpunktiem) pieauga visās trijās Baltijas valstīs (B grafiks). Vienīgi Latvijā, kur sākotnējais rādītājs bija nedaudz augstāks, bezdarba līmenis sasniedza 20 % no kopējā darbaspēka. Šīs lielās svārstības kontrastē ar ļoti mērenām vidējā nodarbinātības un bezdarba līmeņa izmaiņām ESAO zonā un izceļ krīzes ietekmes smagumu Baltijas valstīs.

1.2. attēls. Nodarbinātības tendences Baltijas valstīs, 2007.–2017. gads (prognozes par 2019. gadu)



Piezīme: ESAO ir vidējā svērtā vērtība, izņemot Lietuvu.

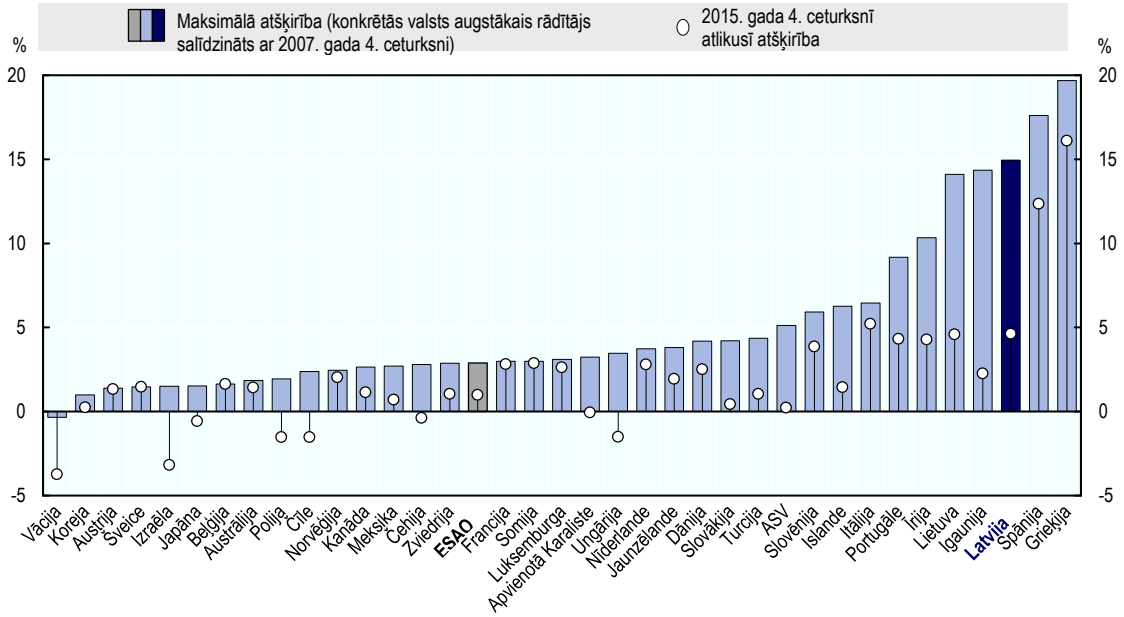
Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz *ESAO Ekonomikas perspektīvu datubāze* (Nr. 103), 2018. gada maijs, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=51396.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960289

Bezdarba pieaugums par gandrīz 15 procentpunktiem Latvijā bija ievērojami lielāks nekā vairumā pārējo ESAO valstu, kuras smagi skāra krīze, ieskaitot Portugāli un Īriju, kur bezdarba līmenis pieauga par attiecīgi gandrīz 9 un 10 procentpunktiem (1.3. attēls). Pieaugumu Latvijā pārsniedza tikai bezdarba pieaugums Spānijā un Grieķijā par attiecīgi gandrīz 18 un 20 procentpunktiem. Tomēr līdz 2015. gada beigām bezdarba līmeņa izmaiņas Latvijā bija izlīdzinājušās līdz nepilniem pieciem procentpunktiem un tuvojās Portugāles un Īrijas rādītājiem, uzsverot Latvijas atgūšanās relatīvo ātrumu. Spānijā un Grieķijā izmaiņas joprojām bija ļoti lielas (attiecīgi 12 un 16 procentpunkti).

1.3. attēls. Bezdarba izmaiņas ESAO valstīs finanšu krīzes laikā, 2007.–2015. gads

Bezdarba līmeņa izmaiņas procentpunktos kopš krīzes sākuma (2007. gada 4. ceturksnis)



Piezīme: ESAO vidējais rādītājs neietver Lietuvu.
*Avots:*ESAO (2016. gads), ESAO Nodarbinātības perspektīvas, 2016. gads, OECD Publishing, Parīze, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960308

Atgūšanās posmā bezdarbs ir samazinājies uz pusi, tomēr stagnē pārsniedzot pirmskrīzes līmeņa

Jau 2010. gadā bezdarba līmenis Latvijā sāka mazināties un nodarbinātības līmenis atkal sāka pieaugt (1.2. attēls, B grafiks). No 2010. gada 1. ceturkšņa līdz 2015. gada 1. ceturksnim bezdarba līmenis samazinājās uz pusi, sarūkot no vairāk nekā 20 % līdz nedaudz zem 10 %. Tomēr kopš tā laika kritums ir palēninājies, un tiek prognozēts, ka 2018./2019. gadā bezdarba līmenis saglabāsies aptuveni 8 % robežās. Šis bezdarba līmenis joprojām ir nedaudz augstāks nekā pirms finanšu krīzes. Tas arī pusotru reizi pārsniedz

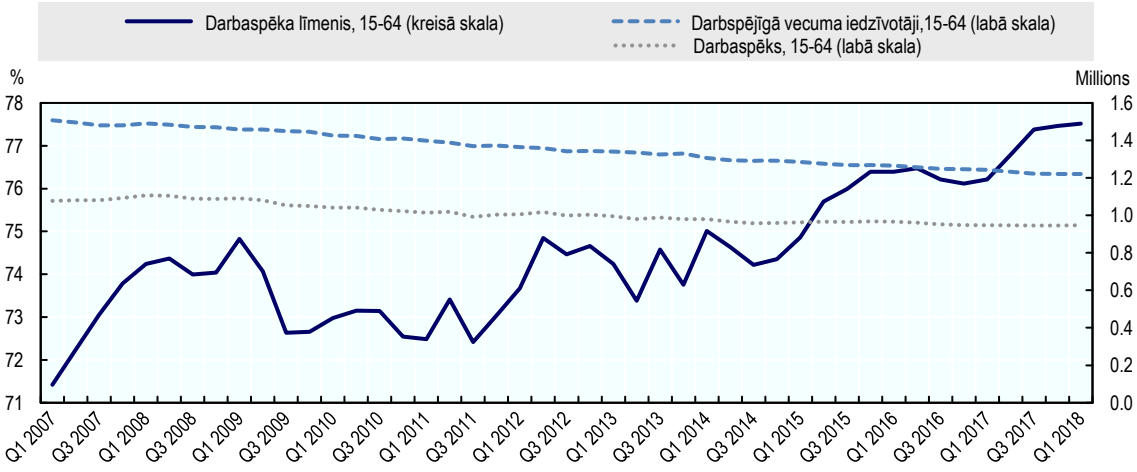
vidējo bezdarba līmeni ESAO zonā, un paredzams, ka šī atšķirība saglabāsies visu 2018./2019. gadu.

Daži Latvijas nodarbinātības līmeņa dinamikas aspekti ir līdzīgi. Tomēr nodarbinātības atgūšanās kopš 2010. gada ir turpinājusies puslīdz vienmērīgā tempā (1.2. attēls, A grafiks). Līdz 2018. gada sākumam nodarbinātības līmenis bija sasniedzis augstāko pirmskrīzes līmeni (63 %), un ir gaidāms, ka 2019. gadā tas tuvosies 65 %. Latvijas nodarbinātības līmenis, kas jau atbilst ESAO vidējam rādītājam, pirmo reizi kopš 2008. gada to varētu būtiski pārsniegt.

Tas, ka Latvijas bezdarba līmeņa uzlabošanās pakāpeniski palēninās, liek domāt, ka tā atgūšanās pēc finanšu krīzes, iespējams, tuvojas noslēgumam. Šķiet, ka bezdarbs jau ir nostabilizējies līmenī, kas ir krietni augstāks par ESAO vidējo rādītāju, un prognozes 1.2. attēls norāda uz risku, ka bezdarba līmenis kopumā varētu saglabāties nemainīgs, neraugoties uz spēcīgu ekonomikas izaugsmi un nodarbinātības pieaugumu. Lai šajā posmā vēl vairāk samazinātu bezdarbu, varētu būt vajadzīga politika, kas pievēršas strukturālajam, nevis cikliskajam bezdarbam, kurš ir saistīts ar krīzes sekām.

Ekonomiski aktīva darbaspēka līmenis Latvijā pēdējā laikā ir paaugstinājies pārsniedzot pirmskrīzes līmeni (1.4. attēls). Pēc krituma 2009. gadā, kad lielā mērā izlīdzinājās 2007./2008. gadā novērotais pieaugums, ekonomiski aktīva darbaspēka rādītājs līdz 2012. gadam bija atgriezies iepriekšējā līmenī. Vēlāk 2015. un 2017. gadā tas pieauga līdz būtiski augstākam līmenim. Latvijas ekonomiski aktīva darbaspēka līmenis, kas 2018. gada sākumā bija paaugstinājies gandrīz līdz 78 %, ievērojami pārsniedz ESAO vidējo rādītāju (72 % 2017. gadā), kā arī to pārējo ESAO valstu vidējos rādītājus, kuras smagi cieta finanšu krīzē, piemēram, Grieķijas (68 %), Spānijas un Portugāles (abās 75 %) rādītājus. Tikai dažās ESAO valstīs ekonomiski aktīva darbaspēka līmenis ir ievērojami augstāks nekā Latvijā, proti, Islandē (88 %), Šveicē (84 %), Zviedrijā (83 %), Jaunzēlandē (81 %) un Nīderlandē (80 %).

1.4. attēls. Ekonomiski aktīva darbaspēka līmeņa dinamika Latvijā, 2007.–2018. gads



Avots: ESAO darba tirgus īstermiņa statistika, https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=35253.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960327

Tomēr 1.4. attēlā ir redzams arī, ka ekonomiski aktīva darbaspēka līmeņa pieaugumu daļēji nosaka demogrāfiskās norises. Latvijas darbspējīgā vecuma (15–64 gadi) iedzīvotāju skaits

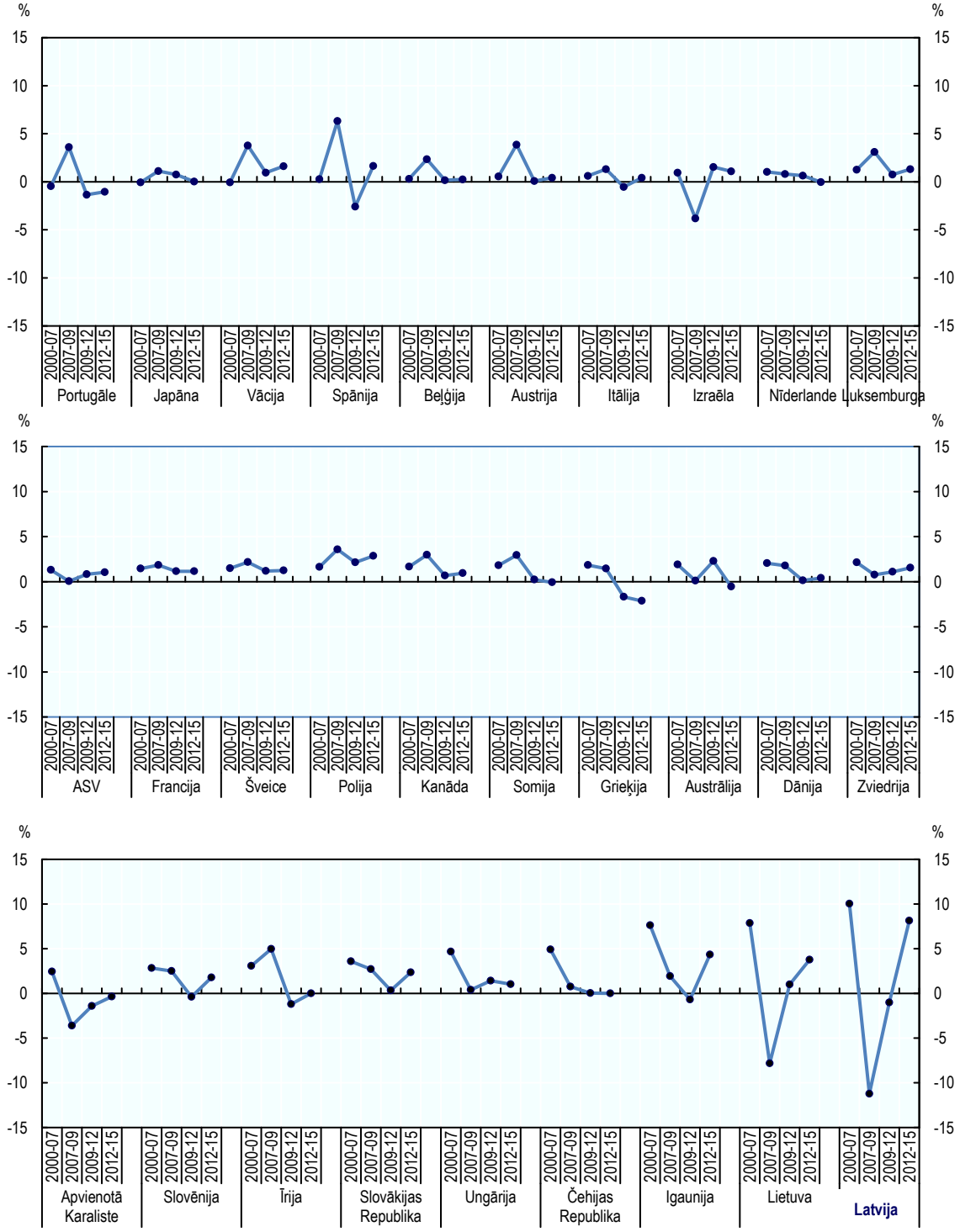
laikposmā no 2007. līdz 2018. gadam ir būtiski samazinājies sabiedrības novecošanās un augsta emigrācijas līmeņa dēļ (OECD, 2016[8]). Arī ekonomiski aktīvo iedzīvotāju darbspējīgā vecumā skaits šajā laikposmā ir samazinājies, bet ne tik lielā mērā kā iedzīvotāju darbspējīgā vecumā kopskaits. Sarūkošā starpība starp šīm iedzīvotāju grupām izpaužas kā pieaugošs ekonomiski aktīva darbaspēka līmenis.

Pēc liela krituma atkal sācies straujš reālās darba samaksas pieaugums

Latvijas iekšējās devalvācijas rezultātā darba algas tika pakļautas smagam lejupvērstam spiedienam (1.5. attēls). Pēc tam, kad laikposmā no 2000. gada 1. ceturkšņa līdz 2007. gada 4. ceturksnim reālā darba samaksa bija augusi par 10 % gadā, laikposmā no 2007. gada 4. ceturkšņa līdz 2009. gada 1. ceturksnim tā samazinājās par 11 % gadā. Turpmākajos gados reālā darba samaksa stabilizējās, un 2012.–2015. gadā atkal bija vērojams straujš pieaugums, kas tomēr pilnīgi nekompensēja iepriekšējo krītumu. Šīs reālās darba samaksas svārstības ESAO valstu vidū bija viskrasākās un ievērojami lielākas nekā citās ESAO valstīs, kuras bija spēcīgi skārusi finanšu krīze, piemēram, Grieķijā, Īrijā vai Spānijā. Salīdzināmas reālās darba samaksas izmaiņas bija vērojamas tikai Lietuvā un, lai gan daudz mazākā mērā, arī Igaunijā, un tas kārtējo reizi iezīmē paralēles starp norisēm Baltijas valstīs. Baltijas valstu vidū Latvija izcēlās arī ar nominālās darba samaksas krītumu par 6 % katru gadu laikposmā no 2007. gada 4. ceturkšņa līdz 2009. gada 1. ceturksnim (OECD, 2015[2]). Sabiedriskajā sektorā nominālā darba samaksa tika samazināta gandrīz par 30 % (Raudla and Kattel, 2013[9]).

1.5. attēls. Reālās darba samaksas izmaiņas ESAO valstīs, 2007.–2015. gads

Gada vidējais pieauguma temps (procentos)



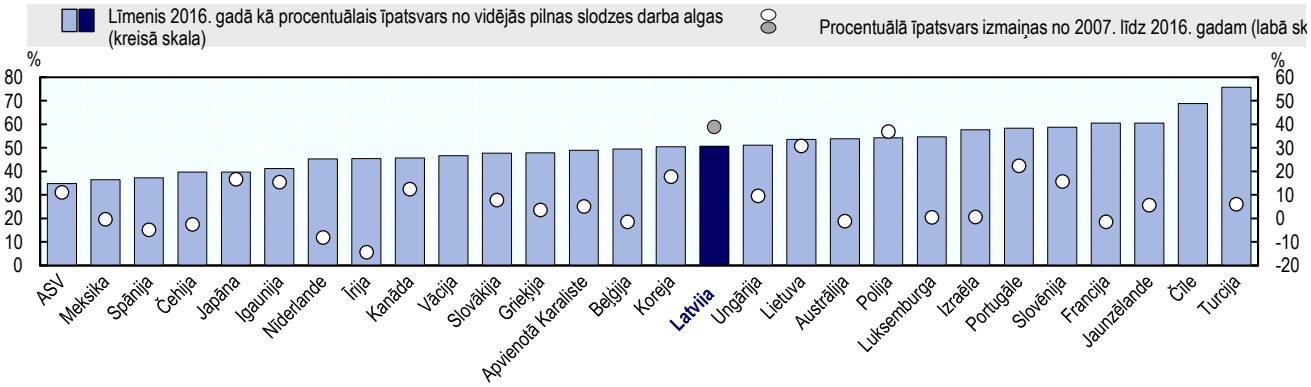
Piezīme: aptvertie laikposmi ir attiecīgi no 2000. gada 1. ceturkšņa līdz 2007. gada 4. ceturksnim, no 2007. gada 4. ceturkšņa līdz 2009. gada 1. ceturksnim, no 2009. gada 1. ceturkšņa līdz 2012. gada 4. ceturksnim un no 2012. gada 4. ceturkšņa līdz 2015. gada 4. ceturksnim.
Avots: ESAO (2016[7]), ESAO Nodarbinātības apskats 2016, http://dx.doi.org/10.1787/888933384391.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960346

Lejupvērsto spiedienu uz algām zināmā mērā ir mazinājis ar likumu noteiktās minimālās darba algas ievērojamais pieaugums Latvijā. Krīzes periodā gada minimālā darba alga nominālā izteiksmē pieauga vispirms no 2045 LVL (nacionālā valūta pirms eiro ieviešanas) 2007. gadā līdz 2726 LVL 2008. gadā, tad līdz 3067 LVL 2009./2010. gadā un līdz 3408 LVL 2011.–2013. gadā. Relatīvā izteiksmē 2007. gadā minimālā darba alga bija 37 % no pilnu darbalaiku nodarbinātu iedzīvotāju mediānas algas, 2009. gadā tā pieauga līdz 47 % un 2011. gadā sasniedza 51 % no mediānas algas. Nedaudz atpaliekot turpmākajos gados, 2016. gadā minimālā darba alga atkal bija 51 % no mediānas algas (1.6. attēls). Lai gan ESAO valstu vidū šis rādītājs neizcēlās, relatīvā izteiksmē minimālās darba algas pieaugums Latvijā bija straujāks nekā jebkurā citā ESAO valstī: no 2007. līdz 2016. gadam minimālā darba alga pieauga par 39 %. ESAO valstīs vienīgais salīdzināmais pieaugums bija Lietuvā (31 %) un Polijā (37 %).

Nominālā izteiksmē minimālā darba alga Latvijā šajā periodā ir vairāk nekā dubultojusies.

1.6. attēls. Minimālās darba algas attīstība ESAO valstīs, 2007.–2016. gads



Piezīme: Procentuālā īpatsvara pieaugumu Čīlē un Vācijā nevar aprēķināt, jo trūkst datu par 2007. gadu.
Avots: ESAO Minimālās algas datubāze, http://dx.doi.org/10.1787/data-00313-en

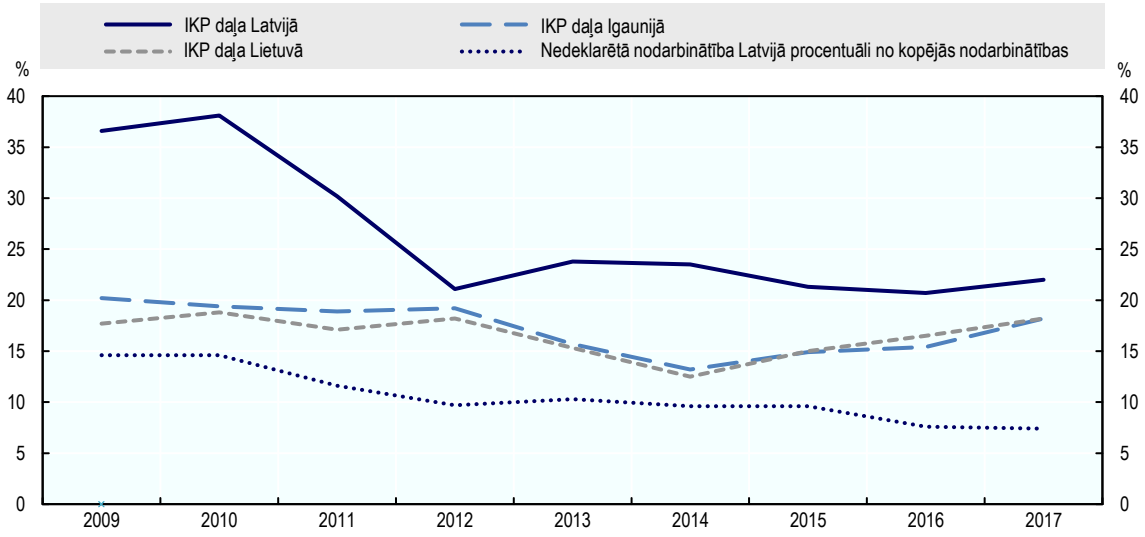
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960365

Kā uzsvērts ESAO Pārskatā (2016[10]), minimālās darba algas straujajam kāpumam Latvijā, iespējams, ir bijusi būtiska ietekme, jo salīdzinoši daudz strādājošo 2010. gadā saņēma algas, kas turpmākajos gados pazeminājās zem minimālās darba algas. Jo īpaši darba tirgus jaunpienācējiem bez nozīmīgas darba pieredzes un mazkvalificētiem darba ņēmējiem minimālā darba alga varētu būt pārāk augsta salīdzinājumā ar viņu darba ražīgumu, līdz ar to tiek apdraudētas viņu izredzes atrast darbu. Taču, kā norāda Zasova (2011[11]), šī argumentācija neattiecas uz gadījumiem, kad oficiālā statistika atspoguļo zemu darba samaksu, bet praksē darba ņēmēji neoficiāli saņem lielāku samaksu, t. s. aplokšņu algas. Pamatojoties uz aptauju datiem, *Žukauskas* un *Schneider* (2016[12]) lēš, ka aplokšņu algas ir saņēmuši gandrīz četras piektdaļas (79 %) no darbiniekiem, kas 2015. gadā vismaz daļēji strādāja ēnu ekonomikā, un tas ir vairāk nekā atbilstošā procentuālā daļa Lietuvā (70 %), Igaunijā (66 %) un Polijā (64 %). Pārējie ir nereģistrēti pašnodarbinātie, kas Latvijā veidoja 21 % no ēnu ekonomikā strādājošajiem, salīdzinot ar 38 % Lietuvā, 29 % Igaunijā un 13 % Polijā.

Atgūšanās posmā ēnu ekonomika varētu būt sarukusi

Izmantojot uzņēmēju aptaujas, Putniņš un Sauka (2018[13]) ir apvienojuši aplokšņu algu un neuzrādītajiem darbiniekiem izmaksāto algu aplēses ar neuzrādīto uzņēmējdarbības ienākumu aplēsēm. Viņi konstatējuši, ka Latvijā ēnu ekonomikas apjoms ir ievērojams, bet pēdējos gados tas ir ievērojami mazāks nekā krīzes periodā: saskaņā ar pētījuma rezultātiem ēnu ekonomika 2009./2010. gadā veidoja aptuveni 37 % no IKP, 2011. gadā sāka samazināties un saruka līdz 30 % un kopš tā laika ir svārstījusies 20–24 % robežās (1.7. attēls). Visā šajā periodā aplēstais ēnu ekonomikas apjoms Latvijā ir bijis lielāks nekā Igaunijā un Lietuvā (2017. gadā 18 %). Saskaņā ar aplēsēm neuzrādīto darbinieku īpatsvars Latvijā 2009./2010. gadā bija 15 % no darbinieku kopskaita, 2011. gadā tas samazinājās līdz 12 % un vēlāk turpināja samazināties, 2017. gadā sarūkot līdz 7 %.

1.7. attēls. Aplēses par ēnu ekonomiku Baltijas valstīs, 2009.–2017. gads



Avots: Putniņš, T., un Sauka, A., (2018[13]), "Shadow economy index for the Baltic countries 2009-2017", SSE Rīga, Rīga, www.sseriga.edu/sites/default/files/2018-07/sseriga_shadow_economy_index_2009-2017.pdf.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960384

Viena no 1.7. attēla atspoguļoto aplēšu interpretācijām ir tāda, ka 2008.–2010. gadā daļa ekonomisko aktivitāšu pārorientējās uz ēnu ekonomiku, lai mēģinātu samazināt izmaksas, ietaupot uz nodokļu un sociālās apdrošināšanas iemaksu rēķina (Vanags, 2012[14]). Tas, iespējams, ir mainījies pretējā virzienā pēc tam, kad atgūšanās posmā uzlabojās situācija oficiālajā ekonomikā. Ņemot vērā, ka ēnu ekonomika daudziem ir nodrošinājusi alternatīvu oficiālajai ekonomikai, dati par Latvijas IKP, nodarbinātības un bezdarba dramatiskajām izmaiņām pēc finanšu krīzes varētu būt nedaudz maldinoši. Ražošana, kas pārorientējas uz ēnu ekonomiku, izraisa IKP zaudējumus oficiālajā ekonomikā, un tas pats attiecas uz nodarbinātību — no tiem, kas skaitījās bezdarbnieki, daļa, jādomā, strādāja neoficiāli. Lai gan līdz ar to, ņemot par pamatu konstatētās IKP, nodarbinātības un bezdarba izmaiņas, patiesais pielāgošanās apmērs varētu būt novērtēts pārāk augstu, ēnu ekonomika visdrīzāk varēja tikai vājināt, nevis pilnīgi kompensēt krīzes negatīvās sekas.

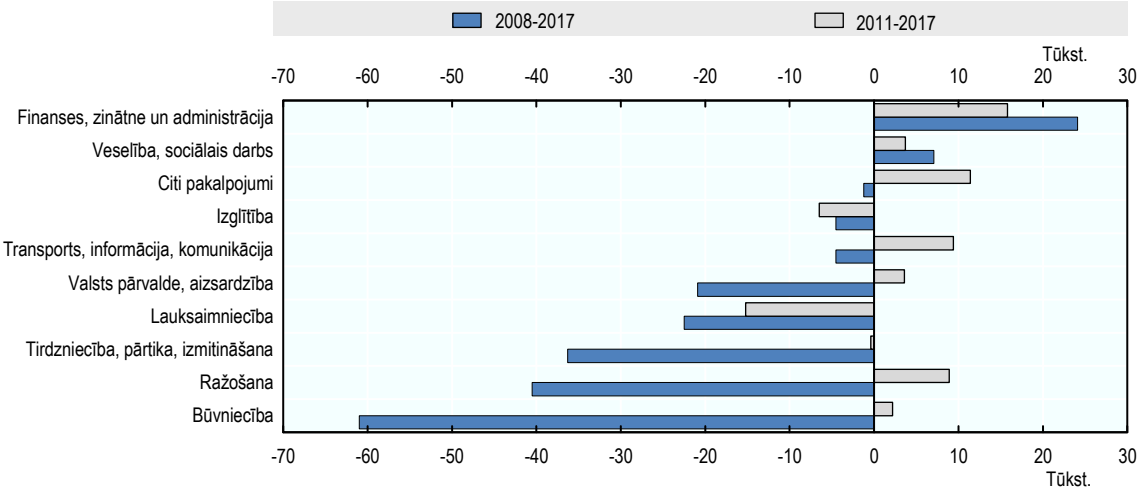
Dažās nozarēs vērojams uzplaukums, kamēr citas nav atguvušās

Lai gan kopējā nodarbinātība Latvijas oficiālajā ekonomikā pēdējos gados ir atguvusies, tā joprojām ir zem pirmskrīzes līmeņa: saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes datiem 2017. gadā bija nodarbināti 895 000 cilvēku. Šis rādītājs būtiski pārsniedz kopējo nodarbinātību 2010. gadā (851 000) un atgūšanās sākumā 2011. gadā (862 000). Tomēr kopējā nodarbinātība jau 2013. gadā bija sasniegusi tādu pašu līmeni kā 2017. gadā un kopš tā laika tai ir tendence drīzāk svārstīties, nevis pieaugt. Ņemot vērā darbspējīgā vecuma iedzīvotāju skaita samazināšanos, šķiet maz ticams, ka turpmākajos gados kopējā nodarbinātība varētu atgriezties tajā ievērojami augstākajā līmenī, kas bija vērojams uzplaukuma beigās 2008. gadā (1,06 miljoni).

Turklāt sadalījumā pa nozarēm nodarbinātības atgūšanās ir bijusi nevienmērīga: dažās nozarēs nodarbinātības līmenis 2017. gadā bija augstāks nekā 2008. gadā, bet lielākajā daļā nozaru tas joprojām bija daudz zemāks nekā 2008. gadā (1.8. attēls). Nozarē, kas ietver finanšu un apdrošināšanas darbības, operācijas ar nekustamo īpašumu, administratīvo un apkalpojošo dienestu darbību, kā arī profesionālos, zinātniskos un tehniskos pakalpojumus, nodarbinātība 2017. gadā bija par 29 % lielāka nekā 2008. gadā. Nodarbinātība palielinājās arī veselības un sociālās aprūpes nozarē (pieaugums par 15 %), ko daļēji veicināja liels pieprasījums pēc šīs jomas speciālistiem no sabiedriskā sektora darba devēju puses, reaģējot uz normatīvo aktu prasībām. Visās pārējās nozarēs, kas redzamas 1.8. attēlā, nodarbinātības līmenis 2017. gadā joprojām bija zemāks nekā 2008. gadā, neraugoties uz to, ka laikposmā no 2011. līdz 2017. gadam bieži bija vērojama būtiska nodarbinātības izaugsme. Nodarbinātība būvniecībā pēc Latvijas nekustamā īpašuma tirgus uzplaukuma beigām tā arī nav atguvusies un laikposmā no 2008. līdz 2017. gadam ir sarukusi uz pusi. Vēl viens liels kritums konstatēts lauksaimniecībā, kur nodarbinātība 2011.–2017. gadā joprojām turpināja samazināties un 2008.–2017. gadā ir sarukusi par 27 %. Nodarbinātība valsts pārvaldē un apstrādes rūpniecībā (ieskaitot ieguves rūpniecību, enerģētiku, ūdensapgādi un atkritumu apsaimniekošanu) šajos gados ir sarukusi tikpat ievērojami (samazinājums par attiecīgi 25 % un 22 %), bet laikposmā no 2011. līdz 2017. gadam šajās nozarēs bija vērojama ievērojama izaugsme aptuveni 6 % apmērā.

1.8. attēls. Nodarbinātības dinamika Latvijā sadalījumā pa nozarēm, 2008.–2017. gads

Izmaiņas nodarbinātībā (tūkstošos)



Piezīme: nozaru iedalījums saskaņā ar NACE (2. red.) klasifikācijas pirmo līmeni. Apstrādes rūpniecība ietver ieguves rūpniecību, enerģētiku un ūdensapgādi (B–E), citi pakalpojumi ietver izklaidi un mājsaimniecības pakalpojumus (R–U).
Avots: ESAO aplēses, pamatojoties uz Centrālās statistikas pārvaldes datiem, www.csb.gov.lv/en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960403

Domājams, ka šī nevienmērīgā nozaru attīstība sarežģī bezdarba mazināšanu. Prasmes, kas vajadzīgas darbam abās plaukstošajās nozarēs, bieži nesakrīt ar to bez darba esošo darba meklētāju prasmēm, kuru pieredze vai apmācība ir saistīta ar citām nozarēm. Cilvēki, kas zaudēja darbu nozarēs, kuras bija koncentrētas atsevišķos Latvijas reģionos, bieži nevarēja sākt jaunu darbu bez pārcelšanās uz citu reģionu. Nozaru lēnā atgūšanās nozīmē arī to, ka bezdarbniekiem ar konkrētām nozarspecifiskām prasmēm gadiem ilgi varētu nebūt iespējas izmantot savas prasmes, bet tas mazina viņu nodarbinātības izredzes.

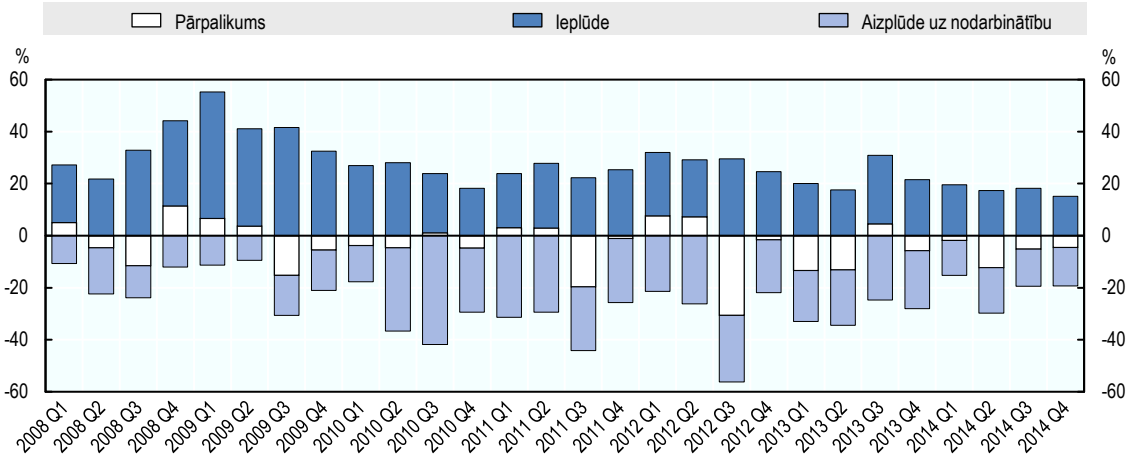
Nevienmērīga nodarbinātības attīstība nozarēs nākamajos gados varētu turpināties. Saskaņā ar jaunākajām *Cedefop* prognozēm būtisks nodarbinātības palielinājums ir gaidāms tikai uz uzņēmējdarbību un tirgu orientētu pakalpojumu jomā (pieaugums par 2 % laikposmā no 2017. līdz 2020. gadam). Ierobežots nodarbinātības palielinājums paredzams apstrādes rūpniecībā, tirdzniecības un transporta jomā, kā arī būvniecībā. Nodarbinātības samazināšanās tiek prognozēta ārpustirgus pakalpojumu jomā un jo īpaši primārajā un sabiedrisko pakalpojumu sektorā (samazinājums par 6 %).

Atgūšanās nav devusi labumu visiem bezdarbniekiem

Tā kā nodarbinātība daudzās nozarēs nav atguvusies, ne visi, kas pēc ekonomiskās krīzes Latvijā kļuva par bezdarbniekiem, atkal ir atraduši oficiālu darbu. Tā vietā daudzi, iespējams, ir pametuši darba tirgu un kļuvuši ekonomiski neaktīvi, iesaistījušies ēnu ekonomikā vai pārcēlušies uz citu valsti. 1.9. attēlā ir atspoguļots mēģinājums aplēst to personu plūsmu, kas Latvijā ir pārtraukušas bezdarbnieka statusu, bet nav kļuvušas par oficiāli nodarbinātām. Šo plūsmu aprēķina kā pārpalikumu bezdarba līmenī pēc kopējo ieplūžu un aizplūžu uz nodarbinātību uzskaites. Pamatdatus par darba tirgus plūsmām ir veidojušas Fadejeva un Opmane (2016[15]), ņemot vērā indivīdu ekonomiskās aktivitātes statusa izmaiņas, kas konstatētas Latvijas darbaspēka apsekojumā.

1.9. attēls. Plūsmas uz bezdarbnieka statusu un no bezdarbnieka statusa Latvijā, 2008.–2014. gads

Aplēstās bezdarbnieku skaita izmaiņu komponentes



Piezīme: ieplūdes ir parādītas kā pozitīvi skaitļi, aizplūdes — kā negatīvi skaitļi. Ceturkšņa ieplūdes ir aprēķinātas aptuveni kā to personu skaits, kas nav bijušas nodarbinātas līdz trim mēnešiem. Pārpalikums ir atlikums, kas izriet no konstatētajām bezdarbnieku skaita izmaiņām. Tā kā dati par bezdarba ilgumu attiecas uz konkrētu brīdi, personas, kuru bezdarba periods ir ļoti īss, ir vāji aptvertas. Tāpēc ceturkšņa ieplūdes ir novērtētas pārāk zemu un pārpalikums dažkārt nozīmē papildu ieplūdes.
Avots: ESAO aplēses, pamatojoties uz datiem, kas izveidoti pētījumā Fadejeva un Opmane (2016[15]) "Internal labour market mobility in 2005-2014 in Latvia: The micro data approach", Baltic Journal of Economics, un iegūti no autorēm, un Centrālās statistikas pārvaldes datiem, www.csb.gov.lv/en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960422

1.9. attēlā redzamie rezultāti liecina, ka ievērojams skaits personu, kas Latvijā ir pārtraukušas bezdarbnieka statusu, nav kļuvušas par oficiāli nodarbinātām pat atgūšanās posmā. Vismaz 160 000 bezdarbnieku, kas Latvijā 2008.–2014. gadā pārtrauca bezdarbnieka statusu (28 % no visām aizplūdēm), nebija daļa no plūsmas uz oficiālu nodarbinātību. Patiesie rādītāji visdrīzāk ir augstāki, jo kopējās ieplūdes tiek novērtētas pārāk zemu, un tas noved pie pārāk zema pārpalikuma aizplūžu novērtējuma. Šīs aizplūdes zināmā mērā var pagriezties pretējā virzienā, ja *Brexit* atgriežas ievērojams skaits emigrantu, jo tādā gadījumā sākotnējais efekts varētu būt bezdarba pieaugums Latvijā (1.1. ielikums).

Joprojām ir samērā daudz darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu

Darbaspēka apsekojuma dati ļauj apzināt tos ekonomiski neaktīvos iedzīvotājus darbspējīgā vecumā, kas (vairs) nemeklē darbu, jo uzskata, ka to neatradīs. Cilvēki, kuri ir snieguši šādu subjektīvu pašnovērtējumu, tiek saukti par darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu (*discouraged workers)*, un šādus cilvēkus bieži uzskata par slēptajiem bezdarbniekiem, jo viņi tiktu uzskaitīti kā bezdarbnieki, ja aktīvi meklētu darbu. Darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, skaits Latvijā 2015. un 2016. gadā atgriezās pirmskrīzes līmenī, sarūkot līdz aptuveni 20 000 pēc tam, kad tas krīzes gados bija gandrīz trīskāršojies un 2010. gadā pieaudzis līdz 47 000 (1.10. attēls, A grafiks). Līdzīga līkne raksturo to iedzīvotāju skaitu, kuri ilgstoši ir cerības atrast darbu zaudējušu darbinieku statusā, t. i., ir bijuši bez darba ilgāk nekā 12 mēnešus. Viņu īpatsvars visu darbinieku, kas

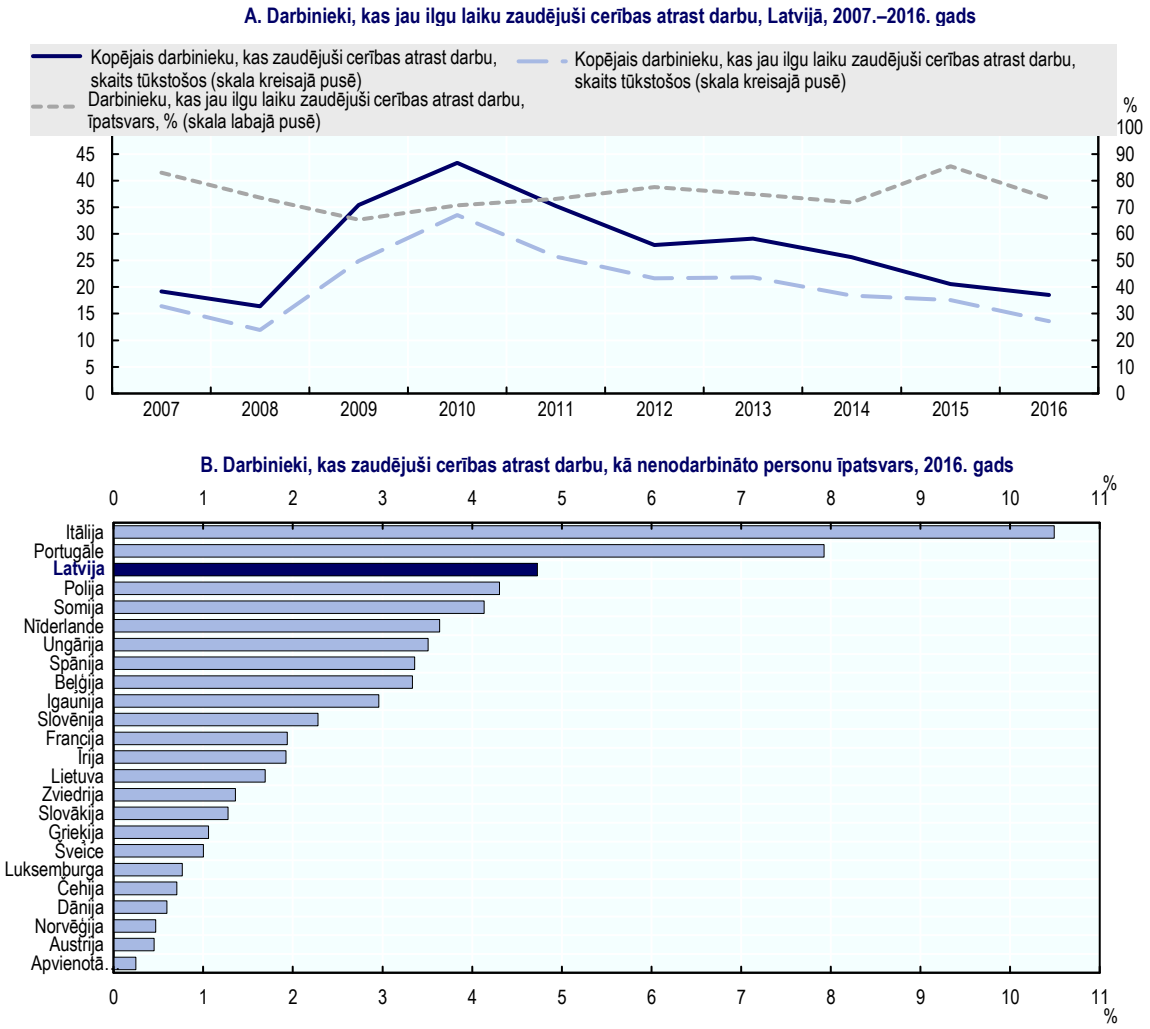
zaudējuši cerības atrast darbu, vidū visā atgūšanās periodā pārsniedza 70 %, bet 2015. gadā īslaicīgi pieauga līdz 85 %.

Neraugoties uz nesenajiem samazinājumiem, darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, skaits Latvijā joprojām ir liels salīdzinājumā ar citām Eiropas ESAO valstīm (1.10. attēls, B grafiks). Viņu īpatsvars 2016. gadā bija 5 % no Latvijas nenodarbināto iedzīvotāju darbspējīgā vecumā skaita, un tas pārsniedz atbilstošo procentuālo daļu visās Eiropas ESAO valstīs, izņemot divas — Portugāli (8 %) un Itāliju (11 %). Vairākās valstīs, kuras bija smagi skārusi finanšu krīze, darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, skaits ir daudz mazāks, piemēram, Spānijā (3 %), Īrijā (2 %) un Grieķijā (1 %). Igaunijā un Lietuvā, kur atbilstošā procentuālā daļa pēc finanšu krīzes bija tikai nedaudz palielinājusies, laikposmā no 2012. līdz 2016. gadam tā saruka līdz attiecīgi 3 % un nepilniem 2 %. Latvijas darba tirgus politikas gadījumā šie konstatējumi iezīmē konkrētu uzdevumu — uzrunāt cilvēkus, kuri ir pametuši darba tirgu un kuriem trūkst motivācijas meklēt darbu, — arī darba tirgus apstākļu uzlabošanas kontekstā. Latvijas darbaspēka apsekojumā 2012. –2016. gadā iegūtie dati liecina, ka trīs ceturtdaļas darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, vēlētos strādāt (sk. 2. nodaļu). Lai labāk izprastu šķēršļus, ar kuriem saskaras darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu, šīs nodaļas beigās ir aplūkotas šādu darbinieku individuālās iezīmes.

Darbaspēka pieprasījums pieaug arvien straujāk

Atgūšanās posmā izredzes atrast darbu ir uzlabojušās, jo ir pieaudzis darbaspēka pieprasījums: brīvo darbvietu skaits Latvijā ir palielinājies no 1,4 % no visām darbvietām nelauksaimnieciskajā ekonomikā 2012. gada pirmajā ceturksnī līdz 2,5 % 2018. gada pirmajā ceturksnī, ievērojami pārsniedzot pirmskrīzes līmeni, kas bija aptuveni 2 % (1.12. attēls). Lai gan brīvo darbvietu skaits Latvijā sākotnēji bija līdzīgs Igaunijas un ES vidējam līmenim, turpmākais pieaugums Latvijā ir bijis daudz straujāks. Tomēr šis straujais pieaugums ir noticis galvenokārt 2018. gada pirmajā ceturksnī: iepriekš brīvo darbvietu skaits Latvijā bija pakāpeniski palielinājies līdz 1,9 % 2017. gada pēdējā ceturksnī.

1.10. attēls. Darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu, Latvijā un pārējās ESAO valstīs



Piezīme: Visi rādītāji attiecas uz 15–64 gadus veciem cilvēkiem. Darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu, ir identificēti kā neaktīvi cilvēki, kas nemeklē darbu, jo uzskata, ka darba nav. Par darbiniekiem, kas jau ilgu laiku zaudējuši cerības atrast darbu, tiek uzskatīti cilvēki, pēc kuru pēdējā darba ir pagājuši vairāk nekā 12 mēneši, neskaitot cilvēkus, kuri nekad nav strādājuši.
Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960441

Lielākajā daļā Latvijas tautsaimniecības nozaru 2018. gada pirmajā ceturksnī brīvo darbvietu īpatsvars bija no aptuveni 1 % līdz aptuveni 3 % no visām darbvietām. Īpaši augsti rādītāji bija vairumtirdzniecības un mazumtirdzniecības (3,1 %), izmitināšanas un ēdināšanas pakalpojumu (3,4 %) un būvniecības (3,8 %) nozarē, kā arī valsts pārvaldē (5,1 %). Dažos gadījumos augsts brīvu darbvietu īpatsvars var atspoguļot ne vien augstu darbaspēka pieprasījumu, bet arī darba apstākļus, kas padara šīs darbvietas nepievilcīgas. Zems īpatsvars konstatēts izglītības nozarē, kur tikai 0,6 % no visām darbvietām bija reģistrētas kā brīvas.

1.1. ielikums. Latvijas reemigrantu darba tirgus rezultāti

No ārzemēm 2017. gadā ir atgriezušies nedaudz vairāk kā 3000 Latvijas valstspiederīgo (Siliņa-Osmane, 2018[16]). Dati par reemigrantu darba tirgus rezultātiem pēdējos gados liecina, ka vismaz sākotnēji tie veicina bezdarbu Latvijā (1.11. attēls). Pirmajā gadā pēc atgriešanās Latvijā bezdarba līmenis reemigrantu vidū ir 28 %, t. i., daudz augstāks nekā tas bijis ārzemēs gadu iepriekš, un divreiz augstāks nekā vidējais bezdarba līmenis Latvijā (A grafiks).

Ļoti augstais bezdarba līmenis un attiecīgi zemais nodarbinātības līmenis gadu pēc atgriešanās liecina, ka reemigrantiem ir grūti integrēties Latvijas darba tirgū. Faktiski ievērojama daļa reemigrantu darbspējīgā vecumā (15–64 gadi) Latvijā maina ekonomiskās aktivitātes statusu: 14 % pāriet no ekonomiski neaktīvas personas vai bezdarbnieka statusa ārzemēs uz nodarbinātību Latvijā, 11 % pāriet no nodarbinātības ārzemēs uz bezdarbnieka statusu Latvijā (1.11. attēls, B grafiks). Bezdarbnieku grupā visticamāk ir daži, kas atgriežas Latvijā pēc darba zaudēšanas ārzemēs, kā arī daudzi, kas izvēlas atgriezties, piemēram, ar ģimeni saistītu apsvērumu dēļ, nevis tāpēc, ka Latvijā viņus gaidītu darbs. Kā liecina 2016. gadā veikta reemigrantu aptauja (Hazans, 2016[17]), galvenie atgriešanās iemesli ir saistīti ar ģimeni un draugiem Latvijā (60 % respondentu) un tikai nedaudzi ir atgriezušies pievilcīgu darba piedāvājumu dēļ (6 % respondentu).

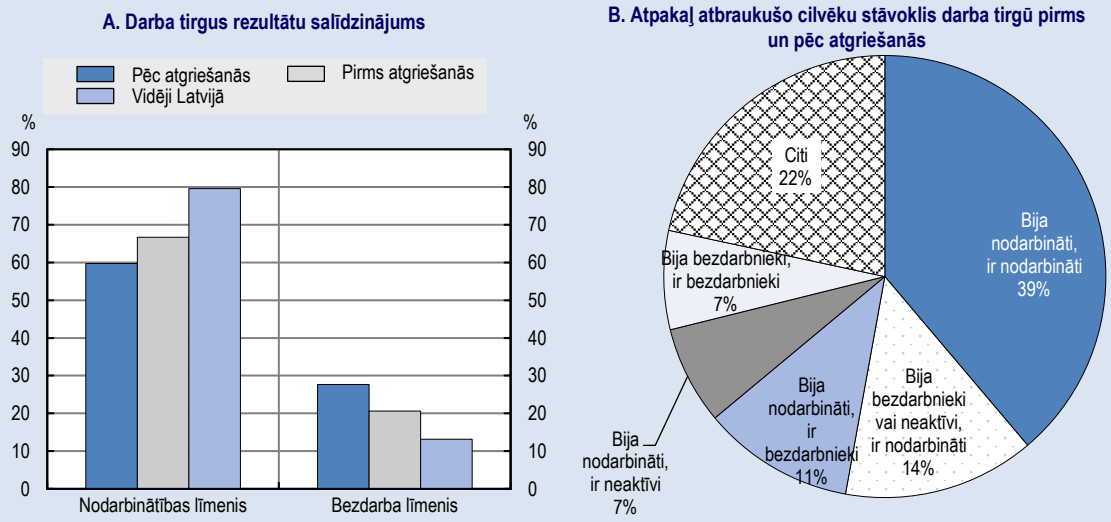
Tas, ka reemigrantiem vismaz sākotnēji ir sarežģīti atrast darbu savā piederības valstī, nav raksturīgi vienīgi Latvijai. *Martin* un *Radu* (2012[18]) ir konstatējuši, ka emigranti, kas atgriežas Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, biežāk ir ekonomiski neaktīvi salīdzinājumā ar pārējiem iedzīvotājiem un pirmajā gadā pēc atgriešanās biežāk ir arī bezdarbnieki. Tomēr, kā liecina Hazana pētījums (2008[19]) par Latviju, *Martin* un *Radu* pētījums (2012[18]) par deviņām Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīm, ieskaitot Latviju, un *Tverdostup* un *Masso* pētījums (2016[20]) par Igauniju, reemigranti, kas atrod darbu, dažkārt saņem ievērojami lielāku algu nekā iedzīvotāji, kuriem nav emigrācijas pieredzes.

Reintegrācijas politika var atbalstīt reemigrantu vēlmi atgriezties un dzīvot Latvijā. Ziņojumā par reintegrācijas politiku vietējā līmenī konstatēts, ka 25 % pašvaldību, jo īpaši Latgales un Vidzemes reģionā, uzskata reemigrantu reintegrāciju par ļoti svarīgu politikas jautājumu (Žabko et al., 2017[21]). Šķiet, ka galvenais uzdevums ir nodrošināt, lai reemigrantu bērniem būtu iespēja apmeklēt skolu vai bērnudārzu, kas bieži nozīmē, ka jāmācās latviešu valoda. Tāpēc palīdzība šiem bērniem ir viena no biežāk īstenotajām reintegrācijas rīcībpolitikām (to norādījušas 14 % no aptaujātajām pašvaldībām), kam seko palīdzība mājokļa atrašanā (11 %) un reemigrantiem paredzētas informācijas nodrošināšana (8 %). Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija 2018. gadā ir sākusi pilotprojektu, kura mērķis ir koordinēt reintegrācijas centienus visos reģionos (Siliņa-Osmane, 2018[16]). Šī iniciatīva nodrošina reemigrantiem finansiālu atbalstu gandrīz 9000 EUR apmērā uzņēmējdarbības sākšanai.

Turpmāko reemigrāciju uz Latviju varētu ietekmēt Apvienotās Karalistes izstāšanās no ES (*Brexit*). Apvienotajā Karalistē uzturas vairāk emigrantu no Latvijas nekā jebkurā citā ESAO valstī (OECD, 2015[22]). Saskaņā ar valsts statistikas biroja datiem (Salt, 2016[23]) 2016. gadā Apvienotajā Karalistē dzīvoja kopskaitā 113 000 Latvijas valstspiederīgo. Šis skaits ir nedaudz sarucis salīdzinājumā ar 2015. gadu (117 000) un 2014. gadu (121 000). Šo gadu laikā nodarbināto skaits emigrantu vidū ir samazinājies

straujāk: no 73 000 strādājošo 2014. gadā un 68 000 strādājošo 2015. gadā līdz 64 000 strādājošo 2016. gadā.

1.11. attēls. Emigrantu, kas atgriežas Latvijā, darba tirgus rezultāti, 2012.–2016. gads



Piezīme: Emigranti, kas atgriežas Latvijā, ir Latvijā dzimuši cilvēki, kas gadu iepriekš dzīvoja ārzemēs. Ietverti cilvēki darbspējas vecumā (15–64 gadi). Bezdarba un nodarbinātības līmenis neietver personas, kas reģistrētas kā pensionāri, personas ar invaliditāti, izglītojamie vai personas militārajā dienestā.
Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

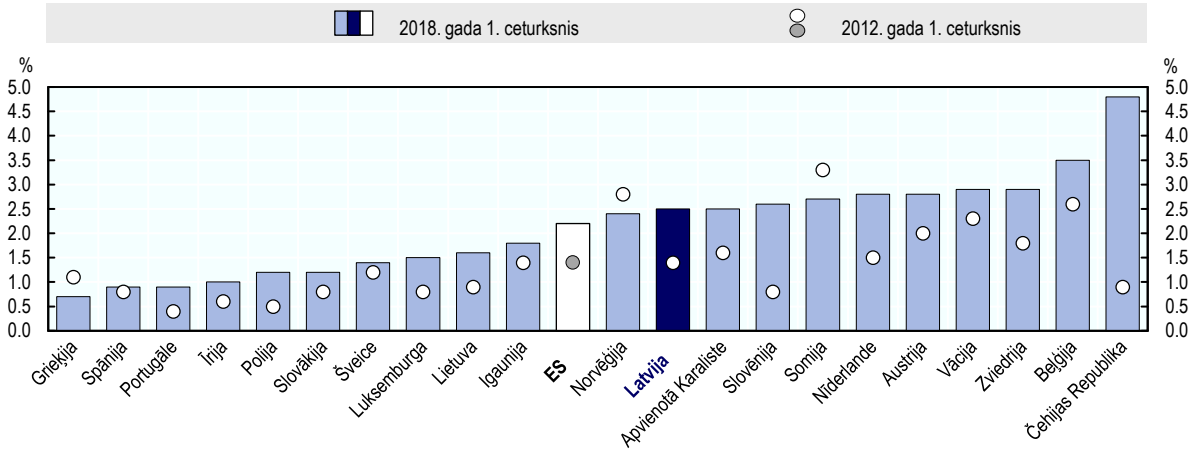
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960460

ES pilsoņu statuss pašlaik ļauj Latvijas valstspiederīgajiem brīvi pārcelties uz Apvienoto Karalisti, tur dzīvot un strādāt bez uzturēšanās vai darba atļaujas iegūšanas. Tas var būtiski mainīties: atkarībā no Apvienotās Karalistes un Eiropas Savienības sarunu iznākuma uz Latvijas valstspiederīgo uzturēšanos un piekļuvi darba tirgum var attiecināt nosacījumus, gada kvotas vai ierobežotus termiņus.

Ja šādi ierobežojumi Latvijas valstspiederīgo tiesībām Apvienotajā Karalistē tiks piemēroti ne vien nesen iebraukušiem emigrantiem, bet arī tiem, kas jau pastāvīgi dzīvo šajā valstī, tad visticamāk palielināsies arī latviešu aizplūšana no Apvienotās Karalistes. Aptauju rezultāti, ko apkopojis M. Hazans un kas minēti ESAO Pārskatā (2016[8]), liecina, ka ekonomiski apsvērumi un labākas dzīves kvalitātes meklējumi ir galvenie Latvijas valstspiederīgo emigrācijas virzītājfaktori. Tāpēc darba tirgus piekļuves ierobežojumi Apvienotajā Karalistē varētu likt daudziem latviešiem pārcelties citur, jo īpaši uz citām ES valstīm. Ņemot vērā Latvijas ekonomikas atgūšanos pēdējos gados un Latvijas emigrantu ģimenes saites, daži no viņiem varētu arī atgriezties Latvijā.

1.12. attēls. Darbaspēka pieprasījums ESAO valstīs, 2012. un 2018. gads

Brīvo darbvietu līmenis nelauksaimnieciskajā ekonomikā



Piezīme: brīvo darbvietu līmenis atspoguļo brīvo darbvietu skaitu procentos no visām darbvietām (aizņemtām un brīvām). Dati neattiecas uz darbvietām lauksaimniecībā, privātās mājsaimniecībās un eksteritoriālās organizācijās un nav sezonāli izlīdzināti.
Avots: *Eurostat* darba tirgus statistika, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960479

Kvalificēta darbaspēka trūkums kontrastē ar samērā zemu algu diferenciācijas līmeni

Dažos Latvijas ekonomikas segmentos pēdējos gados ir izveidojies darbaspēka trūkums. Saskaņā ar Eiropas Komisijas Ekonomikas un finanšu lietu ģenerāldirektorāta veikto uzņēmēju un patērētāju aptauju rezultātiem 2017. gada pēdējā ceturksnī katrs piektais darba devējs Latvijā ir norādījis, ka darbaspēka trūkums kavē ražošanu (sezonāli izlīdzināti dati). Lai gan šis rādītājs neizceļas salīdzinājumā ar citām Eiropas ESAO valstīm, tas iezīmē augstāko līmeni Latvijā kopš 2008. gada. No 2013. līdz 2016. gadam šis rādītājs Latvijā bija svārstījies aptuveni vienā līmenī, ietverot tikai katru desmito darba devēju.

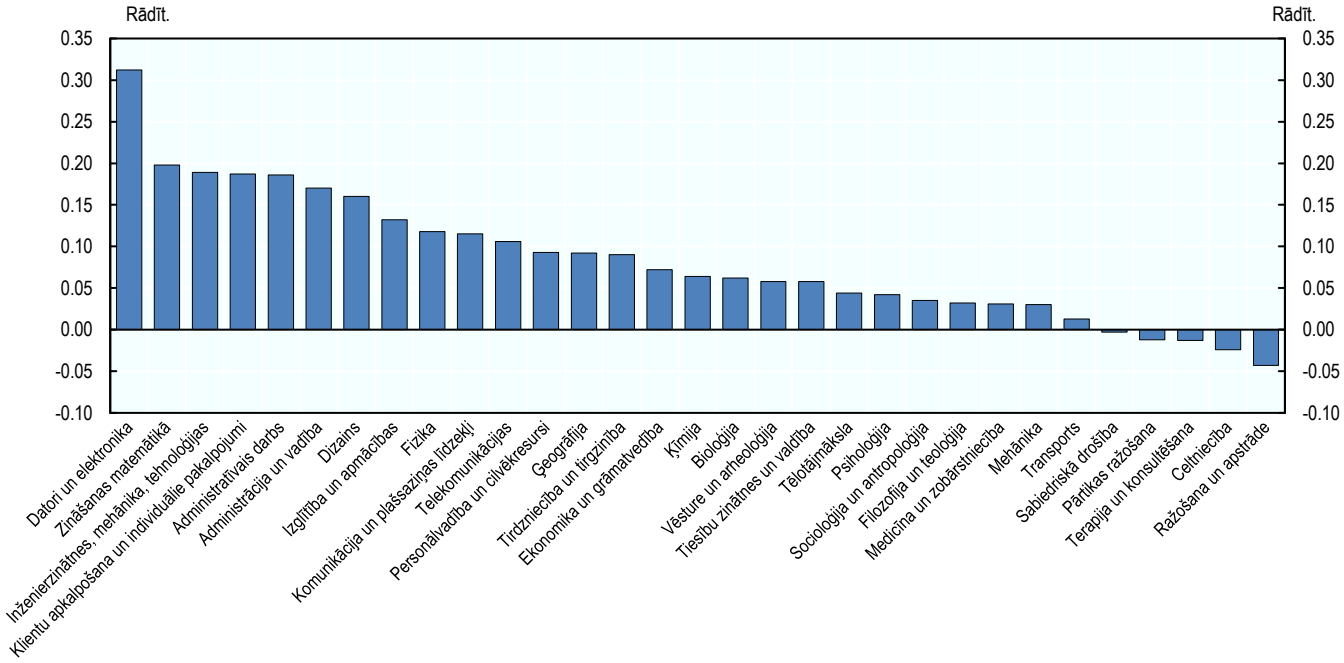
Šķiet, ka īpaši izteikts ir kvalificēta darbaspēka, kā arī pakalpojumu darbinieku trūkums. Kontekstā ar prasmēm konkrētu zināšanu izteiksmē, 1.13 attēlā ir redzami jaunākie pieejamie rādītāji par prasmju trūkumu un pārpalikumu Latvijā. Kopumā šie rādītāji liecina par dažādu prasmju ievērojamu deficītu. Vislielākais prasmju trūkums konstatēts datoru un elektronikas jomā, kam seko aptuveni vienādi izteikts matemātisko un inženiertehnisko prasmju, pakalpojumu prasmju un administratīvo prasmju trūkums. Lielākie pārpalikumi konstatēti būvniecības prasmēs, kā arī prasmēs ražošanas un pārstrādes jomā.

1.14. attēls vēlreiz apliecina, ka darbaspēka pieprasījums Latvijā ir cieši saistīts ar darbaspēka piedāvājumu, tāpēc daudziem darba devējiem ir jāpiedāvā pievilcīgi darba apstākļi, lai aizpildītu brīvās darbvietas. Šķiet, ka vairums darba devēju jaunpieņemtiem darbiniekiem piedāvā beztermiņa darba līgumus: terminētus darba līgumus 2016. gadā ir noslēguši tikai 35 % jaunpieņemtu darbinieku, un tas ir trešais zemākais rādītājs starp Eiropas ESAO valstīm. Diezgan reti Latvijā ir arī gadījumi, kad darba ņēmēji ir pārāk augstu kvalificēti attiecīgajam darbam. Darbinieku pārāk augstas kvalifikācijas līmenis Latvijā 2015. gadā bija 13 %, un tas ierindo Latviju Eiropas ESAO valstu saraksta

apakšdaļā. Ja Somijā, Čehijā un Polijā pārāk augstas kvalifikācijas līmenis ir būtiski zemāks nekā Latvijā (7–10 %), Portugālē tas ir gandrīz divreiz augstāks (25 %).

1.13. attēls. Prasmju vajadzības Latvijas tautsaimniecībā, 2015. gads

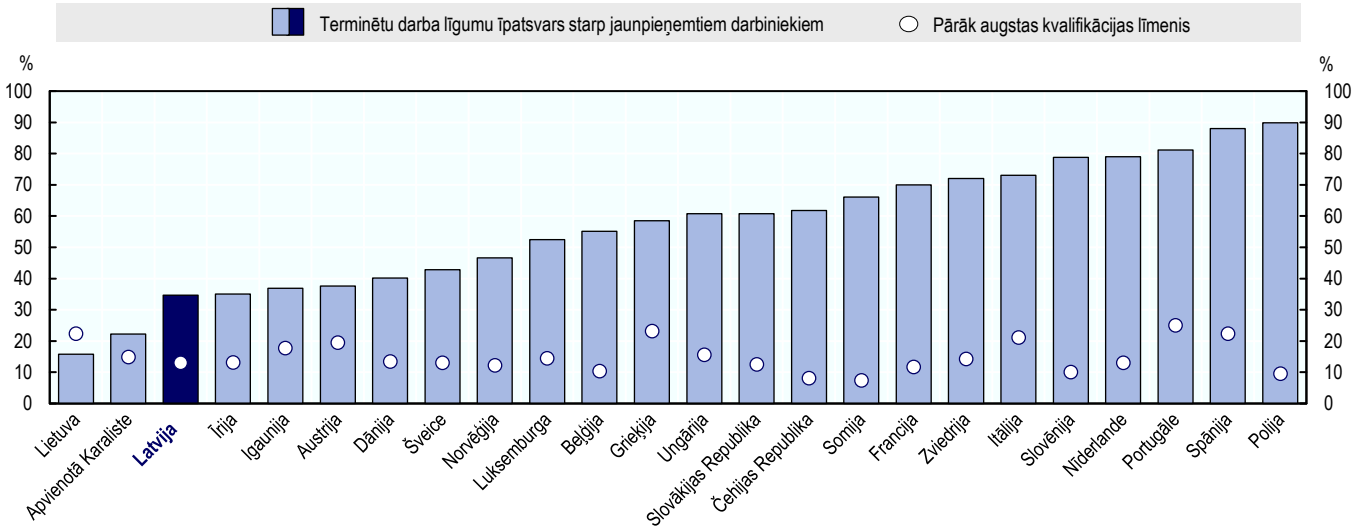
Iztrūkuma (pozitīvas vērtības) vai pārpalikuma (negatīvas vērtības) intensitātes rādītāji



Avots: ESAO datubāze „Prasmes nodarbinātībai”, https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960498

1.14. attēls. Jaunpieņemtu darbinieku darba līgumu ilgums un pārāk augstas kvalifikācijas līmenis Eiropas ESAO valstīs, 2015./2016. gads



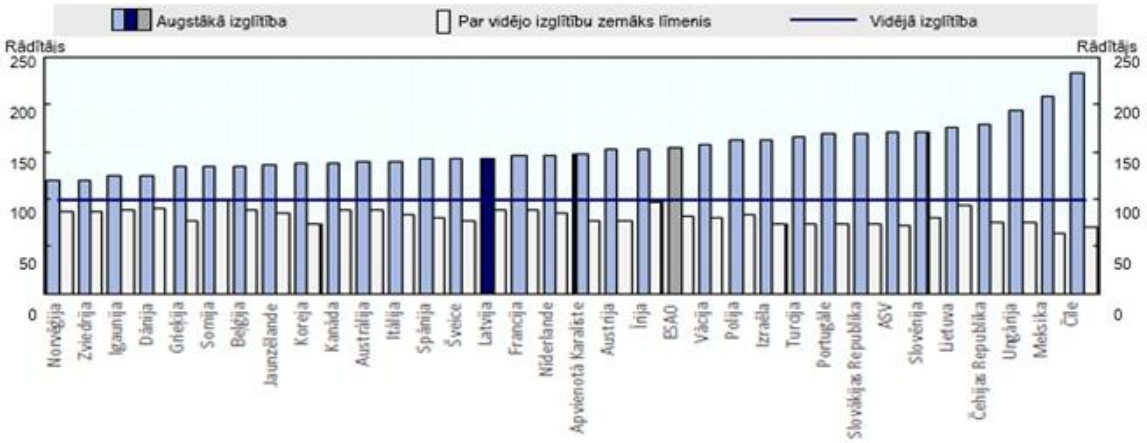
Piezīme: dati par pārāk augstu kvalifikāciju attiecas uz 2015. gadu, bet par terminētu darba līgumu īpatsvaru starp jaunpieņemtiem darbiniekiem — uz 2016. gadu. Par jaunpieņemtiem darbiniekiem uzskata darba ņēmējus vecumā no 15 līdz 64 gadiem (izņemot pašnodarbinātos un ģimenē strādājošos), kas pēdējo trīs mēnešu laikā sākuši darbu pie jauna darba devēja.
Avots: ESAO aplēses, pamatojoties uz ESAO darba prasmju datubāzi, www.oecdskillsforjobsdatabase.org/, un Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960517

Tajā pašā laikā vidējā papildus saņemtā alga, kas saistīta ar prasmēm oficiālu kvalifikāciju izteiksmē, Latvijā joprojām ir diezgan zema: darba samaksa darbiniekiem ar augstāko izglītību ir 143 % no vidējo izglītību ieguvušu darbinieku darba samaksas (1.15. attēls). Lielākajā daļā ESAO valstu ir lielāka papildus saņemtā alga augstākajā izglītībā. Arī piemaksa par vidējo izglītību Latvijā ir visai zema: darba samaksa darbiniekiem ar zemāku izglītības līmeni joprojām sasniedz 88 % no vidējo izglītību ieguvušu darbinieku darba samaksas. Tomēr Latvijas rādītāji attiecas uz algām, no kurām atskaitīts ienākuma nodoklis un kuras parasti ir mazāk diferencētas nekā bruto algas.

1.15. attēls. Papildus saņemtā alga pēc prasmēm ESAO valstīs, 2015. gads vai pēdējais gads, par kuru pieejami dati

25–64 gadus vecu darba ņēmēju relatīvā darba samaksa: vidējo izglītību ieguvušu darbinieku darba samaksa = 100



Piezīme: ESAO ir grafikā parādīto valstu vidējā nesvērtā vērtība. Iekļauti tikai pilnu laiku nodarbināti algoti darbinieki. Īrijas, Latvijas, Meksikas un Turcijas dati attiecas uz darba samaksu, no kuras atskaitīts ienākuma nodoklis. Dati par Beļģiju, Kanādu, Dāniju, Somiju, Poliju, Spāniju attiecas uz 2014. gadu, bet dati par Franciju un Itāliju — uz 2013. gadu.
Avots: ESAO (2017[24]), *Izglītība īsumā 2017: ESAO rādītāji*. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en, A6.1. tabula.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960536

Bezdarba raksturojums Latvijā makrolīmenī un mikrolīmenī

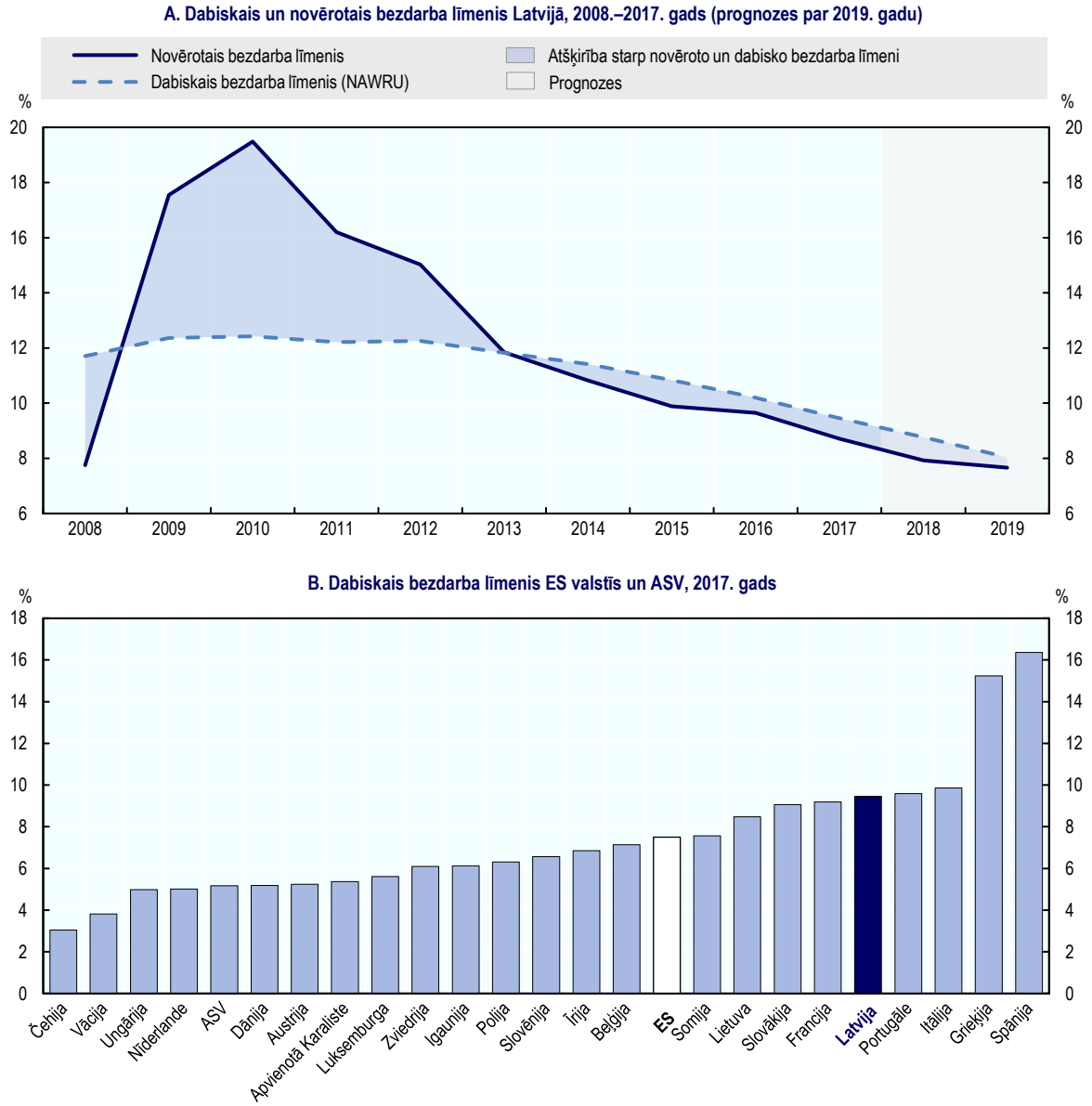
Šajā iedaļā uzmanība pievērsta konkrētiem aspektiem, kas makrolīmenī palīdz raksturot pašreizējo bezdarbu Latvijā salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm un mikrolīmenī noteikt demogrāfiskās un sociālekonomiskās grupas, kuras īpaši bieži vai biežāk nekā citas saskaras ar ilgstošu bezdarbu.

Atlikušais bezdarbs varētu būt lielā mērā strukturāls

1.16. attēla A grafikā redzams, ka laikposmā no 2009. līdz 2012. gadam Latvijā novērotais bezdarba līmenis ievērojami pārsniedza aplēsto dabisko bezdarba līmeni, t. i., bezdarba līmeni, kas pastāv, kad cikliskie spēki darba tirgū ir līdzsvarā. Tas liecina, ka īpaši augstais bezdarba līmenis šajos gados lielākoties bija ciklisks un atspoguļoja Latvijas ekonomiskā uzplaukuma beigas un finanšu krīzes ietekmi. Tomēr kopš 2013. gada novērotais bezdarba līmenis ir bijis tuvu dabiskajam bezdarba līmenim, kas liecina, ka pēdējos gados bezdarbu var skaidrot galvenokārt ar strukturāliem faktoriem.

Aplēstais dabiskais bezdarba līmenis Latvijā 2017. gadā ir 9 %, un tas ir augsts salīdzinājumā ar pārējām ESAO valstīm (1.16. attēls, B grafiks). Līdzīgs aplēstais dabiskais bezdarba līmenis ir Francijā, Slovākijā, Itālijā un Portugālē, un aplēses ir ievērojami augstākas tikai Grieķijā un Spānijā (15–16 %). Zemākas aplēses ir Lietuvā (8 %) un Igaunijā (6 %), kas liecina, ka no Baltijas valstīm strukturālais bezdarbs visvairāk skar Latviju.

1.16. attēls. Latvijas bezdarba līmeņa struktūrelementi



Piezīme: Dabiskais bezdarba līmenis attiecas uz bezdarba līmeni, pie kura algu pieauguma temps ir nemainīgs (NAWRU), proti, bezdarba līmeni, kas atbilst nemainīgai algu inflācijai.
Avots: ESAO Ekonomikas perspektīvas Nr. 103 — 2018. gada maijs, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=51396 par novēroto bezdarba līmeni A sadaļā; un Eiropas Komisijas Ekonomikas un finanšu lietu ģenerāldirektorāta datubāze AMECO, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en par dabisko bezdarba līmeni abās sadaļās.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960555

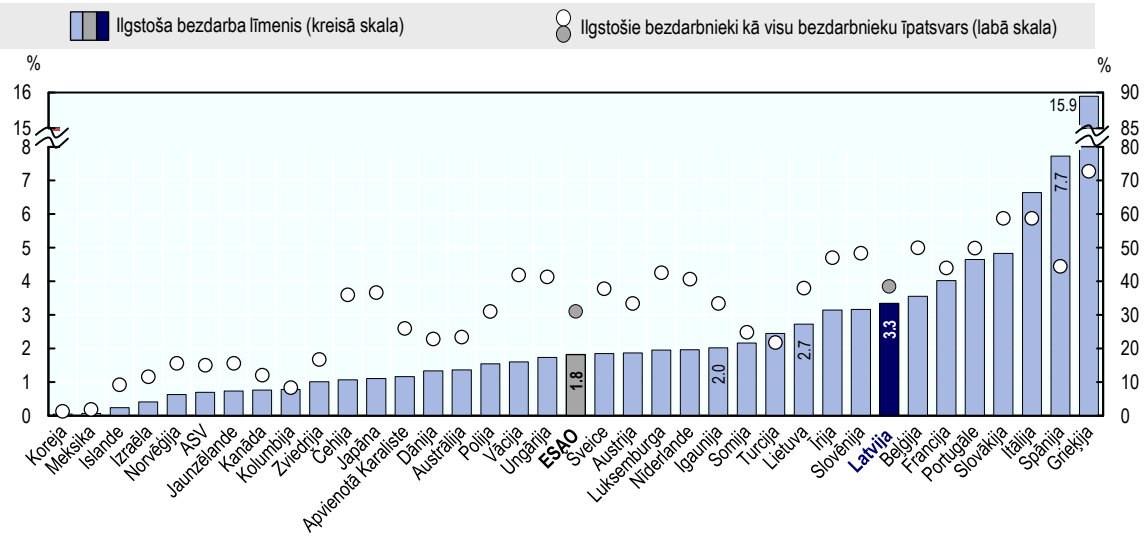
Konstatējums par salīdzinoši augstu strukturālo bezdarbu atbilst dažādām literatūrā sniegtām aplēsēm par dabisko bezdarba līmeni Latvijā. Saskaņā ar Krasnopjorova aplēsēm (2015[25]) 2014. gadā dabiskais bezdarba līmenis Latvijā bija 11 % un bija ļoti tuvs 2013. un

2014. gadā novērotajam bezdarba līmenim — pēc lielām cikliskām atšķirībām iepriekšējos gados. *Ebeke* un *Everaert* (2014[26]) aplēstais dabiskais bezdarba līmenis 2013. gada beigās ir aptuveni 13 %, bet vidējais līmenis laikposmā no 2002. gada 1. ceturkšņa līdz 2014. gada 4. ceturksnim — 12,3 %. Pamatojoties uz datiem par attiecīgi 1990.–2013. gadu un 1996.–2008. gadu, *Blanchard, Griffiths* un *Gruss* (2013[1]) un Meļihova un Zasovas (2009[27]) aplēšu rezultāti ir 13,3 %, un 11 %. Anosova *et al.* (2013[28]) nav aplēsuši dabisko bezdarba līmeni, bet ir secinājuši, ka bezdarba pieaugums pēc krīzes un tam sekojošā atgūšanās pārsvarā ir bijuši cikliski, kā redzams 1.16. attēla A grafikā.

Divas piektdaļas bezdarbnieku ir bez darba vairāk nekā gadu

Ilgstoša bezdarba (bezdarbs, kura ilgums pārsniedz 12 mēnešus) līmenis Latvijā 2017. gadā bija 3,3 %, un šis rādītājs gandrīz divreiz pārsniedz ESAO valstu vidējo līmeni (1.17. attēls). Augstāks ilgstoša bezdarba līmenis nekā Latvijā bija tikai septiņās ESAO valstīs, bet Igaunijā (2,0 %) un Lietuvā (2,7 %) tas bija ievērojami zemāks. Vienlaikus ilgstoša bezdarba līmenis Latvijā bija viens no zemākajiem starp valstīm, kuras bija smagi skārusi finanšu krīze. Ilgstošie bezdarbnieki 2017. gadā veidoja aptuveni divas piektdaļas (38 %) no visiem bezdarbniekiem Latvijā. Lai gan šis rādītājs ievērojami pārsniedz EASO vidējo rādītāju (31 %), tas aptuveni atbilst ilgstošu bezdarbnieku īpatsvaram Čehijā, Japānā un Šveicē un ir tuvs pārējo Baltijas valstu rādītājiem. Arī šoreiz būtiski lielāks ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars bija vērojams citās valstīs, kuras bija smagi skārusi krīze.

1.17. attēls. Ilgstošais bezdarbs ESAO valstīs, 2017. gads



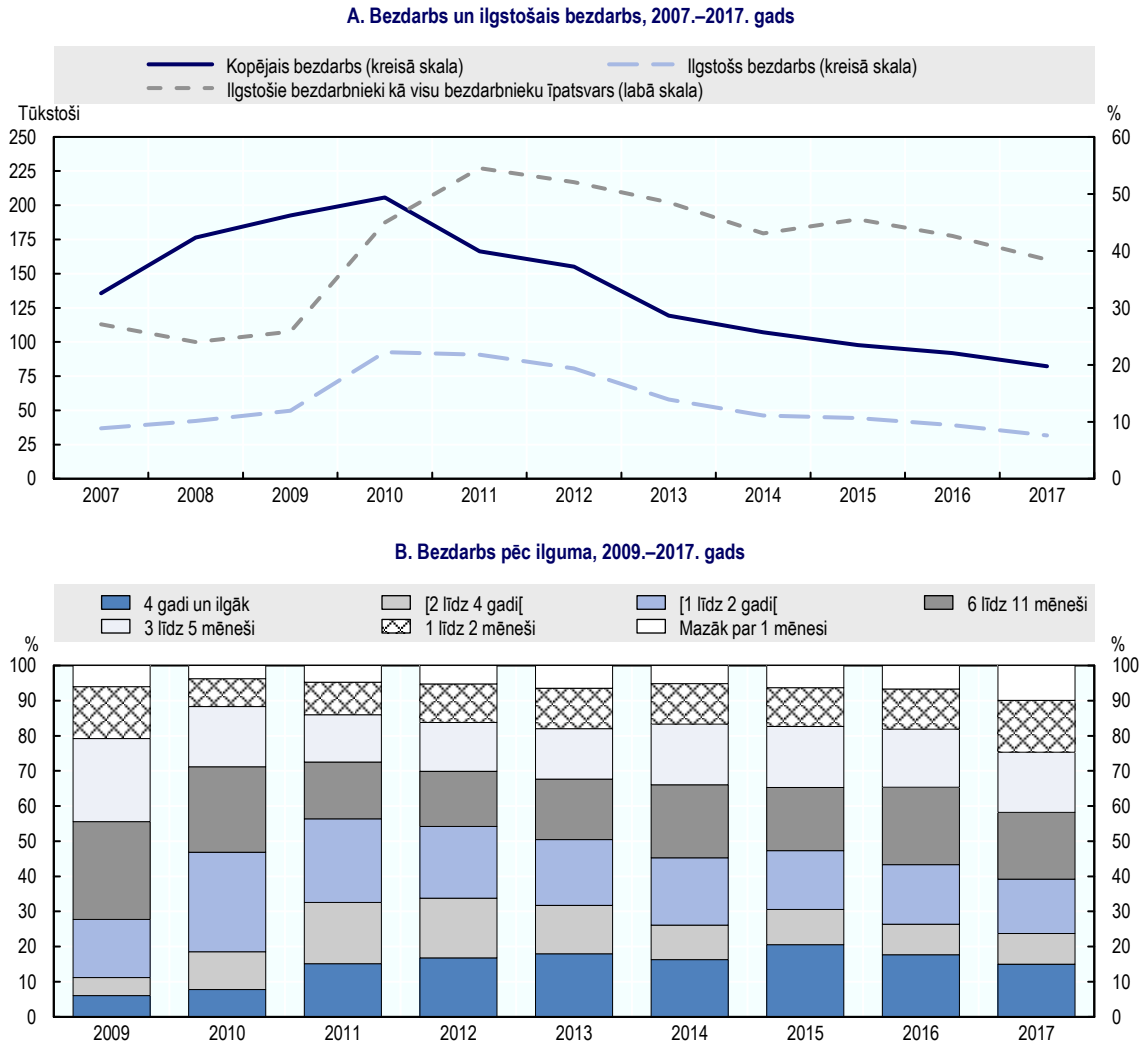
Piezīme: Ilgstošs bezdarbs ietver personas, kas ir bezdarbnieki vismaz 12 mēnešus. Ilgstoša bezdarba līmenis ir ilgstošā bezdarba apjoms dalīts ar darbaspēku vecumā no 15 līdz 64 gadiem. ESAO ir vidējā svērtā vērtība, un tā neietver Lietuvu.
Avots: ESAO darbaspēka statistikas datu kopas: http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9594, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9571 un http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9593.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960574

Pēc finanšu krīzes ilgstošs bezdarbs Latvijā bija ievērojami palielinājies, lai gan nedaudz vēlāk nekā kopējais bezdarbs, jo liels skaits no jauna reģistrēto bezdarbnieku kļuva par ilgstošiem bezdarbniekiem tikai laika gaitā (1.18. attēls, A grafiks). Atgūšanās posmā

ilgstošais bezdarbs pastāvīgi samazinājās. Ilgstoša bezdarba līmenis 2017. gadā, kad Latvijā bija 32 000 ilgstošu bezdarbnieku, bija aptuveni trešdaļa no 2010. gada līmeņa un zemāks nekā pirmskrīzes laikā. Ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars bezdarbnieku kopskaitā tomēr ir saglabājies virs pirmskrīzes līmeņa: neraugoties uz lejupslīdošu tendenci, tas 2017. gadā bija samazinājies tikai līdz 38 % salīdzinājumā ar 20–30 % 2007.–2009. gadā.

1.18. attēls. Bezdarba ilgums Latvijā



Piezīme: A sadaļa attiecas uz 15–64 gadus veciem cilvēkiem, savukārt B sadaļa attiecas uz 15–74 gadus veciem cilvēkiem.
Avots: ESAO darbaspēka statistikas datu kopas: http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9594, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9571 un http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9593, kā arī Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, http://www.csb.gov.lv/en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960593

Cilvēki, kuru bezdarba ilgums ir īpaši ilgstošs, pastāvīgi veido ievērojamu daļu no kopējā bezdarba Latvijā (1.18. attēls, B grafiks). Kopš 2011. gada sākuma tādu personu īpatsvars, kuru bezdarba ilgums ir vismaz četri gadi, bezdarbnieku kopskaitā ir svārstījies 15–21 % robežās bez skaidras tendences samazināties vai pieaugt. Lielākais īpatsvars reģistrēts

pavisam nesen — 2015. gadā. Personas, kuru bezdarba ilgums ir vismaz četri gadi, 2017. gadā veidoja 15 % no bezdarbnieku kopskaita, kas laikposmā kopš 2011. gada (17 %) ir zem vidējā līmeņa, tomēr tuvu tam. Ilgstošu bezdarbnieku kopējais īpatsvars 2017. gadā bija sarucis līdz mazāk nekā 40 %, un šo noturīgo samazinājumu visvairāk veicināja bezdarba ilguma no diviem līdz četriem gadiem īpatsvara samazināšanās. Ilgstošiem bezdarba periodiem var būt nopietna negatīva ietekme uz bezdarbnieku spēju atrast piemērotu darbu: vērtīgas prasmes un zinātība var zust, ja tās neizmanto, profesionālie kontakti un tīkli laika gaitā var izirt un dažos gadījumos bezdarbnieki var pievērsties kaitīgiem ieradumiem, piemēram, regulārai pārmērīgai alkohola lietošanai, kas var neatgriezeniski sabojāt viņu iespējas atrast darbu.

Ilgstošs bezdarbs var būt demoralizējošs: ja pieredze rāda, ka meklēt darbu ir bezjēdzīgi, bez darba palikušie bezdarbnieki var samazināt darba meklēšanas intensitāti līdz tādai pakāpei, ka vispār pārtrauc meklēt darbu un kļūst par darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu (Krueger and Mueller, 2011[29]). To kopumā var attiecināt uz Latviju, izmantojot Eiropas darbaspēka apsekojuma 2007.–2016. gada datus: līdz vienam mēnesim pēc pēdējo darba attiecību beigām tikai 7 % no cilvēkiem, kas nav nodarbināti, uzskata, ka ir bezjēdzīgi meklēt darbu, t. i., ir kļuvuši par darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu. Pēc viena līdz pieciem mēnešiem kopš pēdējā darba šis rādītājs pieaug līdz aptuveni 9 %, bet laikposmā no sešiem mēnešiem līdz četriem gadiem — līdz aptuveni 10 % Starp tiem, kam darbs pēdējo reizi bijis pirms vairāk nekā četriem gadiem, 15 % ir darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu.

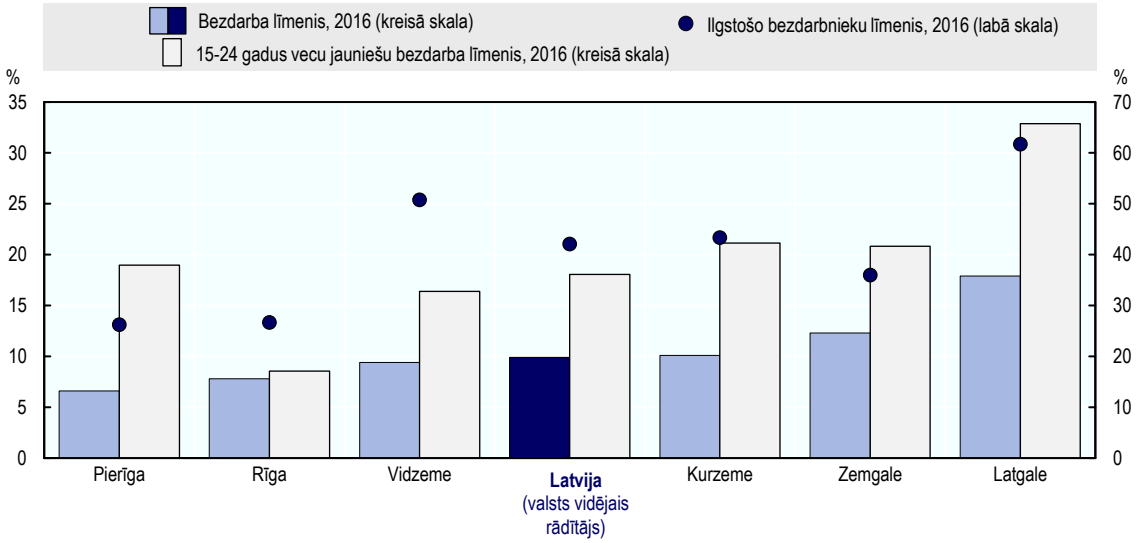
Pastāv ievērojamas bezdarba līmeņa atšķirības starp reģioniem

Latvijas reģionos bezdarba, jauniešu bezdarba un ilgstoša bezdarba līmenis ir ļoti atšķirīgs (1.19. attēls). Rīgā un Pierīgā bezdarba līmenis 2016. gadā bija salīdzinoši zems (6–8 %), kamēr Zemgalē un Latgalē bezdarba līmenis bija attiecīgi 12 % un 18 %. Vidzemē un Latgalē bezdarba līmenis 15–24 gadu vecuma grupā būtiski pārsniedza 20 %, bet Rīgā un Pierīgā bija aptuveni uz pusi zemāks. Tāpat ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars Vidzemē un Latgalē bija aptuveni 1,5 reizes lielāks nekā Rīgā un Pierīgā.

Centrālās statistikas pārvaldes dati liecina, ka laikposmā no 2010. līdz 2016. gadam Rīgā, Pierīgā un Zemgalē nodarbinātības līmenis ir atguvies (tomēr joprojām ir zemāks par pirmskrīzes līmeni), savukārt Latgalē, Kurzemē un Vidzemē nodarbinātības pieaugums tikpat kā nav konstatēts. Atšķirības ir saistītas ar nozaru darbības rezultātiem šajos reģionos. Visos Latvijas reģionos ir strauji un neatgriezeniski sarukusi nodarbinātība būvniecības nozarē. Lielākajā daļā Latvijas reģionu ievērojami ir samazinājusies arī nodarbinātība tirdzniecības, izmitināšanas un ēdināšanas pakalpojumu jomā. Straujš nodarbinātības kritums rūpniecībā ir ietekmējis Rīgu, Kurzemi un Latgali, bet nav skāris pārējos reģionus. Kurzemei un Latgalei ir nācies saskarties ar strauju un noturīgu nodarbinātības kritumu lauksaimniecībā un zivsaimniecībā, kā arī valsts pārvaldē.

Ņemot vērā atšķirīgās nodarbinātības perspektīvas reģionos, bezdarbnieku mobilitātes palielināšana, lai viņi varētu doties uz turieni, kur ir darbvietas, kļūst par politikas mērķi. Šā Pārskata 4. nodaļā ir izvērtēta programma, kuras mērķis ir veicināt tādu darba piedāvājumu pieņemšanu, kas prasa pārcelšanos vai pārvietošanos ievērojamos attālumos. Cits veids, kā atbalstīt bezdarbniekus, ir palīdzēt viņiem veidot uzņēmumus viņu pašreizējā atrašanās vietā, un 4. nodaļā ir izvērtēta arī programma, kas veicina uzņēmējdarbību bezdarbnieku vidū, izmantojot apmācības un dotāciju piešķiršanu.

1.19. attēls. Bezdarbs Latvijas reģionos, 2016. gads



Piezīme: ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars ir tādu bezdarbnieku procentuālā daļa, kuri ir bez darba vismaz 12 mēnešus.
Avots: Centrālās statistikas pārvaldes, www.csb.gov.lv/en, dati par bezdarba līmeni un Latvijas darbaspēka apsekojums (CSP), www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

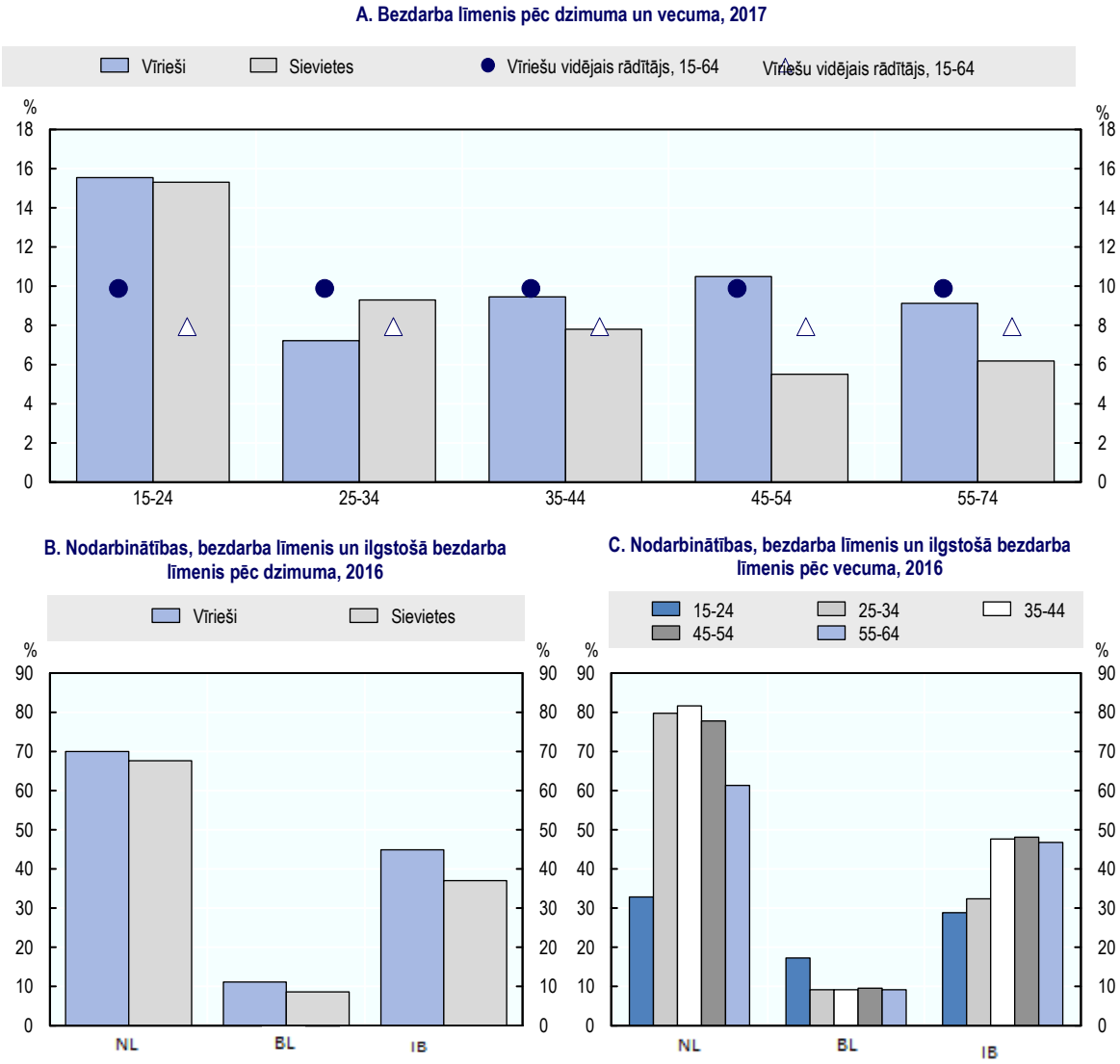
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960612

Bezdarba līmenis ir augstāks jauniešu un gados vecāku vīriešu vidū

Bezdarba līmenis sadalījumā pa vecuma grupām liecina, ka 15–24 gadus veci jaunieši saskaras ar paaugstinātu bezdarba risku, un 2017. gadā bezdarba līmenis šajā vecuma grupā bija aptuveni 15 % (1.20. attēls, A grafiks). Šajā grupā tas vienādā mērā attiecas gan uz vīriešiem, gan sievietēm, savukārt vecuma grupās no 45 gadiem salīdzinoši augsts bezdarba līmenis ir tikai vīriešu vidū. Turpretī sieviešu vidū šajās vecuma grupās bezdarba līmenis ir īpaši zems (ne vairāk kā 6 %). No visiem vīriešiem bezdarbniekiem ilgstošie bezdarbnieki ir 45 %, bet sieviešu bezdarbnieču vidū šis rādītājs ir tikai 37 % (B grafiks).

Bezdarba līmeņa atšķirība vecuma grupās no 45 gadiem daļēji atspoguļo to, ka šajās grupās sieviešu vidū ir augstāks izglītības līmenis un lielāka daļa sieviešu ir augsti izglītotas. Saskaņā ar 2016. gada rezultātiem, pamatojoties uz tiem pašiem datiem (Eiropas darbaspēka apsekojums), 41 % ekonomiski aktīvo sieviešu vecumā no 45 līdz 54 gadiem ir augsts izglītības līmenis salīdzinājumā ar 21 % ekonomiski aktīvo vīriešu. Līdzīgi tas ir vecuma grupā no 55 līdz 64 gadiem: 38 % ekonomiski aktīvo sieviešu ir augsti izglītotas, bet ekonomiski aktīvo vīriešu vidū šis rādītājs ir tikai 24 %. Tā kā augsts izglītības līmenis ir saistīts ar zemāku bezdarba līmeni (sk. tālāk), sieviešu augstākais izglītības līmenis nozīmē zemāku bezdarba līmeni sieviešu vidū salīdzinājumā ar vīriešiem.

1.20. attēls. Nodarbinātība un bezdarbs Latvijā sadalījumā pēc dzimuma un pa vecuma grupām, 2016./2017. gads



Piezīme: NL: nodarbinātības līmenis, BL: bezdarba līmenis, IB: ilgstošie bezdarbnieki (bez darba vismaz 12 mēnešus). Gada līmeņi A grafikā ir aprēķināti kā ceturkšņa līmeņu vidējās vērtības.
Avots: Centrālās statistikas pārvaldes, www.csb.gov.lv/en, dati par bezdarba līmeni sadalījumā pēc dzimuma un pa vecuma grupām un ESAO aplēses, pamatojoties uz Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

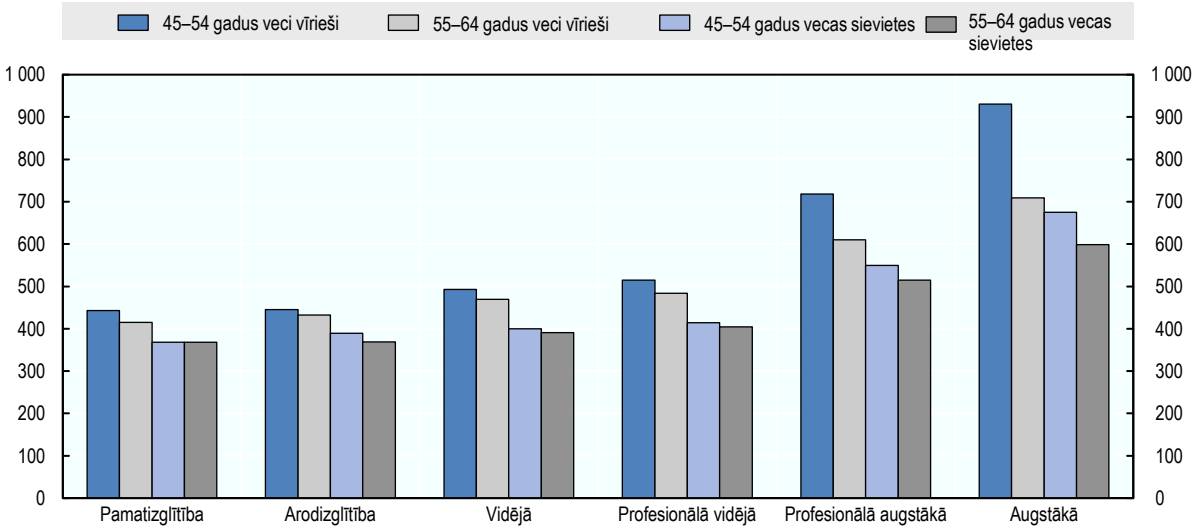
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960631

Taču abās minētajās vecuma grupās bezdarba līmenis sieviešu vidū ir zemāks nekā vīriešu vidū arī tad, ja izglītības līmenis neatšķiras. Piemēram, sievietēm ar zemu izglītības līmeni vecumā no 45 līdz 54 gadiem bezdarba līmenis 2016. gadā bija 15 % salīdzinājumā ar 24 % vīriešiem ar zemu izglītības līmeni vecumā no 45 līdz 54 gadiem. Šīs atšķirības visticamāk izriet no vairākiem faktoriem. Šķiet, darbu zaudējušas sievietes biežāk pamet darba tirgu: vecuma grupā no 45 līdz 54 gadiem 32 % nenodarbināto sieviešu ir bezdarbnieces, nevis ekonomiski neaktīvas, salīdzinot ar 42 % vīriešu. Vecuma grupā no 55 līdz 64 gadiem šī

nevienādība ir īpaši izteikta: tikai 12 % nenodarbināto sieviešu ir bezdarbnieces, nevis ekonomiski neaktīvas, bet vīriešu vidū šis rādītājs joprojām ir 21 %. Atšķirības bezdarba līmenī, iespējams, atspoguļo arī bezdarbnieku zemākās pieņemamās darba samaksas (*reservation wage*) atšķirības: īpaši vecuma grupā no 45 līdz 54 gadiem vīriešu bezdarbnieku zemākā pieņemamā darba samaksa ir ievērojami augstāka nekā sievietēm ar tādu pašu izglītības līmeni 1.21. attēlā. Šīs zemākās pieņemamās darba samaksas pamatā varētu būt iepriekšējā alga un konkrēta pieredze, nevis pašreizējās izredzes darba tirgū, līdz ar to tā kļūst par šķērsli darba atrašanai jaunā amatā, nozarē vai pat profesijā, kur šai pieredzei daļēji nav nozīmes. Ar šādu pāreju uz pilnīgi citādu darba vidi tomēr būtu jārēķinās tiem, kas saskaras ar bezdarbu pēc 45 gadu vecuma.

1.21. attēls. Atšķirības 45–64 gadus veco reģistrēto bezdarbnieku sagaidāmajā algā pēc dzimuma un iegūtās izglītības, 2012.–2017. gads

Vidējā sagaidāmā alga, kas lielāka par nulli (eiro)



Piezīme: Ir iekļauti tikai reģistrētie bezdarbnieki, kas meklē pilna laika darbu. Vecums un izglītība attiecas uz brīdi, kad Nodarbinātības valsts aģentūrai tika norādīta sagaidāmā alga.
Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz Nodarbinātības valsts aģentūras BURVIS datubāzi.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960650

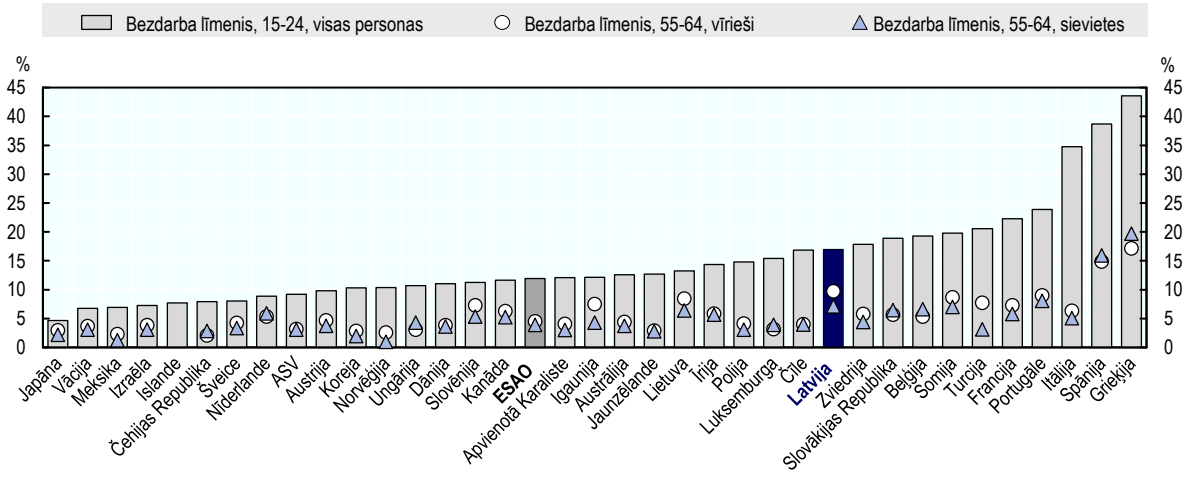
Sieviešu zemais bezdarba līmenis un vīriešu augstais bezdarba līmenis vecuma grupās no 45 līdz 54 gadiem un no 55 līdz 64 gadiem vidēji izlīdzinās. Rezultātā izceļas tikai vidējais bezdarba līmenis 15–24 gadu vecuma grupā, kas 2016. gadā ir sasniedzis 17 %, bet citās vecuma grupās vidējais bezdarba līmenis nav pārsniedzis 10 % (1.20. attēls, C grafiks). Vecuma grupās no 15 līdz 24 gadiem un no 55 līdz 64 gadiem kopumā ir ievērojami zemāks nodarbinātības līmenis (attiecīgi 33 % un 61 %) nekā citās vecuma grupās (aptuveni 80 %).

Ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars ir aptuveni puse visās vecuma grupās, sākot no 35 gadiem, bet jaunākās vecuma grupās šis īpatsvars ir būtiski mazāks (1.20. attēls, C grafiks). Darba dzīves agrīnos posmos var būt vieglāk izvairīties no ilgstoša bezdarba, mainot profesiju vai reģionu, nekā posmā, kad cilvēks ir piesaistīts konkrētai profesijai un reģionam. Tomēr zināmā mērā šis rezultāts atspoguļo arī to, ka daudzi gados jauni darba tirgus jaunpienācēji nevar būt ilgstošie bezdarbnieki, jo viņi vēl nav piedalījušies darba tirgū vairāk nekā gadu.

Salīdzinot ar citām vecuma grupām, bezdarba līmenis 15–24 gadu vecuma grupā ir augsts, tomēr tas nešķiet īpaši augsts salīdzinājumā ar pārējām ESAO valstīm (1.22. attēls). Citās valstīs, kuras bija smagi skārusi finanšu krīze, jauniešu bezdarba līmenis 2017. gadā bija ievērojami augstāks nekā Latvijā. ESAO vidējais rādītājs 12 % tomēr ir ievērojami zemāks nekā jauniešu bezdarba līmenis Latvijā. Ņemot vērā gados vecākus vīriešus, situācija Latvijā izceļas: vīriešiem vecumā no 55 līdz 64 gadiem (10 %) bezdarba līmenis ir viens no augstākajiem starp ESAO valstīm un ir augstāks tikai Spānijā (15 %) un Grieķijā (17 %). Tas ir par 2,6 procentpunktiem augstāks nekā sievietēm 55–64 gadu vecuma grupā, un šī atšķirība Latvijā ir lielāka nekā visās pārējās ESAO valstīs, izņemot Igauniju un Turciju. Šie konstatējumi liecina, ka Latvijas darba tirgū gados vecāki vīrieši ir īpaši neaizsargāta grupa.

1.22. attēls. Bezdarba līmenis ESAO valstīs jauniešu un gados vecāku darba ņēmēju vidū, 2017. gads

Ekonomiski aktīvo iedzīvotāju procentuālā daļa attiecīgajā grupā



Piezīme: nav pieejama informācija par bezdarba līmeni gados vecāku darba ņēmēju vidū Islandē. ESAO ir vidējais svērtais rādītājs, kurā nav iekļauta Lietuva.
Avots: ESAO darbaspēka statistikas datubāze: darba tirgus īstermiņa statistika, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=36499.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960669

Latvijas aktīvajā darba tirgus politikā bezdarbnieki vecumā no 55 gadiem tiek uzskatīti par neaizsargātu grupu. Līdz ar to viņi ir tiesīgi piedalīties subsidētās nodarbinātības programmā: tiešās subsīdijas, ko uz laiku līdz gadam piešķir darba devējiem, samazina ar personu nodarbināšanu šajā programmā saistītās izmaksas. Personu ar invaliditāti nodarbinātību var subsidēt uz laiku līdz diviem gadiem. Šā Pārskata 5. nodaļā galvenā uzmanība ir pievērsta dažu neaizsargātāko bezdarbnieku grupu stāvoklim un izvērtēta subsidētās nodarbinātības programmas ietekme.

Daudziem ilgstošiem bezdarbniekiem trūkst izglītības vai darba pieredzes

Nodarbinātības un bezdarba līmenis Latvijā ievērojami atšķiras atkarībā no izglītības līmeņa (1.23. attēls, A grafiks). Nodarbinātības līmenis starp iedzīvotājiem ar augstu izglītību un iedzīvotājiem ar zemu izglītību 2016. gadā atšķīrās par 50 procentpunktiem. Bezdarba līmenis iedzīvotāju ar augstu izglītību grupā bija 4 %, bet iedzīvotāju ar zemu

izglītību grupā tas sasniedza 21 %. Ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars bija aptuveni 45 % starp bezdarbniekiem ar zemu un vidēju izglītības līmeni un 27 % starp bezdarbniekiem ar augstu izglītības līmeni.

Tādējādi šķiet, ka augsts izglītības līmenis ir saistīts ar ievērojami mazāku bezdarba un ilgstoša bezdarba risku. Latvijā jau gadiem ilgi ir vērojama tendence uz augstāku nodarbinātības līmeni augsti izglītotu iedzīvotāju vidū un zemāku nodarbinātības līmeni personu ar zemu izglītības līmeni vidū. Papildu analīze, izmantojot tos pašus datus, kas izmantoti 1.23. attēlā, liecina, ka augsti izglītotu personu īpatsvars nodarbināto vidū ir palielinājies no 24 % 2007. gadā līdz 37 % 2016. gadā. Tajā pašā laikposmā personu ar zemu izglītības līmeni īpatsvars nodarbināto vidū ir sarucis no 13 % līdz 8 %, bet vidēji izglītotu personu īpatsvars samazinājies no 63 % līdz 55 %.

Tādējādi viens no galvenajiem aktīvās darba tirgus politikas uzdevumiem Latvijā tāpat kā praktiski visās EASO valstīs ir bezdarbnieku prasmju pilnveide. Dalībnieku skaita ziņā Latvijā visvairāk izmantotās aktīvās darba tirgus politikas programmas ir apmācību programmas, no kurām vairākas ļauj bezdarbniekiem iegūt apliecinātu kvalifikāciju. Šā Pārskata 3. nodaļā ir sniegts Latvijas svarīgāko bezdarbnieku apmācību programmu detalizēts izvērtējums. Tajā ir aplūkota ietekme, kas materializējas tikai pēc vairākiem gadiem, un īpaša uzmanība pievērsta apmācību lomai ilgstoša bezdarba mazināšanā.

Zemu formālās izglītības līmeni principā var kompensēt darba pieredze un prasmes, kas apgūtas darbā. Taču bezdarbniekiem ar zemu izglītību ļoti bieži trūkst iepriekšējas darba pieredzes — 2016. gadā šajā grupā bez pieredzes bija 30 % personu, bet starp bezdarbniekiem ar augstu un vidēju izglītību tikai attiecīgi 20 % un 23 % personu (1.23. attēls, A grafiks). Iepriekšējas darba pieredzes trūkums draud arī ar ilgstošu bezdarbu, kas skar gandrīz trīs ceturtdaļas bezdarbnieku bez pieredzes abās izglītības grupās (1.23. attēls, B grafiks). Starp bezdarbniekiem ar darba pieredzi ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars ir daudz mazāks: 31 % starp personām ar augstu un vidēju izglītības līmeni un 38 % starp personām ar zemu izglītības līmeni.

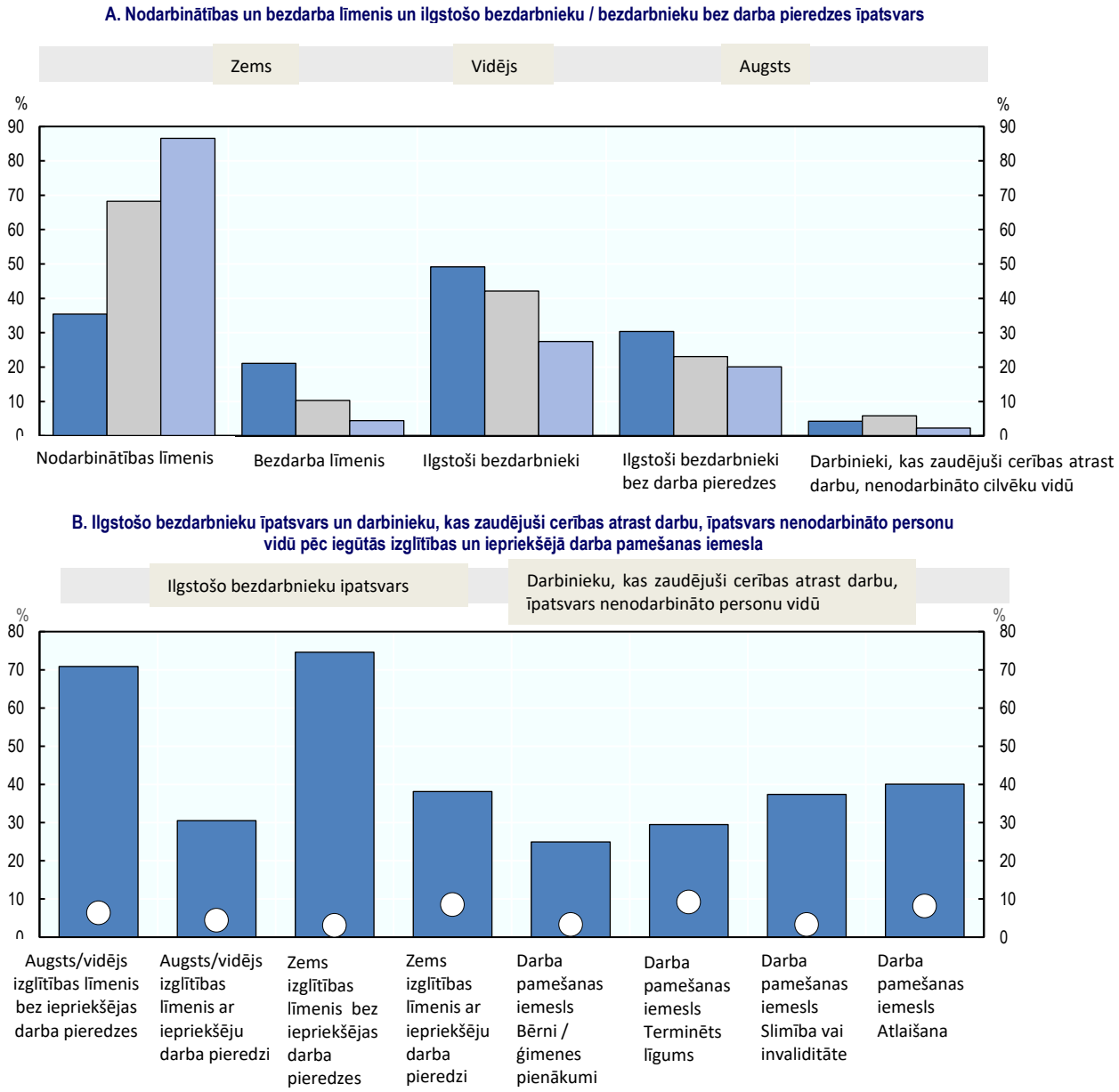
Ilgstoša bezdarba risks ir atkarīgs arī no tā, kā beigušās iepriekšējās darba attiecības (1.23. attēls, B grafiks). Ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars ir salīdzinoši augsts tādu personu vidū, kas pārtraukušas darbu slimības vai invaliditātes dēļ, un atlaistu darbinieku vidū (attiecīgi 37 % un 40 %). Tas joprojām ir salīdzinoši zems gadījumos, kad ir beidzies terminēts darba līgums (29 %), un gadījumos, kad darbinieks ir izvēlējies pamest iepriekšējo darbu, lai rūpētos par bērniem vai citu ģimenes pienākumu dēļ (25 %). Atbilstoši šim rezultātam arī papildu analīzē nav konstatēts, ka būtiska loma būtu mājsaimniecību demogrāfiskajām iezīmēm: ne bezdarba līmenis, ne ilgstoša bezdarba īpatsvars nešķiet sistemātiski saistīti ar mazu bērnu vai vecu cilvēku klātbūtni mājsaimniecībā.

Darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu, visbiežāk ir sastopami grupā ar vidēju izglītības līmeni, kur viņu īpatsvars ir 6 % no nenodarbinātajiem iedzīvotājiem (1.23. attēls, A grafiks). Atbilstošais īpatsvars starp personām ar zemu izglītības līmeni ar iepriekšēju darba pieredzi tuvojas 9 %, bet starp mazkvalificētiem iedzīvotājiem bez darba pieredzes ir tikai 3 % (1.23. attēls, B grafiks). Tas atspoguļo lielas atšķirības sadalījumā pa vecuma grupām: papildu analīze liecina, ka cerības zaudējušu darbinieku īpatsvars personu ar zemu izglītības līmeni vidū pārsniedz 8 % visās vecuma grupās, izņemot 15–24 gadu vecuma grupu (1 %), kurā daudziem jauniešiem vēl nav darba pieredzes. Izceļas 45–54 gadu vecuma grupa, kurā cerības zaudējušu darbinieku īpatsvars personu ar zemu izglītības līmeni vidū pārsniedz 16 %. Darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, īpatsvars ir salīdzinoši augsts arī to darbinieku vidū, kuri ir atlaisti no pēdējās darbvietas vai kuru

terminētais darba līgums ir beidzies (8–9 %), bet daudz zemāks gadījumos, kad pēdējās darba attiecības ir beigušās ģimenes apstākļu vai veselības dēļ (3 %).

Konstatējumi šajā un iepriekšējā iedaļā izceļ individuālo iezīmju un iepriekšējās darba pieredzes nozīmi. No 2007. līdz 2010. gadam iegūtie dati par personām, kam ir pastāvīgas problēmas darba tirgū, liecina, ka dažas iezīmes bieži ir sastopamas kopā, un tas ļauj izdalīt vairākas grupas (Ferré, Immervoll and Sinnott, 2013[30]). Noskaidrots, ka Latvijā lielākās šādas grupas veido vientuļi gados vecāki cilvēki, kas ir bezdarbnieki vai personas ar invaliditāti (22 % no personām, kam ir pastāvīgas problēmas darba tirgū), gados jauni neprecēti vīrieši ar zemu izglītības līmeni (18 %), gados vecāki bezdarbnieki, kas tomēr ir darbspējīgi (14 %). Vēl trīs grupas — nestrādājošas mātes ar maziem bērniem, lauku reģionos dzīvojoši vīrieši apgādnieki ar zemu izglītības līmeni un pašnodarbināti gados vecāki vīrieši — katra veido apmēram 10 %.

1.23. attēls. Nodarbinātība un bezdarbs Latvijā pēc iegūtās izglītības un nodarbinātības vēstures, 2016. gads



Piezīme: IB: ilgstošs bezdarbs (vismaz 12 mēneši). Lai nodrošinātu pietiekami lielu izlasi, visi rādītāji par darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu, ir balstīti uz 2015./2016. gada datiem. Cilvēki vecumā no 15 līdz 64 gadiem.

Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960688

Pēdējos gados Latvijas aktīvā darba tirgus politika ir reaģējusi, daudz stingrāk diferencējot pasākumus starp mērķgrupām. Jauniešu garantijas ietvaros ir ieviesti vairāki pasākumi, kas īpaši vērsti uz jauniešiem vecumā no 15 līdz 29 gadiem. Vienā no nesen ieviestajām programmām — īpašajā programmā ilgstošu bezdarbnieku aktivizēšanai — ir paredzēta

holistiska pieeja ilgstošu bezdarbnieku individuālajai situācijai, ņemot vērā, ka šie cilvēki bieži saskaras ar vairākiem šķēršļiem, kas traucē atrast darbu. Plašākā nozīmē 2013. gadā ieviestā profilēšanas sistēma tiecas nodrošināt, lai Nodarbinātības valsts aģentūras veiktie pasākumi būtu pienācīgi mērķorientēti. Šā Pārskata 2. nodaļā ir aprakstīta pašreizējā darba tirgus politika Latvijā salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm, galveno uzmanību pievēršot Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA) darbībai, nodrošinātajiem pakalpojumiem un aktivizēšanas pasākumiem.

Nobeigumā jāsecina, ka Latvijā bezdarbs visbiežāk skar gados vecākus vīriešus, jauniešus un personas ar zemu izglītības līmeni. Risks, ka tas varētu pārvērsties par ilgstošu bezdarbu, ir īpaši augsts bezdarbniekiem bez iepriekšējas darba pieredzes, bet salīdzinoši zems bezdarbniekiem ar augstu izglītības līmeni. Dzīvošana dažos lauku reģionos arī šķiet saistīta ar lielāku bezdarba vai ilgstoša bezdarba risku, vai abiem, kā tas ir Latgalē. Lai gan atgūšanās posmā pēc finanšu krīzes kopējais bezdarba un ilgstoša bezdarba līmenis Latvijā ir salīdzinoši strauji krities, ilgstošs bezdarbs joprojām rada problēmas un nodarbinātības ziņā daudzas nozares nav atgriezušās pirmskrīzes līmenī.

Atsauces

Anosova, D. et al. (2013), "Structural or cyclical? Unemployment in Latvia Since the 2008-09 Financial Crisis", *Discussion Paper*, No. 9525, CEPR. [28]

Åslund, A. and V. Dombrovskis (2011), *How Latvia came through the financial crisis*, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C. [3]

Blanchard, O., M. Griffiths and B. Gruss (2013), "Boom, bust, recovery: Forensics of the Latvia crisis", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2013/2, pp. 325-388, http://dx.doi.org/10.1353/eca.2013.0015. [1]

Ebeke, C. and G. Everaert (2014), "Unemployment and structural unemployment in the Baltics", *IMF Working Papers*, No. 2014/153, IMF, Washington, D.C, http://dx.doi.org/10.5089/9781498317207.001. [26]

Fadejeva, L. and I. Opmane (2016), "Internal labour market mobility in 2005–2014 in Latvia: The micro data approach", *Baltic Journal of Economics*, Vol. 16/2, pp. 152-174, http://dx.doi.org/10.1080/1406099X.2016.1196872. [15]

Ferré, C., H. Immervoll and E. Sinnott (2013), "Profiling of People with No or Limited Labor-market Attachment", in *Latvia: Who is Unemployed, Inactive of Needy? Assessing Post-crisis Policy Options*, World Bank, Washington, D.C., http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/lv_profiling_270513.pdf. [30]

Hazans, M. (2016), *Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti*, University of Latvia Diaspora and Migration Centre, Riga, http://www.diaspora.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Atgriesanas_Latvija_-_petijuma_zinojums_FINAL03.pdf. [17]

Hazans, M. (2008), "Post-enlargement return migrants' earnings premium: Evidence from Latvia", University of Latvia, Riga, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1269728. [19]

Krasnopjorovs, O. (2015), "Natural and cyclical unemployment in Latvia: new insights from the Beveridge curve model", *Discussion Paper*, No. 2-2015, Latvijas Banka, Riga, https://www.bank.lv/images/stories/pielikumi/publikacijas/dp_2_2015_en.pdf. [25]

Krueger, A. and A. Mueller (2011), "Job search, emotional well-being, and job finding in a period of mass unemployment: Evidence from high-frequency longitudinal data", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2011/1, pp. 1-57, http://dx.doi.org/10.1353/eca.2011.0001. [29]

Martin, R. and D. Radu (2012), "Return migration: The experience of Eastern Europe", *International Migration*, Vol. 50/6, pp. 109-128, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2435.2012.00762.x. [18]

Meļihovs, A. and A. Zasova (2009), "Assessment of the natural rate of unemployment and capacity utilisation in Latvia", *Baltic Journal of Economics*, Vol. 9/2, pp. 25-46, http://dx.doi.org/10.1080/1406099X.2009.10840460. [27]

OECD (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en. [24]

OECD (2017), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-en. [4]

OECD (2016), "A more productive labour force in Latvia", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-7-en. [10]

OECD (2016), "Recent labour market developments and the short-term outlook", in *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-5-en. [7]

OECD (2016), "Responding to the decline of Latvia's population", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-6-en. [8]

OECD (2015), "Latvia", in *Connecting with Emigrants*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264239845-94-en. [22]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Latvia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228467-en. [2]

Oja, K. (2015), "No milk for the bear: The impact on the Baltic states of Russia's counter-sanctions", *Baltic Journal of Economics*, Vol. 15/1, pp. 38-49, http://dx.doi.org/10.1080/1406099X.2015.1072385. [5]

Purfield, C. and C. Rosenberg (2010), "Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-09", *IMF Working Paper*, No. 10/213, http://dx.doi.org/10.5089/9781455205448.001. [6]

Putniņš, T. and A. Sauka (2018), *Shadow economy index for the Baltic countries 2009-2017*, SSE Riga, Riga, http://www.sseriga.edu/sites/default/files/2018-07/sseriga_shadow_economy_index_2009-2017.pdf. [13]

Raudla, R. and R. Kattel (2013), "Fiscal stress management during the financial and economic crisis: The case of the Baltic countries", *International Journal of Public Administration*, Vol. 36/10, pp. 732-742, http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2013.794428. [9]

Salt, J. (2016), *International migration and the United Kingdom. Report of the United Kingdom SOPEMI correspondent to the OECD*, University College London, London. [23]

Siliņa-Osmane, I. (2018), *Latvia. Report 2018 to the OECD Expert Group on Migration*, Office of Citizenship and Migration Affairs, Riga. [16]

Tverdostup, M. and J. Masso (2016), "The labour market performance of young return migrants after the crisis in CEE countries: the case of Estonia", *Baltic Journal of Economics*, Vol. 16/2, pp. 192-220, http://dx.doi.org/10.1080/1406099X.2016.1233729. [20]

Vanags, A. (2012), "Undeclared work - the Latvian variants", *Mutual Learning Programme 2012 Autumn Peer Reviews*, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10736&langId=en. [14]

Žabko, O. et al. (2017), *Pašvaldību politikas instrumenti aizbraukušo iedzīvotāju remigrācijas veicināšanai*, Baltic Institute of Social Sciences, Riga, http://petijumi.mk.gov.lv/sites/default/files/title_file/BISS_remigracija_atsk.docx. [21]

Zasova, A. (2011), "Labour market institutions: An obstacle or support to Latvian labour market recovery?", *Baltic Journal of Economics*, Vol. 11/1, pp. 5-23, http://dx.doi.org/10.1080/1406099X.2011.10840488. [11]

Žukauskas, V. and F. Schneider (2016), "Micro Based results of shadow labour market in the Baltic States, Poland, Sweden, and Belarus", *Applied Economics: Systematic Research*, Vol. 10/2, pp. 117-134, http://dx.doi.org/10.7220/AESR.2335.8742.2016.10.2.7. [12]

Izmantotās datubāzes

AMECO datubāze (*Eurostat*), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en.

BURVIS datubāze (Nodarbinātības valsts aģentūra).

Uzņēmumu un patērētāju aptaujas (ECFIN ĢD), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/business-and-consumer-surveys_en.

Cedefop, http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations.

Centrālā statistikas pārvalde, http://www.csb.gov.lv/lv.

Eiropas darbaspēka apsekojums (*Eurostat*), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

Eurostat darba tirgus statistika, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market.

Latvijas darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/lv/statistika/statistikas-temas/socialie-procesi/nodarbinatiba/tabulas/metadati-nodarbinatiba-un-bezdarbs.

ESAO ekonomikas apskata datubāze (Nr. 103), 2018. gada maijs, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=51396.

ESAO darbaspēka statistikas datu kopas: http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9594, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9571 un http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=9593.

ESAO minimālās darba algas datubāze, http://dx.doi.org/10.1787/data-00313-en.

ESAO ceturkšņa nacionālo kontu datubāze, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=QNA.

ESAO darba tirgus īstermiņa statistika, https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=35253.

ESAO darba tirgus īstermiņa statistika: bezdarba līmenis sadalījumā pēc vecuma un dzimuma, http://dotstat.oecd.org//Index.aspx?QueryId=36499.

ESAO darba prasmju datubāze, www.oecdskillsforjobsdatabase.org.

2. nodaļa. Latvijas darba tirgus politikas izstrāde un īstenošana

Šajā nodaļā sniegts Latvijas aktīvās un pasīvās darba tirgus politikas apskats. Pirmkārt, tā iepazīstina ar bezdarbniekiem pieejamo aktīvo darba tirgus politiku kopumu. Otrkārt, tajā sniegts īss apraksts par sociālās palīdzības sistēmu un tās iespējamo ietekmi uz darba stimuliem. Šajā nodaļā apskatīta galveno darba tirgus politikas izstrādē un īstenošanā iesaistīto dalībnieku, kā arī Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA) un pašvaldību darbība. Īpaša uzmanība tiek pievērsta NVA sadarbībai ar bezdarbniekiem un darba devējiem, gadījuma vadītāju lomai un sadarbībai starp NVA un pašvaldībām.

Izraēlas statistikas datus par Izraēlu sniedz attiecīgās Izraēlas iestādes un par tiem arī atbild attiecīgās iestādes. Šādu datu izmantošana ESAO neskar Golanas augstienes statusu, Austrumjeruzalemi un Izraēlas apmetnes Rietumkrastā saskaņā ar starptautisko tiesību noteikumiem.

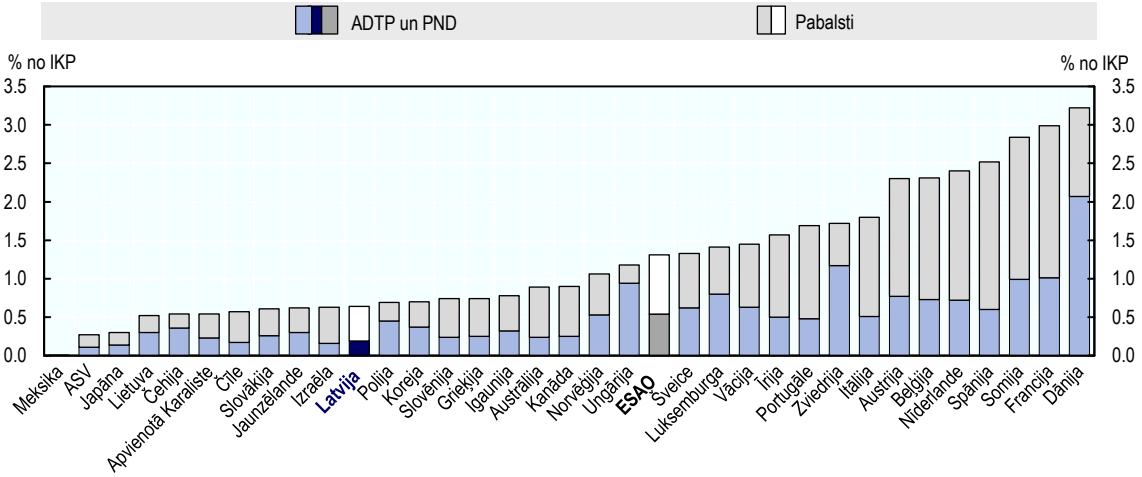
Aktīvā darba tirgus politika

Šajā nodaļā sniegts detalizēts Pārskats par darba tirgus politikas sistēmu Latvijā. Tajā aprakstīti galvenie pasākumi, aplūkoti dažādi praktiski jautājumi politikas īstenošanā un sniegta jauna analīze, par ko statistika līdz šim nav bijusi pieejama. Atbilstoši Pārskatam par Latvijas aktīvo darba tirgus politiku (ADTP) šī nodaļa pievēršas pasīvās darba tirgus politikas, t. i., pabalstu programmām. Pēc tam tā apskata to, kā tiek veidota un īstenota darba tirgus politika. Vērā ņemami institucionālie dalībnieki ir Nodarbinātības valsts aģentūra un pašvaldības.

Kopumā ADTP Latvijā saņem maz publisko izdevumu salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm (2.1. attēls). 2016. gadā izdevumi Latvijā bija 0,19 % no IKP, kas ir sestais zemākais ADTP budžets starp ESAO valstīm. Vidēji ESAO valstis piešķīra ADTP 0,53 % no IKP. Šie skaitļi ietver visus izdevumus valsts nodarbinātības dienestiem (PND), lai gan šādus izdevumus rada ne tikai ADTP. 0,45 % no IKP pasīvās darba tirgus politikas izdevumiem salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm nebija tik zemi, bet joprojām krietni zem ESAO vidējā rādītāja (0,77 %).

2.1. attēls. Publiskie tēriņi darba tirgus politikai ESAO valstīs

Tēriņi kā daļa no IKP, 2016. gads



Piezīme: ADTP — aktīvās darba tirgus programmas. VND — valsts nodarbinātības dienests. Aktīvā politika ietver izdevumus valsts nodarbinātības dienestam vai citiem administrācijas, apmācības, nodarbinātības stimuliem, atbalstītai nodarbinātībai, tiešai darbavietu radīšanai un uzņēmumu izveides stimuliem, bet pasīvā politika ietver izdevumus ienākumu uzturēšanas un priekšlaicīgas pensionēšanās mērķiem. Francijas, Grieķijas, Itālijas un Spānijas rādītāji attiecas uz 2015. gadu, savukārt Apvienotās Karalistes rādītāji attiecas uz 2011./2012. gadu. Grieķijas rādītājs neiekļauj valsts nodarbinātības dienesta / administrācijas izdevumus. Sīkāku informāciju par kategorijām skatīt Grubb un Puymoyen (2008.) „Darba tirgus programmu radīto publisko izdevumu garas laikrindas", ESAO darba dokumenti par sociālajiem jautājumiem, nodarbinātību un migrāciju, Nr. 73, https://doi.org/10.1787/230128514343
Avots: ESAO/Eurostat Darba tirgus programmu datubāze, http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en, datu kopa DTP publiskie izdevumi un iesaistīto skaits, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=8540

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960707

Lai gan lielākā daļa ESAO valstu vairāk tērēja pabalstiem nekā ADTP, Latvijā nelīdzsvarotība bija īpaši spēcīga: izdevumi pabalstiem bija vairāk nekā divreiz lielāki nekā izdevumi ADTP (2.1. attēls). Ievērojami augstāki rādītāji – aptuveni trīs reizes lielāki

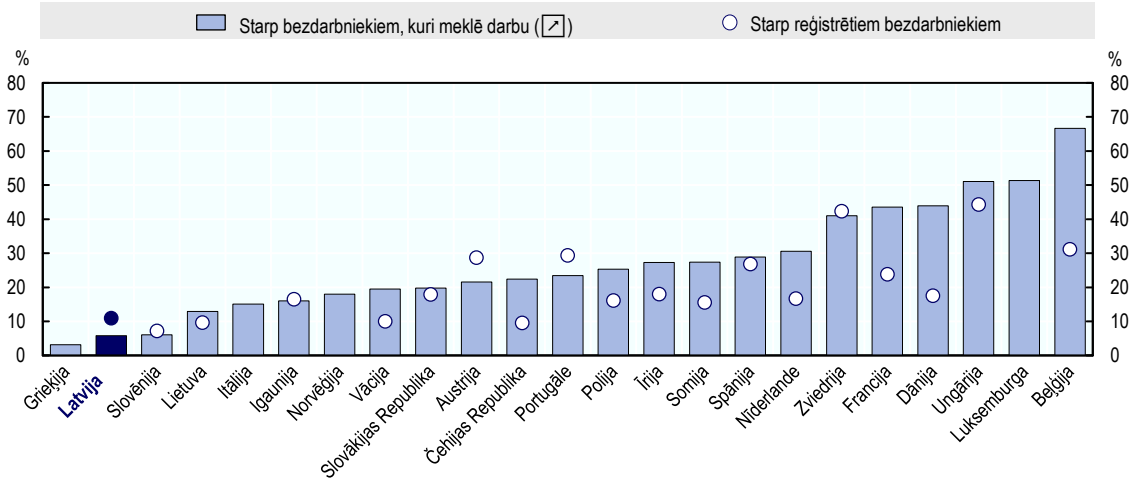
izdevumi par ADTP – tika novēroti vien Austrālijā, Izraēlā un Spānijā. Pie 1,4 % no IKP atzīmes vidējais rādītājs ESAO valstīs bija ievērojami zemāks. Tādējādi Latvijas tēriņi ADTP šķiet nelieli ne tikai salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm, bet arī salīdzinājumā ar izdevumiem pabalstiem.

Dalība aktīvās darba tirgus politikas pasākumos Latvijā ir ļoti zema

Zemos izdevumus ADTP Latvijā atspoguļo bezdarbnieku zemā līdzdalība ADTP pasākumos. 2.2. attēls parāda dalībniekus starp visiem bezdarbniekiem un reģistrētajiem bezdarbniekiem. Šie divi pasākumi var būtiski atšķirties, taču abi norāda uz to, ka Latvijā ir viena no zemākajām dalībām ADTP starp Eiropas ESAO valstīm: 2016. gadā vien 11 % reģistrēto bezdarbnieku Latvijā un mazāk nekā 6 % bezdarbnieku, kuri meklē darbu, piedalījās ADTP. Lai gan Igaunijā un Lietuvā rādītāji bija nedaudz augstāki, to dalībnieki bija attiecīgi 10 % un 17 % reģistrēto bezdarbnieku un 13 % un 16 % bezdarbnieku, kas meklē darbu. Polijā viena ceturtdaļa bezdarbnieku, kas meklē darbu, piedalījās ADTP, un Beļģijā šis īpatsvars pieaug līdz divām trešdaļām. Šajā kontekstā īsus apmācības pasākumus un seminārus, piemēram, par darba meklēšanas prasmēm, neuzskata par ADTP. ADTP izmantošanas paplašināšana ir viens no galvenajiem mērķiem, kas izvirzīts Latvijas Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnēs 2015.-2020. gadam (2.1. ielikums), jo īpaši nelabvēlīgā stāvoklī esošajām iedzīvotāju grupām darba tirgū, piemēram, ilgstošajiem bezdarbniekiem, personām ar invaliditāti, gados vecākiem darba ņēmējiem un bezdarbniekiem, kas jaunāki par 25 gadiem.

2.2. attēls. Dalība ADTP starp reģistrētiem bezdarbniekiem un bezdarbniekiem, kas meklē darbu, Eiropas ESAO valstis

Kopējā daļa, kas piedalās ADTP, 2016. gads.



Piezīme: ADTP: Aktīva darba tirgus politika. Dati atspoguļo apmācības dalībniekus, nodarbinātības stimulus, atbalstītu nodarbinātību un rehabilitāciju, tiešu darbavietu izveidi un/vai jaunu uzņēmumu izveides stimulus. Dati par reģistrētiem bezdarbniekiem Īrijā un Nīderlandē un dati par bezdarbniekiem Itālijā attiecas uz 2014. gadu. Ja trūkst attēlu, dati nav pieejami.
Avots: Eurostat darba tirgus politikas datubāze, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960726

2.1. ielikums. Latvijas Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnes 2015.–2020. gadam

Valsts sekretāru sanāksmē 2014. gada augustā tika izsludinātas Latvijas Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnes 2015.–2020. gadam, vēlāk tās apstiprināja Ministru kabinets, un kopš tā laika tās tiek īstenotas Labklājības ministrijas paspārnē. Līdzekļus stratēģijas īstenošanai lielā mērā nodrošina Eiropas Savienība, jo īpaši ar Eiropas Sociālā fonda (ESF) starpniecību.

Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnēs ir formulēti trīs visaptveroši politikas mērķi (Ministry of Welfare, 2015[2]). Pirmais ir padarīt Latvijas darba tirgu iekļaujošāku, samazinot šķēršļus maznodrošināto bezdarbnieku, tostarp ilgstošo bezdarbnieku, personu ar invaliditāti, jauniešu un gados vecāku darba ņēmēju, nodarbinātībai. Īpaši politikas mērķi šajā sadaļā ir šādi: paplašināt un labāk orientēt ADTP, plašāk izmantot karjeras konsultācijas, veicināt reģionālo darbaspēka mobilitāti, paaugstināt līdzdalības līmeni grupās ar augstu bezdarba risku un veicināt sociālo uzņēmējdarbību. Konkrētie centieni šo mērķu sasniegšanā ietver bezdarbnieku profilēšanu, ciešāku sadarbību starp NVA un pašvaldību sociālajiem dienestiem, lai pievērstos ilgstošajiem bezdarbniekiem un sociālās palīdzības saņēmējiem, Jauniešu garantijas īstenošanu un aktīvas novecošanas stratēģijas izstrādi.

Otrs visaptverošais mērķis ir panākt labāku salāgošanu starp darbaspēka piedāvājumu un pieprasījumu Latvijā. Konkrētie mērķi šajā sadaļā ietver lielāku informācijas pieejamību un precizitāti par darba tirgu, bezdarbnieku efektīvu apmācību, uzņēmējdarbības veicināšanu bezdarbnieku vidū un darba kvalitātes uzlabošanu. Viens no konkrētiem centieniem šo mērķu sasniegšanā ir darba tirgus informācijas apkopošana no dažādiem avotiem vienotā platformā, ko izmanto uzraudzībai un prognozēšanai. Trešais visaptverošais politikas mērķis ir izveidot institucionālu vidi, kas veicina nodarbinātību, ar konkrētu mērķi izveidot tādu nodokļu un pabalstu sistēmu, kas veicina nodarbinātību, kā arī nelabvēlīga stāvoklī esošās iedzīvotāju grupas bezdarbnieku vidū.

Lai gan lielākā daļa Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādņu politisko mērķu nav formulēti kvantitatīvi, ir noteikti skaidri mērķi par ilgstošo bezdarbu (Ministry of Welfare, 2015[2]): līdz 2020. gadam ilgstošiem bezdarbniekiem nevajadzētu būt vairāk nekā 15 % no visiem bezdarbniekiem un ne vairāk kā 2,5 % no darbaspēka. Latvijas darbaspēka aptauja liecina, ka 2013. gada sākumā ilgstošie bezdarbnieki veidoja 54 % no visiem bezdarbniekiem. Kopš tā laika šī daļa ir samazinājusies līdz 44 % 2015. gada sākumā un 38 % 2017. gada sākumā. Arī ilgstošie bezdarbnieki 2016. gadā veidoja vairāk nekā 4 % no darbaspēka (sk. 1. nodaļu). Tāpēc līdz 2020. gadam var būt grūti sasniegt vērienīgos mērķus, kas izvirzīti Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnēs, lai samazinātu ilgstošo bezdarbu.

Pēdējā laikā ir panākts progress, lai sasniegtu Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādņu mērķus, ieviešot preventīvos pasākumus, lai paildzinātu gados vecāku darba ņēmēju nodarbinātību, izveidojot pirmo tiesisko regulējumu sociālajiem uzņēmumiem Latvijā un veicot būtiskus grozījumus nodokļu likumdošanā, kas paredz samazināt nodokļu slogu darbaspēka ienākumiem. Tiek gatavota Latvijas politikas reforma personām ar invaliditāti, un tā varētu ietvert izmaiņas ADTP. 2019. gada laikā tiks veikts Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādņu vidusposma pārskats, un vairākas īstenotās politikas var attiecīgi pielāgot pēc mēroga un apjoma.

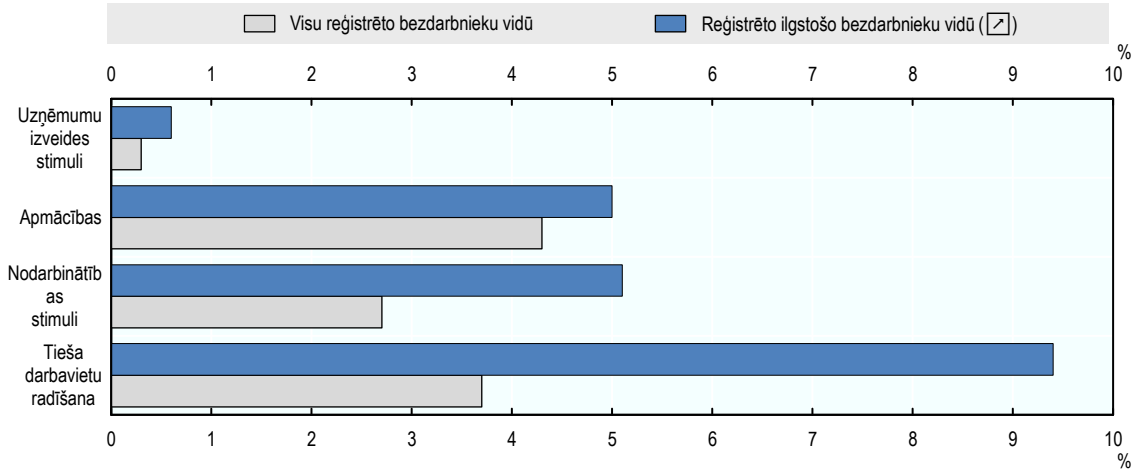
Nesen ieviestās ADTP programmas pievēršas nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām

Latvijas ADTP piedāvājums pēdējos gados ir paplašinājies. 2.1. tabula parāda, kā kopš 2012. gada ir attīstījies dažādu programmu dalībnieku skaits. Kopš 2013. gadā ieviestā programma, kas veicina bezdarbnieku mobilitāti visos Latvijas reģionos, ir ievērojami paplašināta. Turpmākajos gados ieviestās programmas visā Latvijas darba tirgū ir vērstas uz nelabvēlīgā stāvoklī esošajām iedzīvotāju grupām. 2014. gadā tika izveidotas vairākas programmas, īpaši jauniešiem (vecumā no 15 līdz 29 gadiem) Jauniešu garantijas ietvaros – ES dalībvalstu apņemšanās piedāvāt ikvienam jaunietim vai nu darbu, vai izglītību četru mēnešu laikā pēc skolas pabeigšanas vai kļūšanas par bezdarbnieku. 2016. gadā tika izveidota programma ilgstošo bezdarbnieku, kā arī bezdarbnieku ar invaliditāti vai atkarības problēmām motivācijai un rehabilitācijai. Jaunākā programma sākās 2017. gadā ar mērķi novērst gados vecāku darba ņēmēju bezdarbu, paaugstinot viņu prasmes un veicinot aktīvas novecošanas stratēģijas uzņēmumos.

Reģistrētie ilgstošie bezdarbnieki Latvijā drīzāk nekā citi reģistrētie bezdarbnieki ir iesaistīti ADTP pasākumos (2.3. attēls). Izmantojot 2.1. tabulā norādīto ADTP programmu grupējumu, lielākā atšķirība ir novērojama tiešos darbavietu izveides pasākumos (galvenokārt Latvijas publisko darbu programmu): 2016. gadā šajos pasākumos piedalījās vairāk nekā 9 % reģistrēto ilgstošo bezdarbnieku, salīdzinot ar nepilniem 4 % no visiem reģistrētajiem bezdarbniekiem. Ilgstošo bezdarbnieku īpatsvars bija arī pārāk liels nodarbinātības veicināšanas pasākumos. Kopumā 2016. gadā viens no pieciem reģistrētajiem ilgstošajiem bezdarbniekiem (14 %) piedalījās ADTP pasākumos, kas ir gandrīz divreiz vairāk salīdzinājumā ar visiem reģistrētajiem bezdarbniekiem.

2.3. attēls. Reģistrēto bezdarbnieku dalība ADTP Latvijā pēc bezdarba ilguma

ADTP iesaistīto īpatsvars, 2016. gads



Piezīme: ADTP — aktīvā darba tirgus politika.
Avots: Eurostat Darba tirgus politikas datubāze, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960745

2.1. tabula. Aktīvā darba tirgus politikas pasākumi Latvijā, 2012.–2018. gads

Dalībnieki (jaunpienācēji)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Darba tirgus pakalpojumi: Kopā	**244 189**	**188 905**	**227 165**	**186 561**	**193 020**	**182 252**	**153 693**
Pamatkompetenču pasākumi*	148 940	127 632	125 643	110 420	88 725	78 737	62 399
Karjeras konsultācijas	89 119	57 173	94 589	75 874	104 081	102 522	91 050
Ergoterapija/veselības pārbaudes*	94	43	51	267	214	989	244
Psihoterapija	6 036	4 057	6 882				
Apmācības: Kopā	**25 988**	**36 882**	**26 546**	**17 401**	**23 597**	**20 572**	**18 667**
Neformālās apmācības*	14 698	21 169	16 398	13 271	16 149	13 772	14 219
Profesionālā izglītība*	8 383	8 580	6 156	3 684	6 796	6 218	4 269
Darbsemināri jauniešiem (JG)		272	501	428	649	579	169
Mūžizglītība nodarbinātajiem	2 460	6 376	3 069				
Tehniskais atbalsts personām ar invaliditāti	375	386	390	18	3	7	10
NVA inspektoru apmācības	72	99	32				
Nodarbinātības stimuli: Kopā	**1 319**	**2 120**	**6 568**	**6 181**	**9 622**	**10 969**	**10 988**
Reģionālās mobilitātes veicināšana*		182	205	163	161	243	252
Mobilitātes veicināšana ADTP			332	549	3 421	3 921	4 098
Apmācības pie darba devēja	8	116	76	121	178	313	426
Subsidēta nodarbinātība neaizsargātajām grupām*	1 311	1 822	1 598	1 372	1 513	1 384	1 030
Skolēnu nodarbinātības pasākumi vasarā			4 287	3 804	4 239	4 975	5 160
Pirmā darba pieredze (JG)			70	172	110	133	22
Atbalstīta nodarbinātība / rehabilitācija: Kopā	**9**	**146**	**204**	**164**	**3 964**	**54 318**	**53 979**
Motivācija personām ar atkarības problēmām	9	146	204	164	241	300	268
Motivācija ilgstošajiem bezdarbniekiem					3 723	54 018	53 711
Tieša darbavietu radīšana: Kopā	**32 025**	**33 568**	**20 191**	**9 303**	**12 080**	**14 175**	**13 332**
Pagaidu sabiedriskie darbi	31 166	32 129	19 225	8 430	10 937	13 032	12 921
Darba pieredze NVO (JG)	859	1 439	966	873	1 143	1 143	411
Atbalsts uzņēmumu izveidei*	**319**	**173**	**198**	**244**	**298**	**211**	**213**
Visi pasākumi kopā	**303 849**	**261 794**	**280 872**	**219 854**	**242 581**	**282 497**	**250 872**

*Piezīme: *: Rādītāji ietver Jauniešu garantijas ietvaros piedāvātos pasākumus.*

JG: Šie pasākumi Jauniešu garantijas ietvaros tiek piedāvāti kopš 2013. gada, un tādējādi tie attiecas tikai uz personām vecumā no 15 līdz 29 gadiem (subsidētas nodarbinātības gadījumā programmas daļa, kas paredzēta jauniešiem, tiek nodrošināta Jauniešu garantijas ietvaros).

Pamatkompetences attiecas uz īsajiem kursiem, piemēram, par darba meklēšanu. Darba tirgus pakalpojumi var ietvert „personas, kas meklē darbu", kas nav uzskatāmas par bezdarbniekiem; šo darba meklētāju kopskaits 2014. gadā bija 223.

Tehniskais atbalsts personām ar invaliditāti ietver darba vietu pielāgošanu un zīmju valodas apguvi.

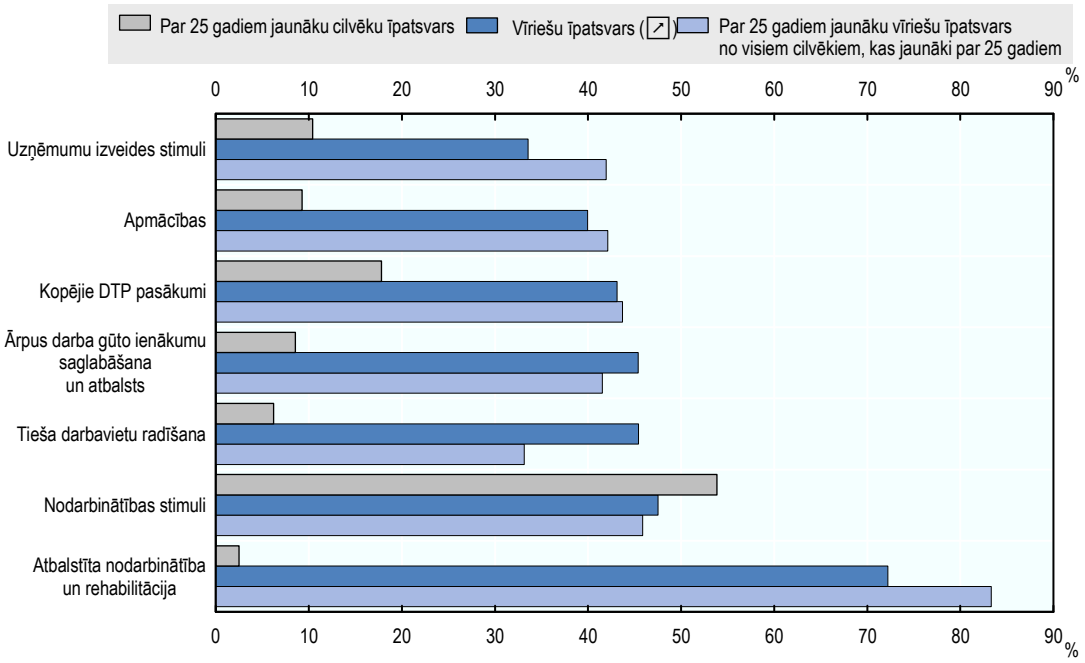
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūra, www.nva.gov.lv/.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961011

Lielākajā daļā pasākumu vīriešu bija aptuveni 40 % no jaunajiem dalībniekiem (2.4. attēls). To īpatsvars nodarbinātības vai rehabilitācijas jomā bija 72 %. Tā kā šāda veida ADTP bieži tiek izmantota ilgstošā bezdarba kontekstā, vīriešu pārsvars, visticamāk, atspoguļo to, ka vīrieši veido lielu daļu no ilgstošajiem bezdarbniekiem (skatīt 1. nodaļu). Viņu īpatsvars ir īpaši liels (83 %) to personu vidū, kuras ir jaunākas par 25 gadiem un kuras ir iesaistītas atbalstītā nodarbinātībā vai rehabilitācijā. Turpretī tiešo darbavietu izveidē vīriešu īpatsvars

bija ievērojami mazāks to cilvēku vidū, kas jaunāki par 25 gadiem (33 %), nekā visu jauno dalībnieku vidū (45 %). Tomēr lielākajā daļā ADTP pasākumu vīriešu īpatsvars no jauniem dalībniekiem, kas jaunāki par 25 gadiem, lielā mērā atbilst vīriešu īpatsvaram visu jauno dalībnieku skaitā, tāpēc ir maz ticams, ka ADTP pasākumu dalībnieki kaut kādā veidā tika izraudzīti ar dzimumu neobjektivitāti: jebkura šāda neobjektivitāte būtu konsekventi jāpiemēro visās vecuma grupās. Tā vietā šķiet, ka dzimumu sadalījums starp dalībniekiem atspoguļo dzimumu sadalījumu starp bezdarbniekiem, kas ir tiesīgi saņemt noteikta veida ADTP.

2.4. attēls. ADTP dalībnieku (dalības uzsācēju) raksturojums, Latvija, 2016. gads



Piezīme: ADTP — aktīvā darba tirgus politika. Dati attiecas uz dalībniekiem, kas iesaistījušies kādā pasākumā 2016. gadā.
Avots: Eurostat Darba tirgus politikas datubāze, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960764

Tālāk šajā nodaļā īsi aprakstītas ADTP programmas, kas sagrupētas 2.1. tabulā ar atrunu, ka lielais darba tirgus pakalpojumu skaits netiek ieskaitīts ADTP. Šos pakalpojumus sniedz NVA grupu nodarbībās vai individuāli, tās ir karjeras konsultācijas un pievēršas noteiktām bezdarbnieku pamatkompetencēm. Karjeras konsultācijas ir paredzētas, lai sniegtu konsultācijas par izglītību un apmācību, profesionālo izvēli un profesionālo attīstību, pamatojoties uz bezdarbnieka interesēm un spējām. Pamatprasmju pasākumi palīdz bezdarbniekiem pārvietoties darba tirgū Latvijā un ārvalstīs, jo īpaši izmantojot īslaicīgos kursus darba meklēšanas prasmēs, piemēram, CV rakstīšanā un intervijās.

Apmācības lielākoties tiek nodrošinātas ar kuponiem

2018. gadā pārstāvot vienu piektdaļu no visiem ADTP dalībniekiem, ADTP programmu lielākā grupa nodrošina kaut kāda veida apmācības (2.1. tabula). Vairāk nekā 4000 dalībnieku 2018. gadā piedalījās profesionālajā izglītībā, kuras rezultātā ieguva vai

nu apliecinātu profesionālo kvalifikāciju (pēc eksāmena), vai profesionālo prasmju sertifikātu. Kursu ilgums parasti svārstās no 160 līdz 320 stundām sertifikāta iegūšanai un no 480 līdz 1280 stundām apliecinātai profesionālai kvalifikācijai, lai kursam varētu būt nepieciešami 6 mēneši pilna laika izglītības. 2016. gadā dalībnieki visbiežāk bija iesaistījušies sociālajā aprūpē (apmēram 900 dalībnieki), biroja administrācijā (500), projektu vadībā un metināšanā (400 katrs), kā ziņots NVA (2017[3]). Neformālās apmācības programmā piedalījās vairāk nekā trīs reizes vairāk dalībnieku nekā profesionālās izglītības programmā (aptuveni 14 000 2018. gadā), taču šo kursu ilgums bija ierobežots līdz 60-160 stundām. Šādi kursi bieži vien aptver valodas, IT prasmes vai vadīšanu. Visbiežākie neformālie kursi 2016. gadā bija saistīti ar IT pamatprasmēm (2100), sarežģītām IT prasmēm (1400) un angļu valodu pamata līmenī (1200). Tomēr pavisam 2200 dalībnieki arī apmeklēja latviešu valodas kursus dažādos prasmes līmeņos.

Gan profesionālās, gan neformālās apmācības kursos iesaista, izmantojot kuponu sistēmu. Kuponā norāda apmācības veidu, kam tie ir derīgi, un to nominālvērtība atspoguļo apmācības ilgumu. Kursus var piedāvāt akreditēti privāti vai valsts apmācību sniedzēji. Vairākās ESAO valstīs kuponi ir izmantoti pieaugušo apmācības kontekstā, galvenokārt tāpēc, ka tie nodrošina zināmu izvēles brīvību un var radīt konkurenci starp apmācības sniedzējiem. Tomēr ir arī novērots, ka mazkvalificēti bezdarbnieki gūst mazāku labumu: kupona izmantošana un efektīva apmācību sniedzēja atrašana var būt atkarīga, piemēram, no iekšējās motivācijas, esošajām saistītajām prasmēm vai personas atrašanās vietas. Weber (2008[4]) un Barnow (2009[5]) piedāvā novērojumus par kuponu lomu ADTP attiecīgi Austrijā un ASV.

Reģistrētie bezdarbnieki ir tiesīgi saņemt apmācību, ja tiem ir nepieciešama papildu apmācība, lai varētu atrast darbu. To novērtē individuāli, ar turpmāk apskatītā profilēšanas rīka palīdzību. Tādēļ dalība profesionālajā izglītībā ietver gan tos bezdarbniekus, kuru kvalifikācija ir novecojusi vai vairs nav pieprasīta, gan tos, kuri nekad nav ieguvuši profesionālo kvalifikāciju. Jo īpaši profesionālā izglītība, kas tiek nodrošināta Jauniešu garantijas ietvaros, ir otra iespēja jauniešiem iegūt profesionālo kvalifikāciju vispār, un kursi var ilgt līdz pat deviņiem mēnešiem. Detalizēta apmācību programmu apskatīšana un analīze par to, cik lielā mērā dažāda veida apmācības ir palīdzējušas bezdarbniekiem Latvijā atrast darbu, ir iekļauta 3. nodaļā.

Salīdzinoši neliela mēroga apmācību programmas piedāvā seminārus jauniešiem vai apmācību pie (nākotnes) darba devēja. Semināri ļauj jauniešiem, kuriem trūkst kvalifikācijas vai darba pieredzes, dažas nedēļas mācīties no vienas līdz trim profesijām profesionālās izglītības iestādēs, saņemot ikmēneša pabalstu 60 EUR apmērā vai 90 EUR apmērā personām ar invaliditāti. Apmācības pie darba devēja ir iespēja, kad darba devējs piedāvā darbu ļoti specifiskai prasmju kopai. Ja darba devējs organizē nepieciešamā reģistrētā bezdarbnieka apmācību un apņemas nodarbināt šo personu vismaz 6 mēnešus pēc apmācības posma, NVA var segt daļu no algas pirmos 6 mēnešus.

Programmas, kas atbalsta mūžizglītību, bija daļa no Latvijas ADTP līdz 2014. gadam, bet kopš tā laika tās ir organizētas Izglītības un zinātnes ministrijas pārziņā. Pašreizējā programma attiecas uz nodarbinātām personām ar zemu prasmju līmeni un gados vecākiem darbiniekiem. Programmā ir pieejama profesionālā izglītība, tostarp apliecinātā kvalifikācija, kā arī karjeras konsultācijas un profesionālās kompetences apliecināšana. Izvēlētajiem dalībniekiem ir jāsedz tikai 10 % no apmācības izmaksām. Programmas ietvaros 2017. gadā tika atbalstīti gandrīz 13 000 cilvēku.

Pāreja no sabiedriskajiem darbiem uz nodarbinātības stimuliem un rehabilitāciju

Divas programmas, kas paredzētas ilgstošiem bezdarbniekiem vai personām, kurām nepieciešama kāda veida rehabilitācija, 2018. gadā veidoja vairāk nekā pusi no visiem ADTP dalībniekiem. Īpaša aktivizācijas programma ilgstošajiem bezdarbniekiem tika ieviesta tikai 2016. gadā, bet pirmajā gadā tajā piedalījās 3 700 dalībnieku, un 2017. un 2018. gadā tā sasniedza 54 000 (2.1. tabula). Šī programma paredz visaptverošu pieeju personām, kas 12 mēnešus vai ilgāk ir bijušas bez darba, personām ar invaliditāti, kuras nav strādājušas 12 mēnešus vai ilgāk, un personām ar atkarības problēmām. Tā organizē karjeras konsultācijas, kā arī psiholoģiskā atbalsta sesijas, garīgās un fiziskās veselības novērtējumus, mentoringa un motivācijas kursus. Pēdējos nevada NVA, bet gan citi pakalpojumu sniedzēji, un tos var apvienot ar apmaksātu darba pieredzi no četrām līdz 12 nedēļām. Motivācijas kursa laikā dalībnieki saņem beznodokļu stipendiju 150 eiro apmērā mēnesī. Salīdzinoši mazā, bet senā Minesotas programma tiek aplūkota īpaši bezdarbniekiem ar atkarības problēmām. 28 dienu laikā ārējo pakalpojumu sniedzēji (reģistrētās medicīnas iestādes) vada dalībniekus, veicot 12 soļus, kas paredzēti, lai ārstētu atkarību no alkohola vai narkotikām. Programma sedz ārstēšanas un izmitināšanas izmaksas.

Tiešā darba vietu izveide Latvijā notiek pagaidu sabiedrisko darbu programmā. Šī programma, kas pielāgota no iepriekšējās programmas 2009. gadā, ir sniegusi atbalstu lielam skaitam bezdarbnieku, kuri bivairs nesaņēma bezdarbnieka pabalstu (Strokova and Damerau, 2013[6]). Tajā bija vairāk nekā 30 000 dalībnieku gan 2011., gan 2012. gadā, bet 2015. gadā tas samazinājās līdz 9 000 dalībnieku. Kopš 2018. gada skaitļi ir nedaudz atjaunojušies un pārsnieguši 13 000, kas veidoja 14 % no visiem ADTP dalībniekiem (2.1. tabula). Programma paredz ārpustirgus darbus, ko īpaši izveidojušas pašvaldības vai bezpeļņas organizācijas. Tas ietver remonta un uzturēšanas darbus vietējā infrastruktūrā un palīguzdevumus sociālajā aprūpē vai pašvaldības pakalpojumos, piemēram, skolās un bērnudārzos. Saskaņā ar NVA (2017[3]) 2016. gadā tika radītas 3000 šādas darbavietas, puse no tām Latgalē vien. Tomēr tās varētu kalpot vairāk nekā 10 000 dalībnieku, jo dalība ir ierobežota līdz četriem mēnešiem ik pēc 12 mēnešiem. Reģistrētie bezdarbnieki ir tiesīgi saņemt pabalstu, ja viņi ir bijuši bez darba vismaz 6 mēnešus vai nav bijuši darbā vismaz 12 mēnešus. Viņi saņem ikmēneša atalgojumu 150 eiro apmērā, un viņu sociālās apdrošināšanas iemaksas maksā programma. Cita programma, kas klasificēta kā tieša darba vietu izveide, ir pieejama Jauniešu garantijas ietvaros un atbalsta jauniešus, kuri strādā NVO ar ikmēneša pabalstu 90 EUR apmērā līdz 6 mēnešiem. Tas paredzēts, lai jau agrīnā posmā sniegtu viņiem darba pieredzi.

Dažām visneaizsargātākajām bezdarbnieku grupām – ilgstošiem bezdarbniekiem, personām ar invaliditāti un personām, kas vecākas par 55 gadiem – ir pieejama programma (daļēji to piedāvā Jauniešu garantija), kas subsidē viņu nodarbinātību uz ilgāku laiku, līdz 12 mēnešiem, bet dažos gadījumos pat līdz 24 mēnešiem, piemēram, personām ar invaliditāti. Nodarbinot mērķgrupas bezdarbnieku subsidētajā darbavietā, programma var darba devējam atmaksā pusi no kopējām algu izmaksām, kaut arī ne vairāk par minimālo algu vai 1,5 reizes lielāku minimālo algu personām ar invaliditāti. Turklāt var segt izdevumus par darba vietu pielāgošanu, un dažos gadījumos tiek nodrošināts darba vadītājs. 5. nodaļā empīriski izvērtēta šīs programmas ietekme.

Lai gan aptuveni 1500 personas katru gadu piedalās subsidētajā nodarbinātībā visneaizsargātākajām iedzīvotāju grupām (izņemot 2018. gadā, kad piedalījās aptuveni 1000), līdz 2018. gadam skolēnu vasaras nodarbinātības programma ir pieaugusi

līdz aptuveni 5000 dalībnieku gadā (2.1. tabula). Šī programma subsidē darba pieredzi vasaras brīvlaikā vidusskolēniem (vecumā no 15 līdz 20 gadiem). Pašvaldības un citas valsts iestādes veido lielu darba devēju daļu. Atsaucoties uz salīdzināmu programmu, Amerikas Savienotajās Valstīs Davis un Heller (2017[7]) konstatēja, ka tā izraisa ievērojamas uzvedības izmaiņas, taču ne vienmēr uzlabo darba izredzes. Cita programma, ko 2014. gadā ieviesa Jauniešu garantijas ietvaros, subsidē jauniešu pirmo nodarbinātību līdz 12 mēnešiem, izmaksājot darba devējam 200 EUR mēnesī pirmajā un 160 EUR gada otrajā pusē (vairāk personu ar invaliditāti gadījumā). Lai gan šī programma ir neliela, skolēnu vasaras nodarbinātības lielais dalībnieku skaits ir palielinājis kopējo līdzdalību nodarbinātības stimulēšanā līdz 11 000 dalībnieku 2018. gadā vai vienu devīto daļu no visiem ADTP dalībniekiem.

Arvien lielāku iesaisti nodarbinātības stimulēšanas pasākumos veicināja arī programma, kas atbalsta reģionālo mobilitāti Latvijā. Tā piedāvā reģistrētiem bezdarbniekiem līdz 100 EUR mēnesī atlīdzināt transporta vai mājokļa izmaksas, kas viņiem rodas, apmeklējot apmācības kursu vai uzsākot darbu vismaz 15 kilometru attālumā no dzīvesvietas, visu apmācības laiku vai pirmos četrus darba mēnešus. Tāpat kā subsidētā nodarbinātība, arī šī programmas daļa, kas paredzēta jauniešu atbalstam, tiek nodrošināta Jauniešu garantijas ietvaros. Pirmais šīs programmas ietekmes novērtējums un tās loma reģionālās mobilitātes veicināšanā ir veikts 4. nodaļā.

Neliels skaits bezdarbnieku saņem atbalstu, lai izveidotu uzņēmumu vai kļūtu par pašnodarbinātajiem (0,2 % no visiem ADTP dalībniekiem 2018. gadā). Lai reģistrētie bezdarbnieki būtu tiesīgi kļūt par uzņēmējiem, viņiem ne tikai jāizsaka savs nodoms kļūt par uzņēmēju, bet arī ļoti svarīgi ir demonstrēt nepieciešamo kvalifikāciju konkrētajai jomai, kurā viņi vēlas nostiprināties, kā arī zināšanas uzņēmējdarbības jomā. Dalībniekiem tiek sniegts atbalsts uzņēmējdarbības plāna izstrādei, un viņi var saņemt līdz pat 3000 EUR kā sākuma dotāciju un pirmos 6 mēnešus ikmēneša pabalstu minimālās algas līmenī. 4. nodaļā sniegts uzņēmējdarbības vai pašnodarbinātības atbalsta novērtējums.

Līdz 2016. gadam visās ADTP programmās Latvijā bija iekļautas personas, kas pašlaik nav nodarbinātas. 2017. gada janvārī tika ieviesta programma, kuras mērķis ir novērst gados vecāku darbinieku darba zaudēšanu. Tā veicina aktīvas novecošanas stratēģijas uzņēmumiem un piedāvā karjeras konsultācijas, pamatkompetenču pasākumus, darba vietas pielāgošanu un pasākumus arodveselības jomā tiem darba ņēmējiem vecumā no 50 gadiem, kuri ir pakļauti bezdarba riskam. To var attiecināt uz gadījumiem, kuros personas strādā nepilnu darba laiku vai arī ir zemu atalgotas, tās saskaras ar veselības problēmām, kuras mazina to darbspēju, tām ir tikai vidējā izglītība vai arī tām ir aprūpes pienākumi ģimenē. Programmā paredzēts iesaistīt 3000 dalībnieku līdz 2023. gadam. Atsaucoties uz līdzīgu programmu Vācijā, Dauth un Toomet (2016[8]) identificēja nelielu pozitīvu ietekmi uz varbūtību palikt nodarbinātam.

Dalība ADTP tiek noteikta Individuālajos darba meklēšanas plānos

Tad, kad bezdarbnieks ierodas reģistrēties Nodarbinātības valsts aģentūrā, Latvijas publiskajā nodarbinātības dienestā, darbinieks, kas strādā ar klientu, sastāda Individuālo darba meklēšanas plānu (IDMP). Šis plāns nosaka bezdarbnieka tiesības un pienākumus. Pamatojoties uz profilēšanas rīka rezultātiem, bezdarbnieka interesēm un darbinieka, kas strādā ar klientu, novērtējumu, atbilstoši ADTP pasākumi tiek izvēlēti par piemērotiem un ir iekļauti IDMP. IDMP tiek pārskatīts katrā nākamajā tikšanās reizē ar bezdarbnieku, un to var grozīt saskaņā ar to, kā notiek darba meklēšana un dalība ADTP. Šādas tikšanās ir obligātas, un tām jānotiek vismaz vienu reizi divos mēnešos. Turklāt ir paredzams, ka jauns

bezdarbnieks piedalīsies sākotnējā informēšanas pasākumā, kurā tiks iepazīstināts ar tiesībām un pienākumiem, darba meklēšanas metodēm un ADTP programmām.

Eglīte, Krūze un Osis (2013[9]) ir vērtējuši visu reģistrācijas procesu NVA bezdarbniekiem. Viņi konstatēja, ka pirmā intervija parasti ilgst tikai apmēram 15 minūtes (kas kopš tā laika ir pagarināta līdz apmēram 45 minūtēm), ka lielākā daļa bezdarbnieku uzskata, ka IDMP ir noderīga un ka četras piektdaļas uzzina par dažādiem pakalpojumiem, kas ir pieejami NVA intervijas laikā. Tomēr pēc intervijas krieviski runājošās personas izrādījās ievērojami mazāk informētas nekā citas par nodarbinātības uzsākšanas stimuliem, un personas vecumā no 15 līdz 24 gadiem kļuva ievērojami labāk informētas par darba iespējām ārzemēs. Kopumā tikai 6 % nav zinājuši, kādi pasākumi viņiem būtu jāveic tālāk.

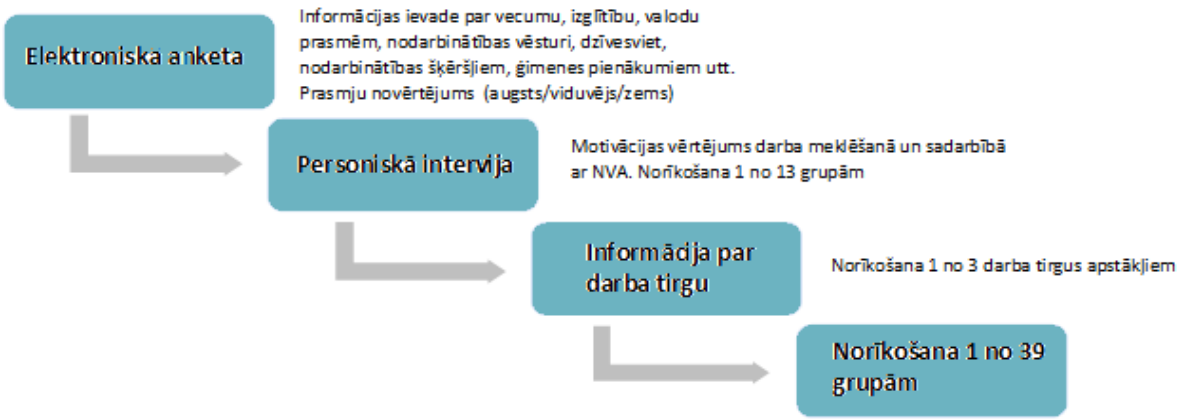
Profilēšanas rīku varētu efektīvāk izmantot praksē

Nodarbinātības valsts aģentūrā darbojas profilēšanas rīks, kas tiek piemērots visu reģistrēto bezdarbnieku apkalpošanā. To pakāpeniski ieviesa 2013. gadā līdz 2013. gada novembrim ieviešot pilnībā. Parasti to izmanto, lai savlaicīgi identificētu tos bezdarbniekus, kuriem ir risks kļūt par ilgstošiem bezdarbniekiem, un lai izvēlētos ADTP pasākumus, kas ir piemēroti viņu individuālajā situācijā (OECD, 2015[10]). Viens no šī rīka ieviešanas iemesliem bija nepieciešamība nodrošināt tādus pašus pakalpojumus personām ar līdzīgām vajadzībām (nošķirtība no darba tirgus) dažādās filiālēs un pie gadījuma vadītājiem. Modelī izmantots gan ekonometriskais modelis, gan konsultanta vērtējums par klientu motivāciju. Tas klasificē klientus 39 grupās atkarībā no varbūtības atrast darbu, apvienojumā ar pašnovērtēšanas prasmju un motivācijas rezultātiem. Pēc tam sistēma piedāvā pakalpojumu kopumu un dažādu grupu turpmāko apmeklējumu biežumu.

2.5. attēls atspoguļo galvenos Latvijā izmantotā profilēšanas rīka darbības virzienus. Persona, kas reģistrējas kā bezdarbnieks, sākotnēji aizpilda anketu, parasti tiešsaistē. Apkopotā informācija ietver tādus aspektus kā vecums un izglītība, kā arī atsevišķus situācijas aspektus, piemēram, nodarbinātības vēsture un ģimenes pienākumi. Visas atbildes tikai atspoguļo bezdarbnieka pašnovērtējumu. Dažas no atbildēm pēc tam tiek pārvērstas par prasmju punktu skaitu, kas definēts trīspunktu skalā. Ekonometriskā analīze nosaka klienta iespējas atrast darbu, izmantojot informāciju no informācijas sistēmas par vidējo bezdarba ilgumu klientu grupām ar tādu pašu demogrāfisko profilu kā viņam/viņai. Izmantotie dati atspoguļo situāciju pēdējo 27 mēnešu laikā un tiek atjaunināti katru reizi, kad tiek reģistrēts jauns klients un izveidots viņa profils.

Otrais solis ir personiska, motivēta intervija ar NVA konsultantu. Konsultants izmanto 12 iepriekš definētu jautājumu kopumu, lai novērtētu klienta motivāciju sadarboties ar NVA un motivāciju meklēt darbu un klienta pašnovērtējumu par viņa prasmēm un aizpildītu attiecīgo formu profilēšanas sistēmā. Šeit tiek izmantota divu punktu skala (augsta pret vidēju vai zemu), lai katram no trim prasmju vērtējuma līmeņiem motivācijas rādītājos būtu apvienoti līdz pat četri iespējamie rezultāti. Tas noved pie 12 grupām; lai izceltu grupu ar īpašu risku, tomēr tie, kuriem ir zems prasmju vērtējums un divi zemāki motivācijas rādītāji, tiek izdalīti kā papildu grupa. Visbeidzot, pašreizējā darba tirgus situācijā tiek izmantota trīs punktu skala (t. i., neņemot vērā atšķirības pēc reģiona, izglītības vai profesijas). Tādējādi bezdarbnieks tiek klasificēts vienā no 39 grupām. Parasti pēc 6 mēnešiem klienta motivācija un gatavība sadarboties ar NVA tiek novērtēta atkārtoti, bet tas var notikt agrāk, ja ir ievērojamas izmaiņas bezdarbnieka situācijā.

2.5. attēls. Latvijas nodarbinātības dienesta izmantotais profilēšanas rīks, 2017. gads



Avots: ESAO Sekretariāts, pamatojoties uz Nodarbinātības valsts aģentūras sniegto informāciju, www.nva.gov.lv/.

Atsauksmes no NVA filiāles parāda dažādus viedokļus par profilēšanas rīka izmantošanu. No vienas puses, tas palīdz konsultantiem atklāt problēmas un ierosināt atbilstošus pasākumus dažādiem klientiem, bet tajā pašā laikā tas prasa vairāk laika veltīt klientam. Filiāles darbinieki arī ziņo par dažu klientu nevēlēšanos atbildēt uz profilēšanas jautājumiem. Profilēšanas rīks piedāvā metožu kopu, ADTP un zvanu saņemšanas pakalpojumu prioritāro secību. Tomēr šie ierosinājumi ir tikai viens ieguldījums padomdevēja centienos pielāgot savu darbu ar klientu un izstrādāt individuālo darba meklēšanas plānu (IDMP), atstājot zināmu rīcības brīvību padomdevējam.

Lai gan profilēšanas rezultāti par bezdarbnieku kalpo IDMP un līdz ar to informē par to, kādi ADTP pasākumi jāveic, praksē nav iespējama būtiski atšķirīga pieeju katrai no 39 grupām. Profilēšanas rīki citās ESAO valstīs, tostarp Austrālijā, Austrijā un Vācijā, šķiet, izšķir mazāk grupu (OECD, 2015[10]). Profilēšanas rīki atšķiras arī informācijas kombinācijas gadījumā, kas tiek izmantota kā ievadinformācija, sākot ar bezdarbnieku pašnovērtējumu un beidzot ar darbinieka, kas strādā ar klientu, novērtējumu un statistikas rezultātiem (Konle-Seidl, 2011[11]). Latvijas profilēšanas rīka gadījumā bezdarbnieka pašnovērtējuma lomai ir lielāka nozīme salīdzinājumā ar statistiskās informācijas lomu. Statistikas rezultātu nozīmi varētu stiprināt, ņemot vērā lielās reģionālās atšķirības darba tirgū.

Līdz šim ir veikti vairāki profilēšanas rīka novērtējumi un tā izmantošana, lai pastiprinātu tā izmantošanu un uzlabotu reģistrēto bezdarbnieku darba tirgus rezultātus. 2016. gadā NVA pasūtīja pirmo profilēšanas rīka novērtējumu SIA Ernst & Young Baltic, galveno uzmanību pievēršot tam, cik labi pēc profilēšanas izvēlētie ADTP pasākumi atbilst bezdarbnieka individuālajai situācijai. Novērtējums attiecas uz personām, kas novērotas 2015. un 2016. gadā (divu pilnu gadu novērojumi), un pārbaudītie rezultāti ir tie, kas novēroti 6 mēnešus pēc profilēšanas. Pētījumā izvērtēta profilēšanas metodes ietekme uz bezdarbnieku izvietojumu un izvērtēta bezdarbniekiem piedāvāto atbalsta pasākumu

efektivitāte. Tas salīdzina profilēto un neprofilēto klientu rezultātus. Vidēji neprofilētie bezdarbnieki drīzāk atrod darbu 6 mēnešus pēc reģistrācijas, bet atšķirības starp abām grupām nav statistiski nozīmīgas. Novērtējuma autori norāda, ka šīs atšķirības var izraisīt neatbildēto īpašību atšķirības, tostarp abu grupu motivācijas atšķirības, ko nemēra bezdarbnieku grupai, kas nav profilēta.

Pētījumā tika ieteiktas izmaiņas profilēšanas matricā un lielākas prasības darbiniekiem, kas strādā ar klientu, lai veicinātu dalību vispiemērotākajos ADTP pasākumos, pamatojoties uz profilēšanas rezultātiem, vienlaikus atturot dalību citos pasākumos (SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra, 2017[3]). Atsaucoties uz datu izmantošanu NVA darbībās kopumā, 2.2. ielikums ieskicē potenciālos uz datiem balstītos pakalpojumus, kas varētu palīdzēt risināt dažas no problēmām, ar kurām saskaras NVA. Virkne šo pakalpojumu ir īstenoti citās ESAO valstīs.

2.2. ielikums. Potenciālie uz datiem vērstie pakalpojumi Nodarbinātības valsts aģentūrā

Tāpat kā citi valsts nodarbinātības dienesti, arī Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA) apkopo lielu datu apjomu, izmantojot savu mijiedarbību ar bezdarbniekiem, kā arī darba devējiem un uzraugot ADTP pasākumus. Šie dati var ievērojami atbalstīt NVA darbu vairākos veidos, proti, labāk koncentrējot ADTP pasākumus konkrētiem bezdarbniekiem, paaugstinot sniegto pakalpojumu kvalitāti un vadot iekšējās darbības pārvaldību.

Bezdarbnieku statistiskā profilēšana balstās gan uz profilējamā bezdarbnieka raksturojumu, gan uz iepriekšējo bezdarbnieku novērojumiem ar līdzīgām īpašībām. Latvijā, tāpat kā vairākās citās ESAO valstīs, statistikas profilēšanu izmanto, lai agrīni identificētu tos bezdarbniekus, kuriem ir liels risks kļūt par ilgstošajiem bezdarbniekiem (skatīt Desiere, Langenbucher un Struyven (2019[12]) pārskatu par pašreizējo praksi ESAO valstīs). Tas ne tikai ļauj koncentrēt valsts nodarbinātības dienesta centienus uz augsta riska bezdarbniekiem, bet arī sniedz ātrākus pakalpojumus bezdarbniekiem, kuriem nav nepieciešama palīdzība darba atrašanā.

Tādēļ profilēšanas rezultātā mijiedarbība ar bezdarbniekiem var ievērojami atšķirties. Nīderlandē, piemēram, sākotnēji tikai augsta riska bezdarbnieki tiek aicināti uz interviju ar darbinieku, kas strādā ar klientu, savukārt sadarbība ar zema riska bezdarbniekiem parasti izpaužas tikai kā tiešsaistes pakalpojumi, ja vien to bezdarba ilgums netuvojas 6 mēnešiem (Desiere et al. (2019[12])). Tāpat IDMP ir noslēgts jau sākotnēji augsta riska bezdarbnieku gadījumā Īrijā, bet tikai pēc 6 mēnešiem zema riska bezdarbnieku gadījumā. Ņemot vērā iepriekš minēto, sadarbība ar bezdarbniekiem Latvijā varētu būt daudz intensīvāka to personu gadījumā, kurām ir augsts ilgstošā bezdarba risks. Lielāka paļaušanās uz tiešsaistes pakalpojumiem sadarbībā ar zema riska bezdarbniekiem varētu būt iekļauta Latvijas Digitalizācijas programmā un e-pārvaldes stratēģijā, kuras mērķis ir nodrošināt arvien vairāk publisko pakalpojumu tiešsaistē.

NVA izmanto profilēšanas rezultātus, lai noteiktu piemērotus ADTP pasākumus: ieteicamo pasākumu kopums ir saistīts ar katru profilēšanas grupu, un pasākumi ir sakārtoti pēc prioritātes. Izmantojot pieejamos datus, šo pieeju varētu paplašināt un pilnveidot vienlaicīgi: pamatojoties uz pieredzi, kas gūta ar līdzīgiem iepriekšējiem bezdarbniekiem, katram pieejamajam ADTP pasākumam, kas ir pielāgots bezdarbnieka galvenajām īpašībām, varētu aprēķināt statistisko rādītāju par paredzamo laiku līdz brīdim, kad tiks atrasts darbs. Pēc tam darbinieks, kas strādā ar klientu, katram bezdarbniekam var noteikt ADTP pasākumus, kas statistiski šķiet visdaudzsološākie. Indikatori būtu ideāli atjaunināmi automātiski, jo laika gaitā tiek savākts vairāk datu.

Šajā nodaļā uzsvērtai problēmai, proti, ka daudzas vakances un daudzi bezdarbnieki nav reģistrēti NVA, var būt uz datiem balstīti risinājumi. Izmantojot rasmošanas metodes, var noteikt citur izsludinātās nereģistrētās vakances. Iesaistot ārpakalpojumu sniedzēju, Nīderlandes valsts nodarbinātības dienests savā tīmekļa vietnē iegūst aptuveni vienu trešdaļu no vakancēm. Bezdarbniekiem regulāri varētu nosūtīt pielāgotus sarakstus ar piemērotām vakancēm no dažādiem avotiem, papildinot viņu darba meklēšanas centienus. Šos sarakstus varētu vēl vairāk pielāgot, lai atspoguļotu to, kāda veida vakances ir interesantas individuālajam bezdarbniekam, izmantojot datus par klikšķiem uz bezdarbnieku vakancēm sarakstos vai NVA vakanču datubāzē. Piemēram, flāmu nodarbinātības valsts aģentūra Beļģijā ir sākusi analizēt šādus datus par klikšķiem, kas iegūti no viņu darba vietu datubāzes (Desiere et al. (2019[12])).

Iespējams arī, ka var identificēt nereģistrētus bezdarbniekus, piemēram, darba ņēmējus, kas zaudējuši cerības atrast darbu, vai dažus invaliditātes pensijas saņēmējus. Šim nolūkam var izmantot tādus datu avotus kā Latvijas Darbaspēka Apsekojums, lai noteiktu to raksturlielumu kombinācijas, kas raksturo personas, kuras nav reģistrētas NVA, bet vēlas atrast darbu. Šīs atziņas var izmantot, lai vērstos pēc palīdzības pie nereģistrētiem bezdarbniekiem tā, lai sazinātajiem indivīdiem būtu liela varbūtība, ka viņi varētu būt nereģistrēts bezdarbnieks. Augsts darbaspēka pieprasījums Latvijā šobrīd piedāvā labvēlīgu kontekstu šāda veida centieniem.

Visbeidzot, dati varētu sniegt noderīgu ieguldījumu NVA darbības pārvaldības sistēmā. Lai ņemtu vērā reģionālās darba tirgus atšķirības, NVA filiāles varētu grupēt, pamatojoties uz reģionālajiem darbaspēka pieprasījuma rādītājiem un filiāļu apkalpoto bezdarbnieku rādītājiem. Pēc tam var noteikt veiktspējas kritērijus NVA filiāļu grupām ar līdzīgiem profiliem. Šāda pieeja tiek izmantota Vācijā (Blien, Hirschenauer and Thi Hong Van, 2010[13]). Darbinieku, kas strādā ar klientu, snieguma novērtējums varētu nošķirt bezdarbniekus, kas kvalificēti kā zema riska bezdarbnieki, no tiem, kas kvalificēti kā augsta riska bezdarbnieki, jo tiem var būt ievērojami grūtāk atrast darba vietu. Tas varētu palīdzēt saglabāt stimulus darba ņēmējiem pievērst vajadzīgo uzmanību augsta riska bezdarbniekiem.

Bezdarba apdrošināšana un sociālie pabalsti

Šajā sadaļā īsumā aplūkota bezdarba apdrošināšana un ar to saistītie darbaspējas vecuma sociālie pabalsti Latvijā. Bezdarba apdrošināšana Latvijā tiek nodrošināta valsts obligātās sociālās apdrošināšanas ietvaros. Atbilstību nosaka kā daļu no samaksātajām iemaksām (ar formālu nodarbinātību vai pašnodarbinātību) vismaz 12 no iepriekšējiem 16 mēnešiem. Reģistrācija NVA ir formāls priekšnoteikums. Pabalsta apmērs ir atkarīgs no saņēmēja sociālās apdrošināšanas iemaksām. Tie, kas 30 gadus vai vairāk ir iesaistīti sistēmā, saņem līdz 65 % no vidējās iemaksu algas. Šis īpatsvars samazinās līdz 60 % 20-29 gados, 55 % 10-19 gados un 50 % deviņus gadus vai mazāk. Bezdarbnieka pabalsts tiek izmaksāts līdz deviņiem mēnešiem, bet laika gaitā samazinās: pilnu pabalstu izmaksā par pirmajiem trim mēnešiem, trīs ceturtdaļas izmaksā par nākamajiem trim mēnešiem, bet pusi izmaksā par pēdējiem trim mēnešiem. Strauji sarūkošais Latvijas bezdarbnieka pabalsta līmenis dod saņēmējiem spēcīgu stimulu salīdzinoši drīz atrast darbu. Tādējādi tas palīdz novērst ilgstošo bezdarbu un rada spiedienu uz paredzamo darba samaksu. Vienlaikus tas palielina stimulus piedalīties ADTP pasākumos tikai tādēļ, lai saņemtu stipendiju (piemēram, apmācības pasākumos), kas kompensē daļu no bezdarbnieka pabalsta samazināšanās.

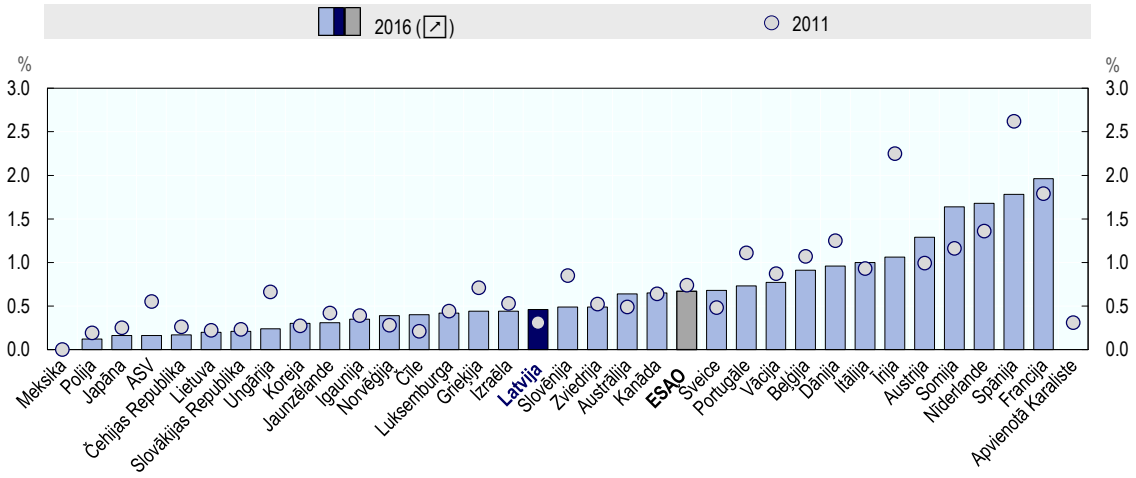
Bezdarbnieku pabalsti dažiem var būt par augstu un par zemu citiem

Bezdarbnieka pabalsta izmaksātās summas Latvijā var svārstīties ārkārtīgi plaši. Saskaņā ar ESAO datiem (2018[14]) Latvijas bezdarbnieka pabalsta apmērs 2016. gadā var svārstīties no 9 % līdz 269 % no vidējās algas. Tā var svārstīties no 25 % līdz 767 % no minimālās algas. Šie diapazoni bija lielākie no visām ESAO valstīm, par kurām bija pieejami dati (izņemot, iespējams, Somiju, kur nebija augšējās robežas). Turklāt Latvijā, salīdzinot ar citām ESAO valstīm, diapazona zemākā robeža bija viena no zemākajām. Šie konstatējumi liecina, ka dažkārt pabalsta summa var būt pārāk zema, lai nodrošinātu efektīvu apdrošināšanu pret bezdarbu, savukārt citkārt var būt pārāk augsta, lai saglabātu stimulus darba meklēšanai.

2.6. attēls parāda ESAO valstu izdevumus bezdarbnieku pabalstiem kā daļu no IKP. Šis rādītājs novērš nesalīdzināmības problēmas, ko varētu radīt (bieži nelineāra) pabalstu atkarība no iepriekšējām algām un no pabalstu mainīgā maksimālā ilguma. 2016. gadā bezdarbnieka pabalstiem Latvija tērēja mazāk nekā 0,5 % no IKP. Šis līmenis bija zems salīdzinājumā ar daudzām citām ESAO valstīm un arī ievērojami zemāks par ESAO vidējo rādītāju (0,7 % no IKP), bet joprojām nedaudz augstāks nekā Lietuvā un Polijā (aptuveni 0,2 %). Lai gan 2012. gada janvārī tika mainīta Latvijas bezdarbnieku pabalsts, izdevumi 2016. gadā bija tuvu 2011. gada līmenim. Pastāvīgi zemie tēriņi bezdarbnieku pabalstiem Latvijā kontrastē ar situāciju citās ESAO valstīs, kuras smagi skāra ekonomiskā krīze. Īrija, Portugāle, Slovēnija un Spānija 2011. gadā ievērojami vairāk tērēja bezdarbnieku pabalstiem, taču kopš tā laika to izdevumi ir ievērojami samazinājušies.

2.6. attēls. Bezdarbnieku pabalstu un bezdarbnieku palīdzības izdevumi ESAO valstīs

Procents no IKP, 2011. un 2016. gads



Piezīme: Dati ietver bezdarba apdrošināšanu un attiecīgā gadījumā palīdzību bezdarba gadījumā. Dati par Franciju un Grieķiju attiecas uz 2010. gadu, nevis uz 2011. gadu, un par Franciju, Grieķiju, Itāliju un Spāniju – uz 2015. gadu, nevis 2016. gadu; jaunākie dati par Apvienoto Karalisti nav pieejami. Lietuva nav iekļauta ESAO vidējā līmenī.
Avots: OECD/Eurostat darba tirgus programmas datubāze, http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en, *Publiskie izdevumi un dalībnieku krājumi darba tirgus politikas datu kopā,* http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=8540.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960783

Vairāki nosacījumi bezdarbnieka pabalsta saņemšanai Latvijā pēdējos gados kļuvuši stingrāki (Langenbucher, 2015[15]). Piemēram, pēc trīs mēnešus ilga reģistrētā bezdarba darba piedāvājumi ir jāpieņem arī tad, ja tie nav saistīti ar bezdarbnieka nodarbošanos. Ir palielinājušās arī ģeogrāfiskās mobilitātes prasības (sīkāku informāciju skatīt 4. nodaļā). Tomēr rādītājs, kas balstīts uz šādām profesionālas un ģeogrāfiskas mobilitātes prasībām, kā arī uz nepieciešamo pieejamību, piedaloties ADTP, joprojām ierindo Latviju ESAO valstu visiecietīgākajā ceturtdaļā (Immervoll and Knotz, 2018[16]).

Slimības pabalsts ir pieejams personām, kas uz laiku nevar turpināt darbu nelaimes gadījuma vai slimības dēļ. Atbilstība jānosaka ar ārsta atzinumiem. Slimības pabalstu (ar nodokli apliekams) izmaksā 80 % apmērā no iepriekšējās algas līdz pat 26 nedēļām.

Pabalstu var pagarināt, ja to apstiprina medicīniskā komisija. Ja veselības stāvoklis atbilst attiecīgajiem kritērijiem, medicīnas komisija var piešķirt arī invaliditātes pensiju.

Sociālās palīdzības līmenis ir salīdzinoši zems

Tā kā Latvijas sociālās palīdzības sistēma nepiedāvā bezdarbnieka palīdzību (*unemployment asisstance)* pēc bezdarbnieka pabalsta (*unemployment benefit)* perioda beigām, bezdarbnieki paļaujas uz sociālo palīdzību vienmēr, kad viņi nav tiesīgi saņemt bezdarbnieka pabalstu vai kad tas ir beidzies. Pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai (GMI) tiek piešķirts, izvērtējot ienākumus un materiālos resursu. Mājsaimniecība kvalificējas, ja tā ir klasificēta kā trūcīga ar ikmēneša ienākumiem zem 128 EUR uz vienu personu un uzkrājumu neesamību, un, otrkārt, neto ienākumi uz vienu personu mājsaimniecībā ir bijuši zemāki par GMI līmeni pēdējos trīs mēnešos. Šajā kontekstā sociālie pabalsti no pašvaldībām un bērnu pabalsti netiek uzskatīti par ienākumiem.

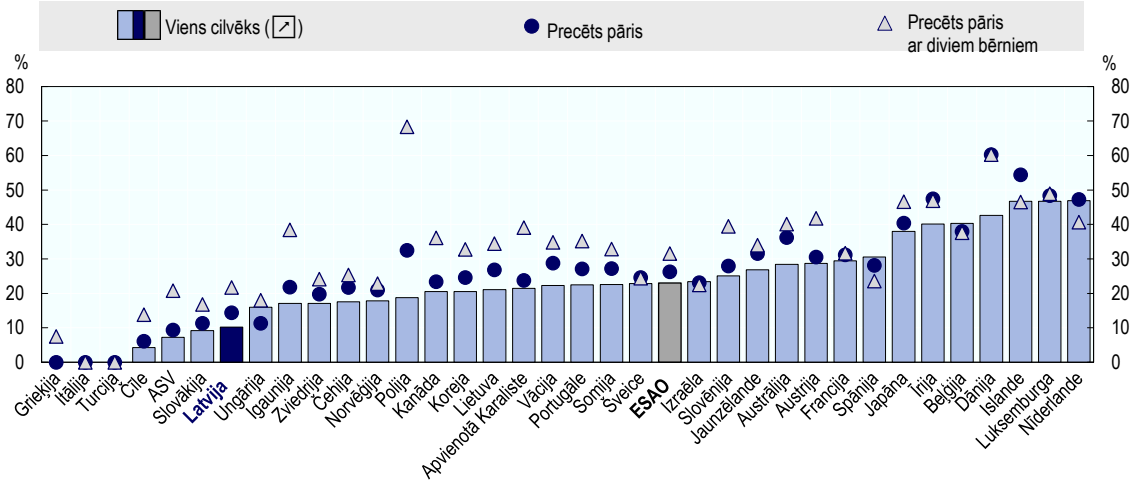
2018. gadam GMI valsts līmenis tika noteikts 53 eiro mēnesī uz vienu cilvēku. Līmenis balstās uz vienošanos starp pašvaldībām un Labklājības ministriju, bet nav saistīts ar kādu konkrētu metodiku, kas saistīta ar ienākumiem vai dzīvošanas izmaksām (Frazer and Marlier, 2016[17]). Pašvaldībām, kuras ir atbildīgas par sociālās palīdzības pabalstu izmaksu, ir iespēja noteikt augstāku GMI līmeni saviem iedzīvotājiem un konkrētām grupām, piemēram, personām ar invaliditāti, pensionāriem un ģimenēm ar bērniem.

Pabalstu maksājumus aprēķina kā starpību starp esošajiem mājsaimniecības ienākumiem un garantēto minimālo mājsaimniecības ienākumu līmeni, t. i., individuālo GMI līmeni, ko reizina ar personu skaitu mājsaimniecībā (Republic of Latvia, 2009[18]). 2012. gadā 95 000 cilvēku (4,6 % no Latvijas iedzīvotājiem) saņēma vidēji 35 eiro mēnesī, un aptuveni 90 % no viņiem nebija nodarbināti (Cālīte, Balga and Ālere-Fogele, 2014[19]). GMI parasti apvieno ar mājokļa pabalstu, kas pieejams arī mājsaimniecībām, kuras klasificētas kā trūcīgas. To apmaksā arī pašvaldības, un tās līmenis ir atšķirīgs, arī tāpēc, ka mājokļu izmaksas ir ļoti atšķirīgas.

Salīdzinot ar citām ESAO valstīm, mērķa mājsaimniecības Latvijā joprojām ir salīdzinoši nabadzīgas, neraugoties uz sociālo palīdzību: izņemot mājsaimniecības ar bērniem, to mājsaimniecību relatīvie ienākumi, kuras saņem minimālā ienākuma pabalstus, lielākajā daļā ESAO valstu ir augstāki (2.7. attēls). Latvijā vienas personas ienākumi, kas saņem GMI pabalstu, 2016. gadā sasniedza tikai 10 % no vidējiem ienākumiem, savukārt precēta pāra ienākumi, kas saņem pabalstu, sasniedza 14 %. Rādītāji bija zemāki Čīlē, ASV un Slovākijas Republikā. Precēti pāri ar bērniem bija nedaudz labvēlīgākā situācijā Latvijā: 22 % no vidējiem ienākumiem viņu relatīvie ienākumi ar pabalstiem pietuvojās attiecīgajiem līmeņiem Norvēģijā un Izraēlā.

2.7. attēls. Sociālā atbalsta relatīvais līmenis ESAO valstīs

Minimālā ienākuma pabalstu saņēmēju neto ienākumi kā procenti no mediānas neto ienākumiem, 2016. gads



Piezīme: Piemaksas nav iekļautas. Nulles vērtība liecina par minimālā ienākuma pabalstu neesamību. ESAO vidējais rādītājs attiecas uz 35 ESAO dalībvalstīm, izņemot Lietuvu.
Avots: ESAO Nodokļu un pabalstu sistēmu datubāze, http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages.htm, un Galveno rādītāju datu kopa, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=68227.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960802

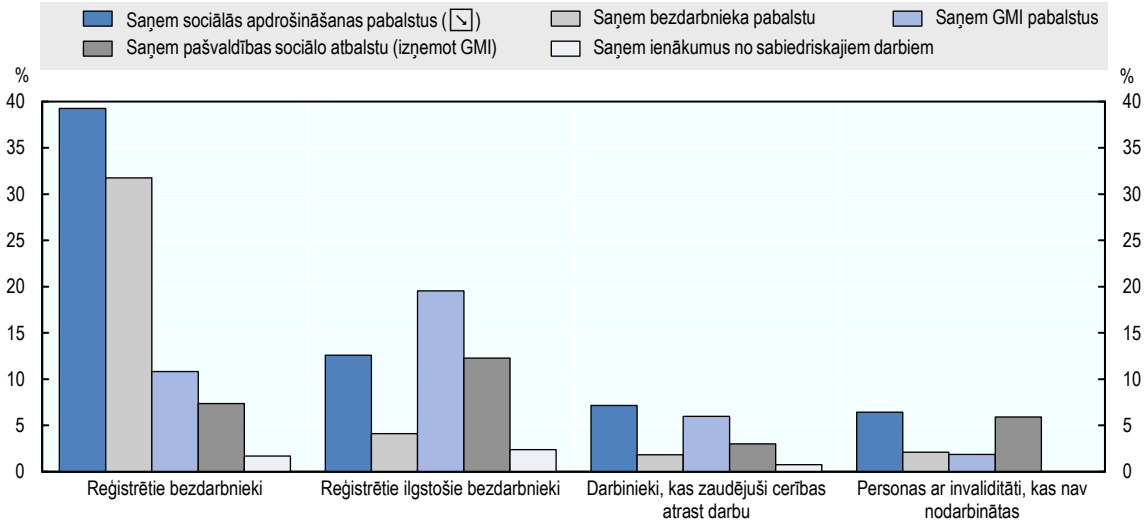
Saskaņā ar Latvijas darbaspēka apsekojuma datiem par 2012.-2016. gadu gandrīz pusei no visiem GMI pabalstu saņēmējiem ir zems izglītības līmenis, savukārt tie, kam ir augstākās izglītības līmenis, ir mazāk nekā 1 % saņēmēju. Jaunieši saņēmēju vidū ir samērā reti, turpretī 35-44, 45-54 un 55-64 vecuma grupa veido aptuveni vienu ceturto daļu saņēmēju.

Aptuveni viens no pieciem ilgstošajiem bezdarbniekiem saņem GMI pabalstus, savukārt visiem reģistrētajiem bezdarbniekiem šis īpatsvars ir apmēram uz pusi lielāks (2.8. attēls). No darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu, tikai 6 % saņem GMI pabalstus. Izmantojot datus par 2010. gadu, Gotcheva un Sinnott (2013[20]) konstatēja, ka kopumā 3 % Latvijas iedzīvotāju ir saņēmuši GMI pabalstus un 14 % no tiem, kas ir ienākumu sadales zemākajā kvintilē. Viņi secina, ka spēcīgā mērķorientācija zemākajā kvintilē, kurā tika piešķirti 90 % GMI pabalstu, ir saistīta ar nelielu pārklājumu, tāpēc daudzas mājsaimniecības, kas klasificētas kā trūcīgas, nesaņem šos pabalstus.

Invaliditātes pensijas saņēmēju skaits strauji pieaug

Atbalsts darbspējīgām personām ar invaliditāti Latvijā tiek sniegts, izmantojot trīs savstarpēji izslēdzoši pabalsti atkarībā no sociālās apdrošināšanas seguma. Pirmkārt, invaliditātes pensija ir pieejama personām, kuras ir atradušās sociālās nodrošināšanas sistēmā vismaz trīs gadus un kuras ir novērtējusi valsts medicīniskā komisija pēc vispārējās prakses ārsta pieprasījuma. Medicīniskā procedūra izšķir trīs invaliditātes pakāpes: ļoti smagas (klasificētas I grupā), smagas (II grupa) un vidēji smagas (III grupa). Invaliditātes pensijas apmēru nosaka individuāli, pamatojoties uz invaliditātes pakāpi neatkarīgi no tā, vai invaliditāte attīstījusies bērnībā, iepriekšējo vidējo iemaksu algu un gadu skaitu sociālās apdrošināšanas sistēmā. Ja persona ir sociālās apdrošināšanas sistēmā mazāk nekā trīs gadus, piemēro invaliditātes pensijas minimālo apmēru. Invaliditātes pensijas piešķiršanā netiek vērtēti rīcībā esošie ienākumi, bet tā tiek aplikta ar ienākuma nodokli.

2.8. attēls. Pabalstu un sociālā atbalsta saņemšana Latvijā pēc statusa darba tirgū, 2012.–2016. gads



Piezīme: GMI: garantētais minimālais ienākums. Darba tirgus statuss ir sarindots pēc kategorijas „Saņem sociālās apdrošināšanas pabalstus" dilstošā secībā. Ietverti cilvēki darbspējas vecumā (15–64 gadi). Sociālās apdrošināšanas pabalsti ietver bezdarbnieka pabalstus, kā arī slimības, maternitātes, dzemdību, bērna kopšanas pabalstus utt. Darbinieki, kas zaudējuši cerības atrast darbu, ir identificēti kā neaktīvi cilvēki, kas nemeklē darbu, jo uzskata, ka darba nav. Izlases apmēri ir pārāk mazi, lai noteiktu, cik liela daļa ienākumu no sabiedriskajiem darbiem ir nereģistrētiem bezdarbniekiem, nereģistrētiem ilgstošiem bezdarbniekiem un personām ar invaliditāti, kuras nav nodarbinātas.
Avots: Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960821

Otrkārt, persona, uz kuru attiecas sociālā apdrošināšana un kuras invaliditāte ir darba nelaimes gadījuma vai arodslimības sekas, ir tiesīga saņemt tā saukto kompensāciju par darbspēju zaudēšanu, nevis invaliditātes pensiju. Invaliditātes pakāpi vērtē viena un tā pati valsts medicīnas komisija. Iepriekšējās vidējās algas procentuālā daļa, kas tiek izmaksāta kā pabalsts, ir atkarīga no darbspēju zuduma, no 35 % gadījumā, ja darbspēja ir zaudēta par 25 %, līdz 80 % kopējā darbspēju zuduma gadījumā. Arī šī pabalsta piešķiršanā netiek pārbaudīti rīcībā esošie ienākumi, bet tas tiek aplikts ar ienākuma nodokli (izņemot nodokļu režīmu mikrouzņēmējiem).

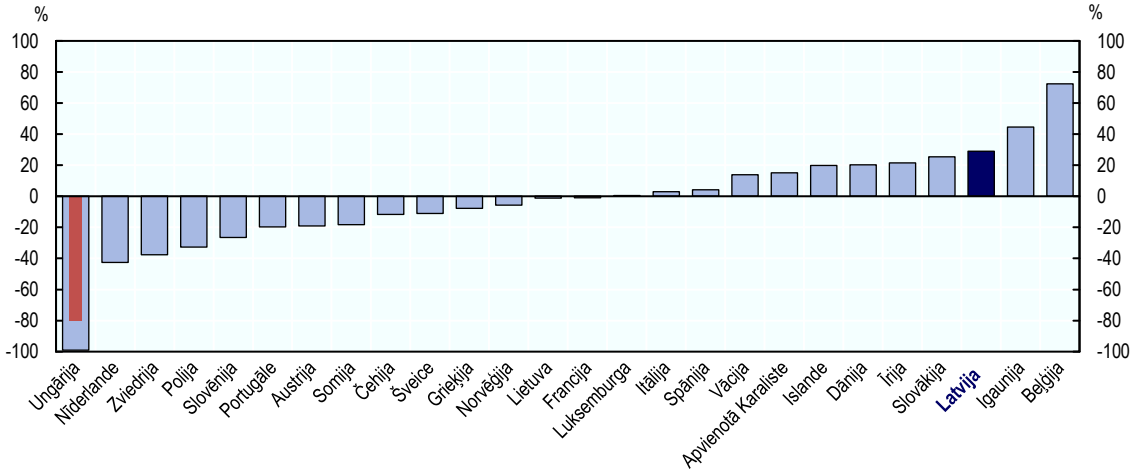
Treškārt, valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts attiecas uz gadījumiem, uz kuriem neattiecas invaliditātes pensija vai kompensācija par darbspēju zaudējumu, jo īpaši tāpēc, ka nav ievērots minimālais apdrošināšanas termiņš. Priekšnoteikums šim pabalstam ir vismaz piecu gadu uzturēšanās Latvijā. Pabalsta ikmēneša apmērs ir noteikts katrai invaliditātes pakāpei: 102 EUR I grupā (171 EUR invaliditātes gadījumā kopš bērnības), 90 EUR II grupā (149 EUR) un 64 EUR III grupā (107 EUR). Šis pabalsts nav apliekams ar nodokli.

2015. gadā invaliditātes pensijas saņēmēju skaits pārsniedza 96 000 un 2016. gadā sasniedza 99 000 saskaņā ar Eurostat sociālās aizsardzības datubāzi. 2007. gadā šis skaitlis vēl bija zem 75 000. 2.9. attēls parāda, ka invaliditātes pensijas saņēmēju skaits Latvijā laikā no 2007. līdz 2015. gadam ir īpaši strauji pieaudzis (+29 %), salīdzinot ar citām Eiropas ESAO valstīm. Lai gan 2015. gadā lielākā daļa saņēmēju Latvijā bija vīrieši

(50 000), laikposmā no 2007. līdz 2015. gadam pieaugums sievietēm bija ievērojami lielāks (+35 %) nekā vīriešiem (+24 %). Tāpat ESAO sociālo izdevumu datubāzes dati liecina, ka laikposmā no 2007. līdz 2014. gadam valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu skaits ir salīdzinoši strauji pieaudzis. 2007. gadā šie pabalsti veidoja 22 % no visām invaliditātes pensijām, 2011. gadā – 25 %, bet 2014. gadā – 27 %. Saskaņā ar Latvijas Slimību profilakses un kontroles centra datiem audzēju un asinsrites sistēmas slimību dēļ tiek piešķirts arvien lielāks invaliditātes pensiju skaits. Ir paplašināti arī pabalsti personām ar invaliditāti, jo īpaši pabalsti īpašas aprūpes vajadzībām tika ieviesti 2007. gadā, un tos galvenokārt saņem sievietes.

2.9. attēls. Invaliditātes pensiju saņēmēju skaita pieaugums, Eiropas ESAO valstis

Procentuālās izmaiņas, 2007-2015



Piezīme: Dati attiecas uz invaliditātes pensiju kopējo apjomu. Polijas gadījumā izmaiņas attiecas uz 2007.–2016. gadu.
Avots: Eurostat Sociālās aizsardzības datubāze, https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960840

Augsts nodokļu slogs ierobežo darbaspēka piedāvājuma stimulus

Darbspējīgām personām pieejamie sociālie pabalsti dažos gadījumos var ietekmēt vēlmi strādāt: pabalstu saņemšana var šķist vēlamākā nekā nodarbinātība, jo īpaši, ja vienlaikus pastāv neformāla darba iespējas. Latvijā invaliditātes pensija ir vispievilcīgākais pabalsts, jo tas ir potenciāli neierobežots un nodrošina būtiski lielākus ienākumus nekā GMI. Tāpēc ir ļoti svarīgi nodrošināt, lai medicīniskās novērtēšanas procedūra paliktu pareiza un precīza. Galvenais faktors, kas nosaka darbaspēka piedāvājuma stimulus, ir finansiālie ieguvumi, sākot strādāt, nevis saņemot pabalstus (Fernandez et al., 2016[21]).

Salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm nodokļu slogs (*tax wedge)* Latvijā šķiet augsts zemiem ienākumiem (nodokļu slogu definē kā ienākuma nodokļa un sociālās apdrošināšanas iemaksu summu bez pabalstiem, dalot ar kopējām darbaspēka izmaksām). Piemēram, nodokļu slogs sasniedz 40 % no darbaspēka izmaksām cilvēkam, kas strādā saņemot minimālo algu, augstāks līmenis nekā gandrīz visās citās ESAO valstīs (OECD, A more productive labour force in Latvia, 2016). Pēc Eiropas Komisijas domām (2017[23]), pēdējos gados īstenotās izmaiņas nodokļu likumdošanā gandrīz nav samazinājušas nodokļu

slogu zemiem ienākumiem. Tomēr nodokļu reforma, kas tika īstenota 2018. gada janvārī, turpmākajos gados samazinās nodokļu slogu personām ar zemiem ienākumiem un ģimenēm ar bērniem.

Darbaspēka piedāvājuma stimulu saglabāšana ir īpaši svarīga nelabvēlīgā stāvoklī esošajām iedzīvotāju grupām darba tirgū: jebkāda veida (pat nepastāvīga) nodarbinātība ievērojami palielina varbūtību, ka persona ir nodarbināta ilgtermiņā un tai nav bezdarbnieka statusa (Caliendo, Künn and Uhlendorff, 2016[24]). Simulējot situāciju Igaunijā, Brixiova un Égert (2012[25]) konstatēja, ka nodokļu sloga samazināšana īpaši zemu atalgotiem darba ņēmējiem novestu pie ilgstošā bezdarba līmeņa samazināšanās.

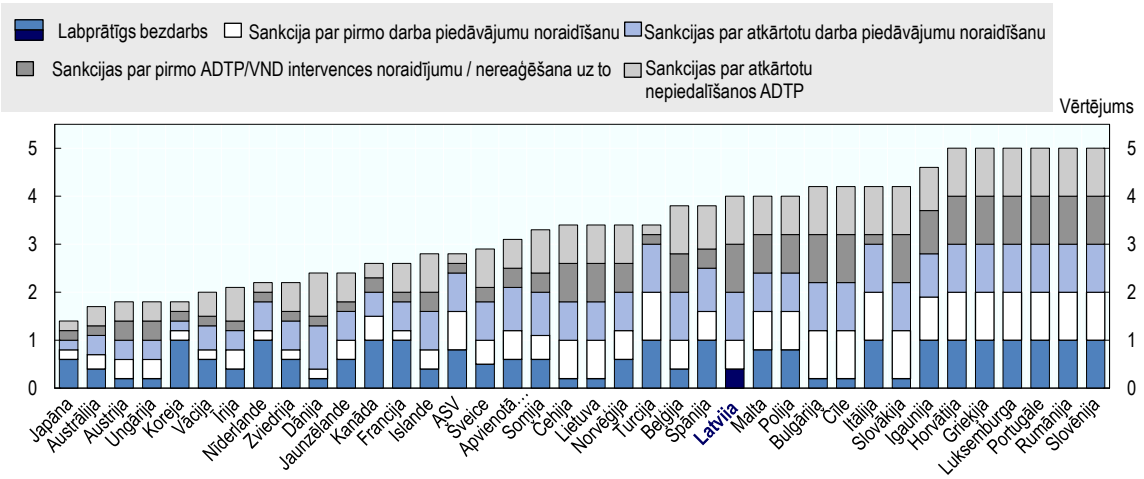
Sankcijas ir stingras, bet tās nevar piemērot pakāpeniski

Latvijā bezdarbnieka pabalsta saņēmējiem ir vairāki atbilstības nosacījumi un pienākumi (Langenbucher, 2015[15]). Persona, kas kļūst par bezdarbnieku, aizejot no darba pēc pašas vēlēšanās, var saņemt bezdarbnieka pabalstu tikai pēc divu mēnešu nogaidīšanas perioda, un nav attaisnojama aiziešana no darba, kas radītu izņēmumu no gaidīšanas perioda. Reģistrētais bezdarbnieks nedrīkst izlaist plānotās tikšanās bez pamatota iemesla, viņam ir pienākums piedalīties ADTP pasākumos, kas norādīti IDMP, viņš nedrīkst atteikties no piemērotiem darba piedāvājumiem vairāk kā vienu reizi un divu mēnešu laikā ir jāpierāda vismaz trīs darba pieteikumi (vismaz viens darba pieteikums reģionos ar augstu bezdarba līmeni). Personas, kas neievēro šos noteikumus, parasti zaudē reģistrētā bezdarbnieka statusu, tādējādi tiek pārtraukti bezdarbnieka pabalsta maksājumi un zaudētas citas tiesības.

Sankcijas Latvijā salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm ir stingras, tomēr ne tik stingras kā dažās ESAO valstīs, kuras arī smagi skāra ekonomiskā krīze, piemēram, Grieķijā, Itālijā, Portugālē un Slovēnijā (2.10. attēls). Tikai divos aspektos sankcijas Latvijā nav tik stingras kā dažās citās ESAO valstīs: pirmais darba piedāvājums var tikt noraidīts bez sekām, un citas valstis nosaka ilgāku gaidīšanas laiku personām, kas aizgājušas no darba.

2.10. attēls. Uz bezdarbnieku pabalstiem attiecināmo sankciju stingrība ESAO un ES valstīs

Vērtēts no 1 (iecietīgākās) līdz 5 (stingrākās), 2017. gads



Piezīme: ADTP — aktīvā darba tirgus politika. VND — valsts nodarbinātības dienests.
Avots: Immervoll, H. un C. Knotz (2018.), „Cik augstas ir aktivizēšanas prasības darba meklētājiem", ESAO darba dokumenti par sociālajiem jautājumiem, nodarbinātību un migrāciju, Nr. 215, OECD Publishing, Parīze, https://doi.org/10.1787/2bdfecca-en, 8. attēls.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960859

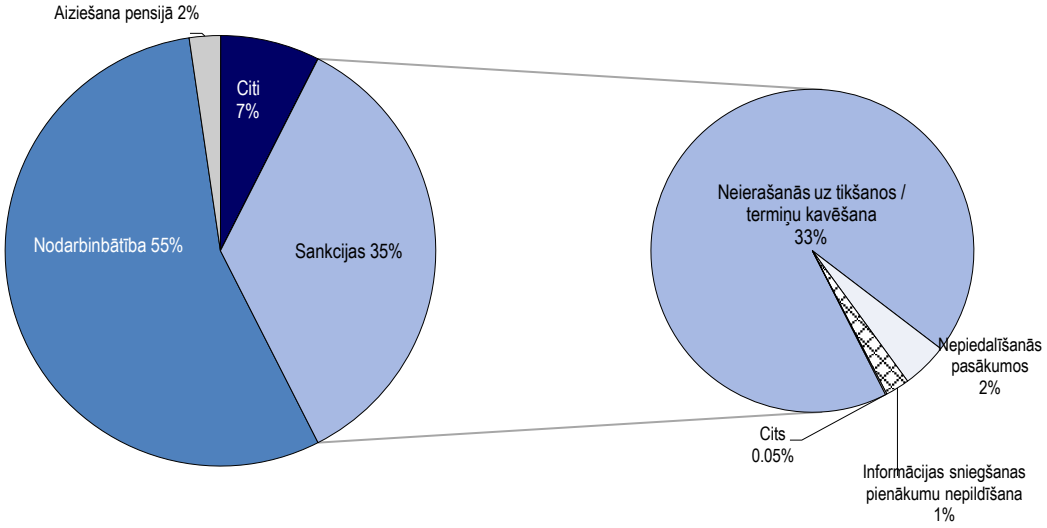
GMI pabalstu saņēmējiem, kas ir darbspējīgā vecumā, jāreģistrējas NVA viena mēneša laikā pēc pieteikšanās GMI pabalstam un jāparaksta IDMP līdzīgi kā bezdarbnieku pabalstu saņēmējiem. Tāpēc atkarībā no IDMP viņiem var parādīties tādi paši nosacījumi kā bezdarbnieka pabalsta saņēmējiem. Parastā sankcija viņu gadījumā ir zaudēt reģistrētā bezdarbnieka statusu, kā rezultātā viņu pabalstu izmaksa tiek apturēta. Citi iemesli pabalstu maksājumu apturēšanai ir nepilnīgas vai nepatiesas informācijas sniegšana, medicīniskās pārbaudes vai ārstēšanas atteikšana, valsts sociālās nodrošināšanas sistēmas piešķirto pienākošos pabalstu nesaņemšana un tikšanos ar pašvaldību sociālajiem dienestiem izlaišana (Republic of Latvia, 2009[18]). Kopumā pašvaldības sociālie dienesti un pabalstu saņēmēji arī vienojas par līdzdarbības plānu, un GMI pabalsta maksājumi var tikt apturēti, ja tas tiek pārkāpts negodprātīgi. Tomēr, ņemot vērā GMI lomu pamatienākumu uzturēšanā, pabalstus parasti neaptur ilgāk par trim mēnešiem. Paredzams, ka invaliditātes pensijas saņēmēji strādās savas darbspējas robežās, ko nosaka invaliditātes pakāpe. Kamēr invaliditātes pensija netiek atlikta, lai piemērotu sankcijas par rīcību, atjaunotās medicīniskās pārbaudes var mainīt novērtēto invaliditātes pakāpi.

Tādējādi Latvijā piemērotajām sankcijām šķiet ierobežotas iespējas uz laiku apturēt pabalstu izmaksu. Pabalstu apmēra samazinājumi, tāpat kā citi mazāk stingri sodi, piemēram, papildu pienākumi par norīkošanu vai dokumentāciju, nav noteikti. Tomēr mazāk stingru sankciju piemērošana var tikpat lielā mērā ietekmēt atbilstību, vienlaikus izvairoties no atbalsta pārtraukšanas stingrības jo īpaši to personu gadījumā, kurām nav citu nozīmīgu ienākumu avotu. Turklāt mazāk stingras sankcijas varētu izmantot par motivāciju apstākļos, kad pabalsta apturēšana ir vai nu nepamatota, vai arī nodarītu vairāk ļaunuma nekā labuma.

NVA dati par sankciju izmantošanu 2016. gadā sniedz dažus mājienus par to, ka mazāk stingrām sankcijām varētu būt nozīme. Lai gan sankcijas izbeidza reģistrēto bezdarbnieku statusu 37 000 gadījumos, gandrīz visi (93 %) bija saistīti ar neierašanos uz tikšanos vai termiņa neievērošanu (2.11. attēls). Neiesaistīšanās ADTP pasākumā un informācijas pienākuma neievērošana (tostarp nepatiesas informācijas sniegšana) veidoja attiecīgi 5 % un 1 % no visiem sankciju piemērošanas gadījumiem. Turpretim 2016. gadā tikai 0,1 % gadījumu piemēroja sankcijas par atteikšanos no vairāk kā viena darba piedāvājuma un darba meklēšanas trūkuma. Tādējādi šķiet, ka sankcijas gandrīz netiek izmantotas, ja tās nav jāizmanto vai ja tās var tikt piemērotas kļūdaini, pamatojoties uz ierobežotu informāciju. Šādās situācijās vēl aizvien var izmantot mazāk stingras sankcijas, kas pozitīvi ietekmē noteikumu ievērošanu. Dažu pēdējo gadu laikā sankcijas aizplūšanas no reģistrēto bezdarbnieku statusa vidū pastāvīgi samazinājās no 46 % 2012. gadā līdz 35 % 2016. gadā.

2.2. tabula parāda, kādas pazīmes reģistrēto bezdarbnieku vidū bija saistītas ar sankcijām 2016./2017. gadā. Salīdzinoši maz iespējams, ka viņus sankcionēs, kamēr viņi joprojām saņem bezdarbnieka pabalstu: risks ir mazāks par 40 % no tā, kas konstatēts personām, kas nav saņēmēji. Bezdarba ilguma ziņā visaugstākais sankciju risks ir no septiņiem līdz 12 mēnešiem bezdarba laikā ap to laiku, kad bezdarbnieka pabalsti beidzas. Tādēļ ir daudz lielāka iespējamība, ka tiks piemērotas sankcijas, ja bezdarbniekiem būs maz ko zaudēt. Bezdarbniekiem vecumā no 15 līdz 24 gadiem, salīdzinot ar vecuma grupu no 35 līdz 44 gadiem, ir liels risks tikt sankcionētiem. Sievietes ir daudz mazāk pakļautas sankcijām nekā vīrieši, un personām, kas piedalījās sabiedriskajos darbos, ir vairāk nekā divas reizes lielāka varbūtība tikt sankcionētām, salīdzinot ar personām, kas nav piedalījušās.

2.11. attēls. Reģistrēto bezdarbnieku statusa zaudēšana pēc iemesla, Latvija, 2016. gads



Avots: Nodarbinātības valsts aģentūra.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960878

2.2. tabula. Bezdarbnieka statusa zaudēšanas (sankciju dēļ) nosakāmie faktori, 2016.–2017. gads

15–64 gadus veco reģistrēto bezdarbnieku logit analīze

	Salīdzinājumā ar:	Iespējamību attiecība
Vecums no 15 līdz 24 gadiem	Vecums no 35 līdz 44 gadiem	0,36
Vecums no 25 līdz 34 gadiem	Vecums no 35 līdz 44 gadiem	1,09
Sieviete	Vīrietis	0,75
Precējies/-usies	Neprecējies/-usies	0,77
Ar invaliditāti	Bez invaliditātes	1,38
Vidējā izglītība	Pamatizglītība	1,23
Augstākā izglītība	Pamatizglītība	0,73
Saņem bezdarbnieka pabalstu	Nesaņem pabalstu	0,38
Saņem sociālo atbalstu	Nesaņem atbalstu	1,51
Trūcīgā statuss	Bez trūcīgā statusa	1,53
Piedalījies/-usies sabiedriskajos darbos	Nav piedalījies/-usies	2,39
Bezdarbnieks 4-6 mēnešus	Bezdarbnieks līdz 3 mēnešiem	0,74
Bezdarbnieks 7-12 mēnešus	Bezdarbnieks līdz 3 mēnešiem	1,80
Bezdarbnieks 13-18 mēnešus	Bezdarbnieks līdz 3 mēnešiem	1,37
Dzīvo Pierīgā	Dzīvo Rīgā	0,95
Dzīvo Vidzemē	Dzīvo Rīgā	0,84
Dzīvo Kurzemē	Dzīvo Rīgā	1,11

Piezīme: Ir ziņots tikai par rezultātiem, kas ir statistiski nozīmīgi 5 % nozīmīguma līmenī. Tāpēc kategorijas, par kurām nav ziņots, statistiski neatšķiras no atsauces kategorijas otrajā kolonnā. Augstākā izglītība ietver augstāko profesionālo izglītību, vidējā izglītība neietver vidējo profesionālo izglītību un arodizglītību.
Avots: ESAO analīze, kurā izmantoti saistīti administratīvie dati no BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālā atbalsta datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961030

Sankcijas ideālā gadījumā palielina pāreju uz nodarbinātību, bet tās var arī palielināt pāreju no darbaspēka un radīt spiedienu uz rezervētajām algām. Analizējot Apvienotās Karalistes reformu, kas 1996. gadā būtiski palielināja darba meklēšanas prasības bezdarbnieku pabalstu saņēmējiem, Petrongolo (2009[26]) konstatēja, ka tiem, uz kuriem attiecas jaunās prasības, ir lielāka iespēja pāriet uz invaliditātes pensiju un ka turpmākajos gados viņiem ir zemākas algas. Van den Berg, Uhlendorff un Wolff (2017[27]) apsver bezdarbniekus, kuri ir jaunāki par 25 gadiem Vācijā un kuri saskaras ar tikpat stingrām sankcijām kā bezdarbnieki Latvijā – viņu pabalsti tiek regulāri apturēti uz trim mēnešiem. Pētījumā secināts, ka sankcijas rosināja pāreju uz nodarbinātību, bet pie zemākām algām, kā arī rosināja aiziešanu no darbaspēka. Busk (2016[28]) ziņo par Somijas rezultātiem, kas uzsver bezdarbnieka pabalsta struktūras nozīmi: vienotas likmes pabalstu saņēmēji reaģēja uz sankcijām, pārejot uz nodarbinātību, bet pabalstu saņēmēji, kuru pamatā ir iepriekšējā alga, drīzāk aizgāja no darbaspēka.

Nodarbinātības valsts aģentūras loma ADTP

Šajā sadaļā galvenā uzmanība pievērsta tam, kā dažādu iestāžu dalībnieki īsteno Latvijas darba tirgus politiku. Tajā iztirzāta katras iestādes loma, to darbība praksē un dažas problēmas, ar kurām tās saskaras. Visvairāk uzmanības tiek veltīts Nodarbinātības valsts

aģentūrai (NVA), Latvijas publiskajam nodarbinātības dienestam, kas ir atbildīgs par visu ADTP izstrādi un īstenošanu, sniedz pakalpojumus darba devējiem. Otrs uzsvars tiek likts uz pašvaldībām, kuras ir atbildīgas par sociālo palīdzību un sadarbojas ar NVA saistībā ar ADTP sociālās palīdzības saņēmējiem.

Gandrīz visiem NVA darbiniekiem ir augstākā izglītība

Kopējais NVA darbinieku skaits 2017. gadā bija 840, 2016. gadā - 862. Trīs ceturtdaļas no tiemm (625 darbinieki) strādā kādā no 28 filiālēm, bet atlikusī ceturtdaļa (215 darbinieki) strādā NVA centrālajā pārvaldē un strādā vadības, ADTP uzraudzības, grāmatvedības un finanšu, cilvēkresursu un IT jautājumos, kā arī ar statistiku un juridiskajiem jautājumiem. Darba profili ir galvenokārt iedalīti darbiniekos, kas strādā ar klientu (22 % no visiem darbiniekiem), darbiniekos, kas strādā ar darba devējiem (11 %), kā arī karjeras konsultantos un darbiniekos, kas īsteno konkrētus Eiropas Sociālā fonda (ESF) finansētus projektus. Pēdējie jo īpaši ietver pasākumus, ko veic Jauniešu garantijas ietvaros.

Lielāko daļu NVA personāla veido sievietes – 2016. gadā vīrieši veidoja tikai 7 %, (SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra, 2017[3]). Puse no tiem vecumā no 40 līdz 59 gadiem, savukārt 40 % vecumā no 20 līdz 39 gadiem. Gandrīz visiem (98 %) bija augstākā izglītība, un šāds līmenis tiek prasīts arī visiem no jauna pieņemtajiem darbiniekiem. Apmēram 45 % darbinieku bija civildienesta ierēdņu statuss. Kadru mainība 2016. gadā bija 11 %, bet Rīgā tā bija ievērojami augstāka nekā lauku rajonos, iespējams, tāpēc, ka NVA algas ir mazāk konkurētspējīgas Rīgas augsto algu vidē.

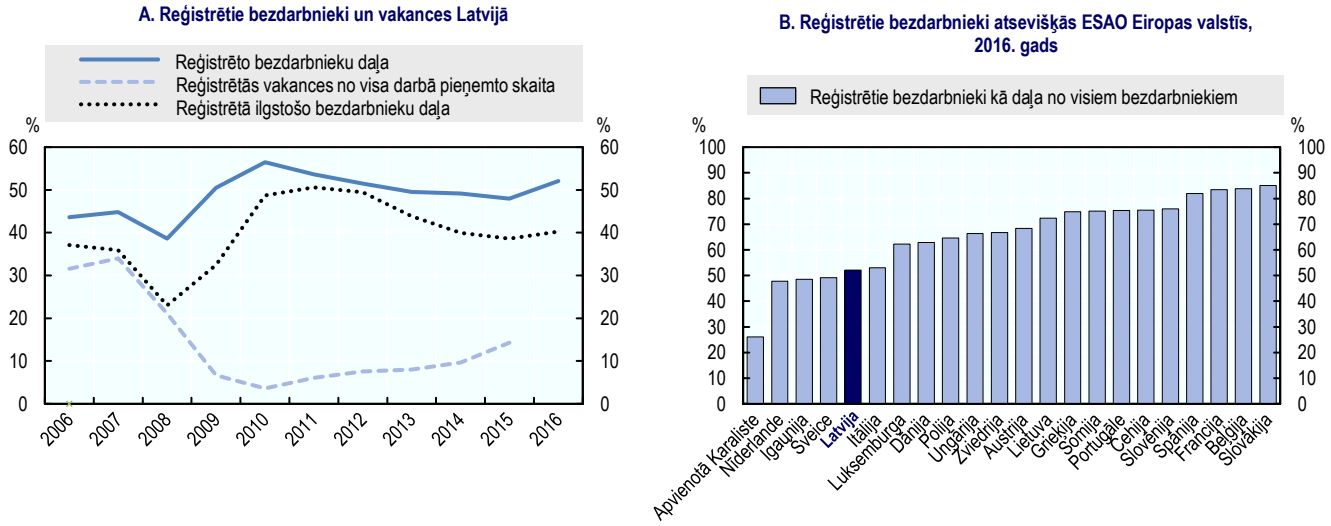
Lielu daļu no NVA pieejamajiem finanšu līdzekļiem nodrošina Eiropas Savienība. 2016. gadā ESF atbalsts un līdzfinansējums no Latvijas valsts budžeta kopā veidoja 83 % no NVA budžeta (SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra, 2017[3]). Atlikusī daļa, kas iegūta no sociālās apdrošināšanas iemaksām – līdz 10 % no ikgadējiem izdevumiem no sociālās apdrošināšanas iemaksām, var tikt iedalīta ADTP. Labklājības ministrija izstrādā NVA gada budžeta priekšlikumu, kuram nepieciešams parlamenta apstiprinājums. Papildus izmaiņām, ko izraisa darbinieku maiņa, lielā atkarība no ESF finansējuma rada zināmu nepastāvību budžetā, jo konkrēti projekti sākas vai beidzas, kas arī izskaidro nedaudz zemāku darbinieku skaitu 2017. gadā salīdzinājumā ar 2016. gadu. ESF finansējums ADTP Jauniešu garantijas ietvaros beidzās 2018. gadā.

Zema bezdarbnieku un brīvo darba vietu reģistrācija ierobežo NVA lomu atbilstības nodrošināšanā

Publiskajam nodarbinātības dienestam (PND), tādam kā NVA, var būt būtiska nozīme darba tirgū. Kā priekšnoteikums efektīvai starpniecībai atbilstības jautājumos NVA vispirms ir jāapzinās bezdarbnieki un vakances un ideālā gadījumā ir jābūt tiešā kontaktā ar abām pusēm. Tomēr praksē PND sasniedzamība bieži ir ierobežota līdz daļai bezdarbnieku un vakanču, un NVA nav izņēmums: reģistrētie bezdarbnieki pēdējos gados bija apmēram puse no visiem bezdarbniekiem, un reģistrēto brīvo darba vietu skaits varēja būt mazāks par 20 % no visām darba vietām vismaz līdz 2015. gadam (2.12. attēls, A grafiks). Pirmais rādītājs ir balstīts uz datiem no Eiropas DSA, un tādējādi tas ir salīdzināms visās Eiropas ESAO valstīs. Tā norāda, ka Latvijā salīdzinoši maz bezdarbnieku ir reģistrēti NVA (2.12. attēls, B grafiks). Otrais rādītājs nāk ar ierobežojumiem. Īpaši tad, ja bezdarba līmenis ir augsts, daudzas vakances tiek aizpildītas ātri un netiek ieskaitītas konkrētā laika posmā (piemēram, mēneša beigās). Turpretim ir apsvērta visa pieņemšana darbā, ja vien nodarbinātība atkal pavisam drīz nebeidzas. Šis faktors negatīvi ietekmē reģistrēto vakanču īpatsvara samazināšanos un palīdz izskaidrot

ārkārtīgi zemās vērtības 2009.-2013. gadā. Faktors, kas daļēji kompensē šo neobjektivitāti, ir neaizpildīto vakanču atsaukšana.

2.12. attēls. Reģistrētās vakances un bezdarbnieki



Piezīme: Reģistrēto bezdarbnieku daļa ir iegūta no mikrodatiem, kā bāzi izmantojot visus cilvēkus, kas ir bezdarbnieki atbilstoši SDO definīcijai. Ilgstošs bezdarbs ir definēts kā vismaz 12 mēnešus ilgs bezdarbs. Darbā pieņemto skaits tiek aprēķināts kā to darbinieku skaits (neskaitot pašnodarbinātos un ģimenēs strādājošos), kas pieņemti darbā pie jauna darba devēja pēdējos trīs mēnešos. Reģistrēto vakanču daļu aprēķina kā ceturkšņa vakanču gada vidējo rādītāju, ko izdala ar darbā pieņemto skaitu. Latvijas vakanču apkopošanas metodoloģija mainījās 2015. gada 4. ceturksnī, tāpēc 2016. gada rādītājs nav salīdzināms. Ietver cilvēkus vecumā no 15 līdz 64 gadiem.

Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview un (dati par vakancēm) Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, http://www.csb.gov.lv/en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960897

Laika gaitā veiktās izmaiņas 2.12. attēla A grafikā, liecina, ka reģistrēto bezdarbnieku īpatsvars 2010./2011. gadā bija salīdzinoši augsts. Šajos gados daudzi bezdarbnieki tikai nesen bija zaudējuši darbu un varēja saņemt bezdarbnieka pabalstu, ja vien reģistrējās. Aptuveni tajā pašā laikā reģistrēto vakanču skaits bija īpaši mazs salīdzinājumā ar visām pieņemšanām darbā, iespējams, tāpēc, ka vakances varēja viegli aizpildīt, neiesaistot NVA, ņemot vērā lielu bezdarbnieku skaitu. Tāpat rekordliels brīvo darba vietu skaita pieaugums salīdzinājumā ar visām pieņemšanām darbā 2015/2016. gadā varētu atspoguļot darba devēju strauji pieaugošās grūtības atrast atbilstošus kandidātus, neatgriežoties pie NVA (skatīt 1. nodaļu). Turklāt ir ieviesta prasība publiskā sektora darba devējiem reģistrēt savas vakances.

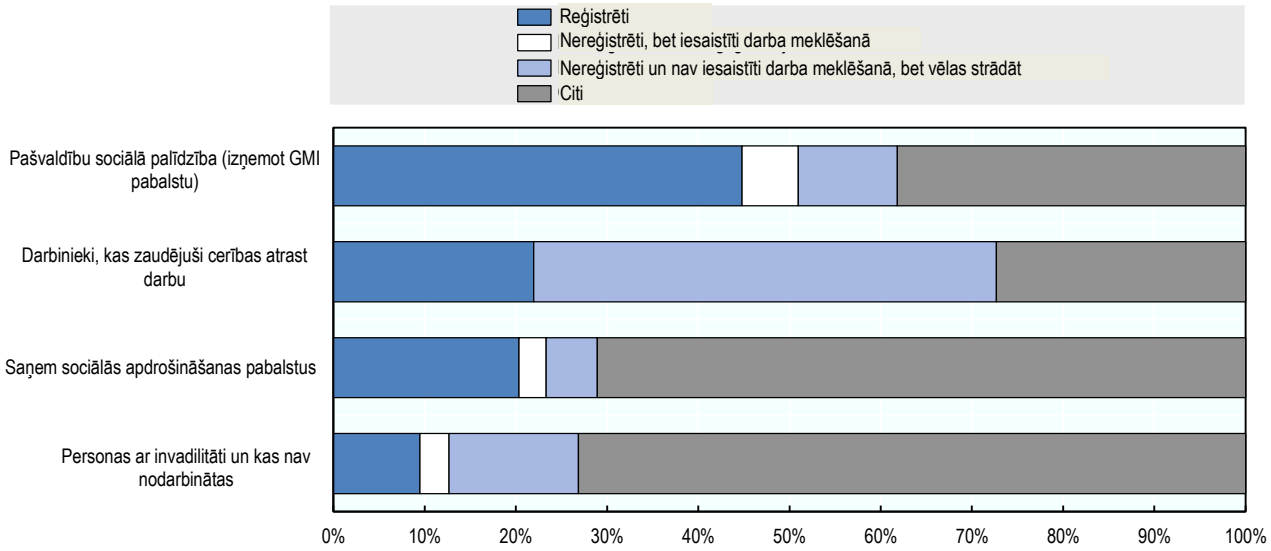
Nesenie grozījumi (kas tiek piemēroti kopš 2019. gada janvāra) Latvijas Darba likumā noteiktu visiem darba devējiem, kuri reģistrē savas vakances, norādīt arī algu diapazonu. Lai gan šī informācija ir noderīga bezdarbniekiem, un var veicināt viņu aizsardzību un palīdzēt novērst neoficiālus maksājumus, darba devējiem informācija par algām var būt sensitīva , un tā bieži tiek izpausta tikai vēlākos personāla atlases procesa posmos. Jo īpaši darba devēji, iespējams, nevēlas dalīties ar šo informāciju ar citiem darba devējiem, kuri ar

viņiem konkurē par tiem pašiem bezdarbniekiem. Tāpēc daži darba devēji varētu nereģistrēt vakances, kas citādi tiktu reģistrētas NVA, ja tiem būtu publiski jāatklāj algu diapazons. Tomēr tām varētu būt pieņemami pietiekami plaši definēti algu intervāli. Vispārīgāk runājot, lai pēc iespējas vairāk veicinātu brīvo darba vietu reģistrāciju, reģistrēšanai jābūt pēc iespējas vieglākai.

Savukārt personām, lai saņemtu bezdarbnieka pabalstu vai GMI pabalstu, jāreģistrējas NVA, 2.13. attēls norāda reģistrācijas apjomu dažās citās bezdarbnieku grupās. 2011.-2016. gadā reģistrētas personas veidoja mazāk nekā vienu ceturto daļu no darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu, personām, kas saņem sociālās apdrošināšanas pabalstus, un personām ar invaliditāti, kuras nebija nodarbinātas. Šis īpatsvars sasniedza 45 % starp personām, kuras saņem pašvaldību sociālo palīdzību, kas nav GMI pabalsti, piemēram, mājokļa pabalsti un medicīnisko izdevumu atlīdzināšana. 2.13. attēlā tālāk norādīts bezdarbnieku potenciālu šajās grupās, kas nebija reģistrētas NVA. Dažas personas, kas nebija reģistrētas, bija iesaistītas darba meklēšanā, un ievērojamas daļas no visām grupām vēlējās, lai viņiem būtu darbs, lai gan viņi nebija ne reģistrēti, ne iesaistīti darba meklēšanā: aptuveni 10 % no personām, kas saņēma pašvaldības sociālo palīdzību, personas, kas saņēma sociālās apdrošināšanas pabalstus, un personas ar invaliditāti, kas nebija nodarbinātas, un tikai vairāk nekā puse no visiem darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu.

No otras puses, ne visi, kas ir reģistrēti NVA, iesaistās darba meklēšanā. Pamatojoties uz tādiem pašiem datiem, kādi ir 2.13. attēlā, viena ceturtdaļa no tiem, kas reģistrēti NVA 2012.-2016. gadā, nebija iesaistīti darba meklēšanā. Tomēr lielākā daļa personu šajā grupā (72 %) tomēr vēlējās atrast darbu. Proporcijas dažādās vecuma grupās atšķiras tikai nedaudz. To personu īpatsvars, kuras nav iesaistījušās darba meklēšanā, bija tikai 55-64 gadu vecuma grupā, kur tā sasniedza vienu trešdaļu no reģistrētajām personām. To personu vidū, kas nav iesaistījušās darba meklēšanā, 15-24 vecuma grupā bija vismazākā (65 %) to personu daļa, kas vēlas saņemt darbu. Papildus izaicinājumam vērsties pie nereģistrētiem bezdarbniekiem, pastāv arī zināmas iespējas vairāk aktivizēt reģistrētos bezdarbniekus.

2.13. attēls. Darba meklēšana un reģistrēšanās NVA atsevišķās grupās, 2012.- 2016. gads



Piezīme: GMI: Garantētais minimālais ienākums. Ietver darbspējīgas personas (15 –64 gadi). Iesaistīšanās darba meklēšanā ir definēta kā darba meklējumu veikšana četru nedēļu laikā pirms aptaujas veikšanas vai darba sākšanas gaidīšana, ja darbs jau ir atrasts. Atpalicēji tiek identificēti kā neaktīvas personas, kas nemeklē darbu, jo uzskata, ka tas nav pieejams: viņi pēc definīcijas nav iesaistīti darba meklēšanā.
Avots: Latvijas darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960916

Daudziem ilgstošajiem bezdarbniekiem ir maz stimulu reģistrēties

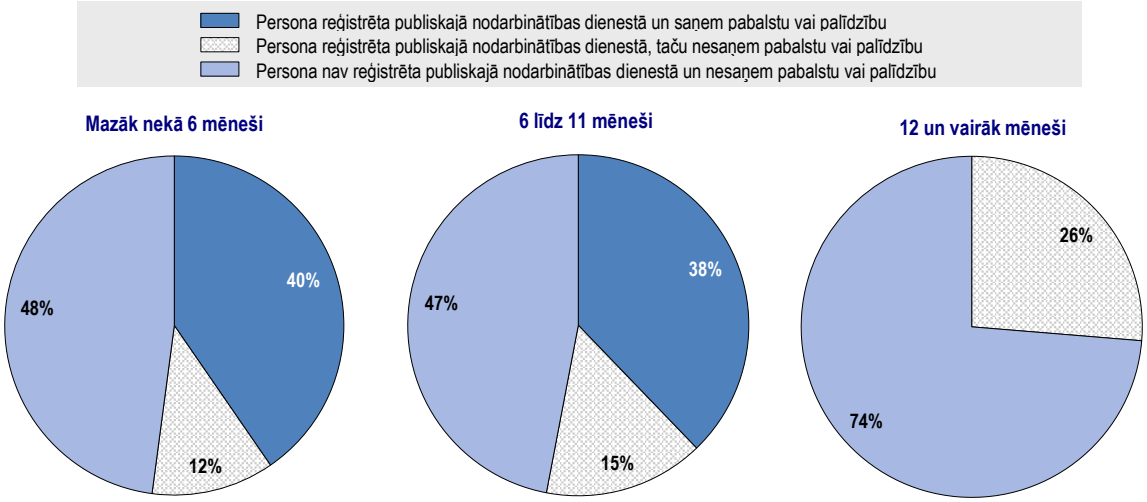
Ja bezdarbnieka pabalsts ir beidzies pēc deviņiem mēnešiem vai pēc 11 mēnešiem, ja ir bijis sākotnējais gaidīšanas periods, bezdarbnieks var saņemt GMI pabalsta maksājumus. Reģistrēšanās NVA ir šī pabalsta saņemšanas priekšnoteikums. Tomēr līdzekļu pārbaudes dēļ daudzi bezdarbnieki nevar pretendēt uz šiem pabalstiem un līdz ar to nelabprāt reģistrējas NVA, jo īpaši, ja tas liek viņiem apmeklēt viņu ieskatā nevajadzīgas tikšanās vai ADTP pasākumus. Praksē viņi vienkārši neierodas uz vienu no nākamajām plānotajām tikšanās reizēm, kas veicina ļoti biežu oficiālā bezdarbnieka statusa beigšanu neierašanās uz tikšanos NVA dēļ, kā minēts iepriekš.

2.14. attēls parāda, kā bezdarbnieka pabalsta saņemšana un reģistrēšanās NVA ir saistīta ar bezdarba ilgumu. No tiem, kuru bezdarba ilgums ir mazāks par 6 mēnešiem, 2012. gadā 52 % tika reģistrēti NVA un 40 % saņēma bezdarbnieka pabalstu. Tika reģistrēta gandrīz tāda pati daļa (53 %) no tiem, kuru ilgums ir no 6 līdz 11 mēnešiem. Bezdarba periodā, kas ir 12 mēneši vai vairāk, trīs ceturtdaļas tomēr netika reģistrētas un neviens vēl nav saņēmis bezdarbnieka pabalstu. Tā kā nereģistrēto personu īpatsvars ilgstošo bezdarbnieku vidū ir ievērojami lielāks, koncentrēšanās uz reģistrētiem bezdarbniekiem īpaši neņem vērā ilgstošos bezdarbniekus.

Turklāt 2.14. attēla rezultāti liecina, ka salīdzinoši maz bezdarbnieku saņem bezdarbnieka pabalstu. Tā kā var sagaidīt, ka bezdarbnieki, kuriem ir tiesības uz bezdarbnieka pabalstu, tos saņem (ja vien pabalsta summa nav ļoti zema), tas liecina, ka daudzi no viņiem nav tiesīgi saņemt pabalstu saskaņā ar spēkā esošajiem noteikumiem vai arī ir tiesīgi saņemt bezdarbnieka pabalstu, bet ir zaudējuši savas tiesības sakarā ar sankcijām. Vēl viens

iemesls varētu būt tas, ka sezonas darbiniekiem ir grūtāk piekļūt bezdarbnieku pabalstiem. Visā laikā tikai 24 % no visiem bezdarbniekiem 2017. gadā bija reģistrēti NVA un saņēma bezdarbnieka pabalstu, vēl 18 % bija reģistrēti, bet nesaņēma bezdarbnieka pabalstu, un 58 % nebija ne reģistrējušies, ne arī saņēmuši pabalstus.

2.14. attēls. Reģistrācija Nodarbinātības valsts aģentūrā un bezdarbnieka pabalsta saņemšana pēc bezdarba ilguma Latvijā, 2017. gads



Piezīme: Aptver bezdarbniekus vecumā no 15 līdz 64 gadiem. Bezdarbnieka pabalsts tiek izmaksāts līdz deviņiem mēnešiem un sākotnēji var tikt aizkavēts par diviem mēnešiem, ja bezdarbnieks ir aizgājis no iepriekšējās darba vietas.
Avots: ESAO aprēķini, pamatojoties uz Eiropas darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960935

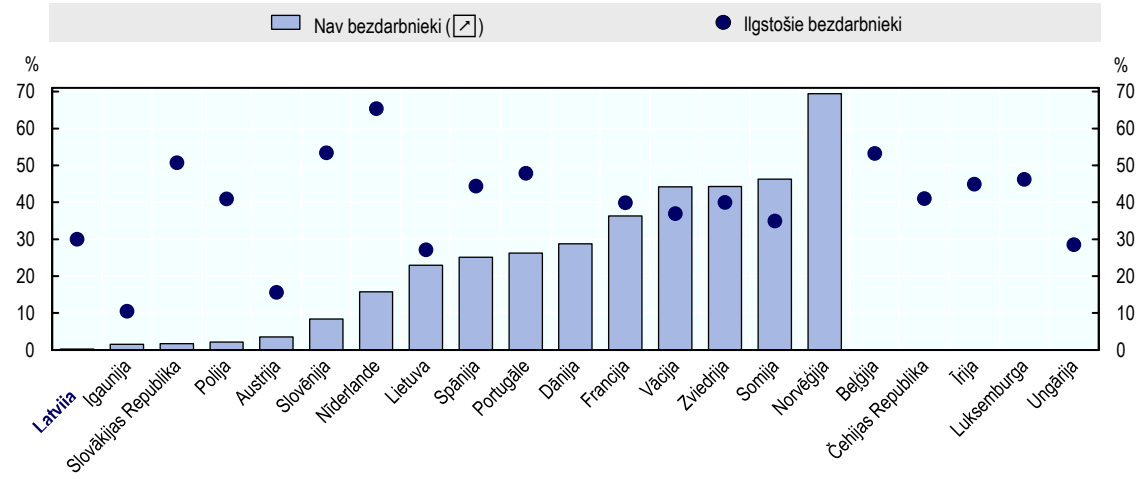
Eiropas ESAO valstīs 2.15. attēls raksturo tos, kuri 2016. gadā bija reģistrēti publiskajā nodarbinātības dienestā. Ilgstošie bezdarbnieki veidoja 30 % no Latvijā reģistrētajiem. Šis īpatsvars salīdzinājumā bija visai zems: lai gan līdzīgas daļas bija vērojamas arī Lietuvā un Ungārijā, būtiski mazākas daļas bija vērojamas tikai Austrijā un Igaunijā (attiecīgi 16 % un 10 %). Latvija tomēr izcēlās, nereģistrējot gandrīz nevienu personu, kuru Nodarbinātības valsts aģentūra nav klasificējusi kā bezdarbnieku (0,26 %), piemēram, nodarbinātas personas, kas vēlas mainīt darbu, piedalīties karjeras konsultācijās vai iesaistīties apmācībās. Zināmā mērā tas atspoguļo to, ka mūžizglītības programmas tika pārceltas uz Izglītības un zinātnes ministriju. Turpretī personas, kas nav bezdarbnieki, veido gandrīz 70 % no Norvēģijā reģistrētajām personām un vairāk nekā 40 % Somijā, Vācijā un Zviedrijā reģistrētajām personām. Lielākajā daļā Eiropas ESAO valstu ievērojama daļa reģistrēto personu nav bezdarbnieki.

Saskaņā ar 2.12. attēla rezultātiem 2015. gadā aptuveni puse bezdarbnieku Latvijā veica darba meklēšanu NVA (2.16. attēls). Visaugstākais šis rādītājs bija tiem, kuru bezdarba ilgums ir no 6 līdz 11 mēnešiem (57 %) un viszemākais – ilgstošajiem bezdarbniekiem (46 %). Visi bezdarbnieki biežāk izmantoja trīs darba meklēšanas metodes neatkarīgi no bezdarba ilguma: apjautājot draugus un ģimeni par brīvajām darba vietām, pētot publicētos darba sludinājumus un tieši iesniedzot pieteikumus darba devējiem. Ilgstošie bezdarbnieki salīdzinoši lielā mērā paļāvās uz tiešajiem pieteikumiem. Ja maksimālais meklēšanas apjoms tiek definēts kā ikviens, kas izmanto katru pieejamo darba meklēšanas metodi,

šķiet, ka tie, kuru bezdarba ilgums ir mazāks par 6 mēnešiem, un ilgstošie bezdarbnieki kopumā veic līdzīgus darba meklēšanas pasākumus (sasniedzot attiecīgi 42 % un 43 % no maksimālā darba meklēšanas apjoma). Tie, kuru ilgums ir no 6 līdz 11 mēnešiem, ir īpaši iesaistīti darba meklēšanā (sasniedzot 46 % no maksimālā).

2.15. attēls. Publiskajā nodarbinātības dienestā reģistrētās bezdarbnieku grupas atsevišķās ESAO valstīs

Daļa starp visiem publiskajā nodarbinātības dienestā reģistrētajiem bezdarbniekiem, 2016. gads

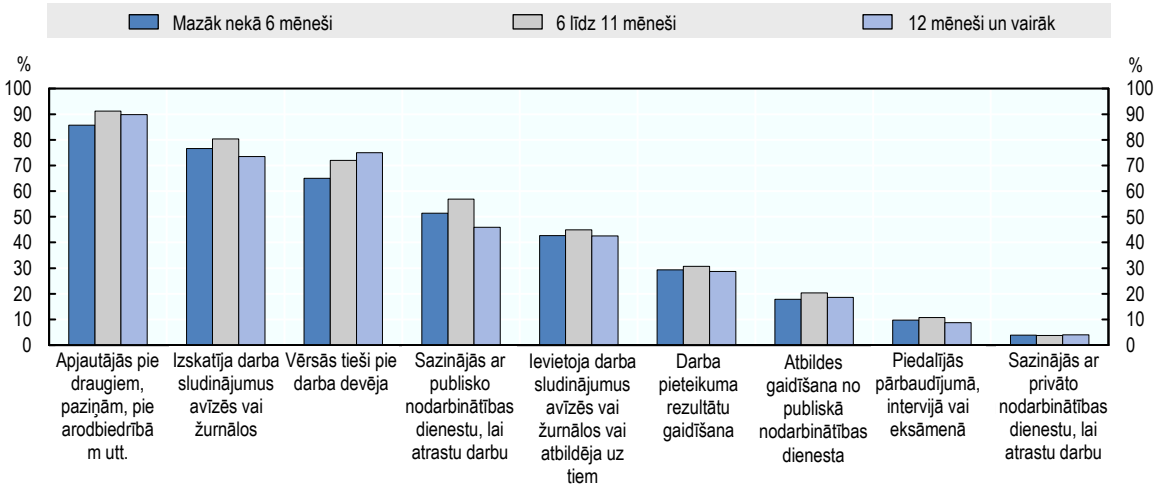


Piezīme: Tas neattiecas uz bezdarbniekiem, kurus nevar uzskatīt par bezdarbniekiem. Ilgstošie bezdarbnieki attiecas uz reģistrētiem bezdarbniekiem, kuri ir bijuši bez darba 12 mēnešus vai ilgāk. Dati attiecas uz 2015. gadu par "ilgstošajiem bezdarbniekiem" Polijā un uz "nebezdarbniekiem" Nīderlandē.
Avots: Eurostat darba tirgus statistika, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960954

2.16. attēls. Bezdarbnieku darba meklēšana Latvijā pēc bezdarba ilguma

To bezdarbnieku īpatsvars, kuri norāda darba meklēšanas metodes izmantošanu, 2015. gads



Piezīme: Dati attiecas uz personām vecumā no 15 līdz 64 gadiem.
Avots: Eiropas darbaspēka apsekojums (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960973

Darba devēju iesaiste NVA darbā prasa uzticību

Darba devējiem stimuls iesaistīties sadarbībā ar publisko nodarbinātības dienestu ir mazāk skaidrs nekā bezdarbniekiem, kuriem ir tiesības uz bezdarbnieka pabalstu. Tāpēc ir ticams, ka reģistrēto brīvo darba vietu īpatsvars ir mazāks nekā reģistrēto bezdarbnieku īpatsvars, kā norādīts 2.12. attēlā. Principā PND var atvieglot pieņemšanu darbā, jo īpaši, ja īsā laikā ir jāaizpilda vairākas amata vietas. Tomēr praksē PND pievienotā vērtība darba devējiem lielā mērā ir atkarīga no viņiem piedāvātajiem pakalpojumiem un pieejamajiem kandidātiem. Vācijas brīvo darba vietu apsekojuma pierādījumi liecina par trim galvenajiem iemesliem, kāpēc darba devēji, kas pašlaik pieņem darbā, nenodarbojas ar PND: viņi domā, ka NVA pieejamie kandidāti nebūs piemēroti (Müller, Rebien and Stops, 2011[29]). Mazajiem uzņēmumiem arī ir sarežģīti izmantot PND piedāvātos pakalpojumus vai viņi par tiem nav lietas kursā. Tāpat Holzner un Watanabe (2016[30]) apgalvo, ka darba devēji prognozē, ka kandidāti no PND vidēji būs mazāk piemēroti nekā citi kandidāti. Tomēr viņi arī norāda, ka darba devēji var vēlēties sadarboties ar PND, jo varbūtība aizpildīt vakances par salīdzinoši zemām algām šajā kontekstā varētu būt lielāka nekā konkurences apstākļos. Šie konstatējumi saskan ar netiešiem pierādījumiem, tostarp no Latvijas, ka darba devēji īpaši reti iesaistās darbā ar PND, kad viņi cenšas ieņemt amatus, kam nepieciešamas augstas prasmes, un piedāvā augstas algas, iespējams, tāpēc, ka piemērotiem kandidātiem uz šādiem amatiem ir salīdzinoši zems bezdarba risks un tādēļ tos ir grūti atrast NVA kandidātu grupā.

Pakalpojumi, ko NVA piedāvā darba devējiem, ietver vakanču publicēšanu, piekļuvi kandidātu datubāzei, interviju organizēšanu, kandidātu pavadīšanu darba intervijās un vakanču gadatirgu organizēšanu. 2012. gadā darba devēju pakalpojumi tika izvērtēti par atbalstu, kas pieejams no ESF, izmantojot izlases veida paraugu no 3600 darba devējiem, no kuriem 800 bija izmantojuši NVA pakalpojumus (Eglīte et al., 2012[31]). Balstoties uz intervijām ar darba devēju pārstāvjiem, atklājās, ka darba devēji galvenokārt sadarbojas ar NVA, publicējot vakances, izmantojot kandidātu datubāzi un piedaloties ADTP programmās, kas ietver apmācības pie darba devēja. Turklāt privātie darbā iekārtošanas dienesti vēršas pie NVA, lai saņemtu konsultācijas par tiesību aktiem un noteikumiem. Kopumā darba devēji bija diezgan apmierināti ar NVA pakalpojumiem, un vairāk nekā ceturtā daļa no tiem, kas pašlaik izmanto atsevišķus NVA pakalpojumus, vēlējās uzzināt vairāk arī par citiem NVA pakalpojumiem. Tomēr tikai viena piektā daļa no aptaujātajiem vadītājiem, kas izmantojuši NVA pakalpojumus, uzskatīja tos par būtisku atbalstu kandidātu atlasē.

Dažādos kontekstos apsekojums atklāja neapmierinātību ar administratīvo slogu, īpaši prasībām par dokumentāciju (Eglīte et al., 2012[31]). To pauda darba devēji, kuri piedalījās ADTP apmācību pasākumos, kā arī pašvaldības amatpersonas, kas piedalījās pagaidu sabiedrisko darbu programmas vadīšanā. Lai gan respondenti šķietami saprata vajadzīgās dokumentācijas pamatojumu, tie uzskatīja, ka vienkāršojumi būtu iespējami un ka izdevīgums no NVA pakalpojumiem varētu attaisnot tikai administratīvā sloga uzņemšanos, kad vienlaikus tiks aizpildītas vairākas vietas. Pēdējos gados administratīvās prasības var būt samazinājušās, jo īpaši atsaucoties uz NVA Stratēģiju sadarbībai ar darba devējiem 2017.-2019. gadam. NVA tīmekļa vietne, ko respondenti uzskata par galveno informācijas avotu un vārtiem uz pakalpojumiem, ir pārstrukturēta un padarīta lietotājam draudzīgāka.

Turklāt pētījums deva vairākus mājienus, ka darba devēji uzskata tiešās darba attiecības ar NVA pārstāvjiem par ļoti svarīgām veiksmīgai sadarbībai. Piemēram, darba devēji lauku apvidos kopumā bija apmierinātāki ar NVA pakalpojumiem, galvenokārt pateicoties plašākai saziņai. Arī plašāka tiešā saskare un lielāka individuālā sadarbība bija darba devēju galvenie izvirzītie ierosinājumi uzlabojumiem. Darba devēji arī norādīja, ka tieši kontakti viņiem ļāva vieglāk apkopot informāciju par NVA pakalpojumiem. Viņu atbildes atbilst Šveices rezultātiem par to, cik veiksmīgi ir norīkojumi, kur PND darbiniekiem ir labas darba attiecības ar darba devējiem (Frölich et al., 2007[32]).

Atšķirībā no anonimizētas saskarsmes uzticēšanās pastāvošajām darba attiecībām ļauj darba ņēmējiem ticami ieteikt izraudzītos kandidātus, kas ir piemēroti konkrētajam darba devējam. Tajā pašā laikā darbinieki, kas strādā ar klientu, var uzzināt par atklātām pozīcijām, kas netiek reklamētas publiski. Lai gan pieejamie personāla resursi ierobežo plašas tiešas saskarsmes iespējas ar darba devējiem, var pieļaut izņēmumus darba devējiem, kas bieži izmanto NVA pakalpojumus un pieņem darbā no savu kandidātu klāsta: 2018. gadā NVA sāka piešķirt individuālus konsultantus īpaši lieliem darba devējiem.

NVA darbiniekiem, kas strādā ar klientu, ir izšķiroša nozīme, jo īpaši ilgstošajiem bezdarbniekiem

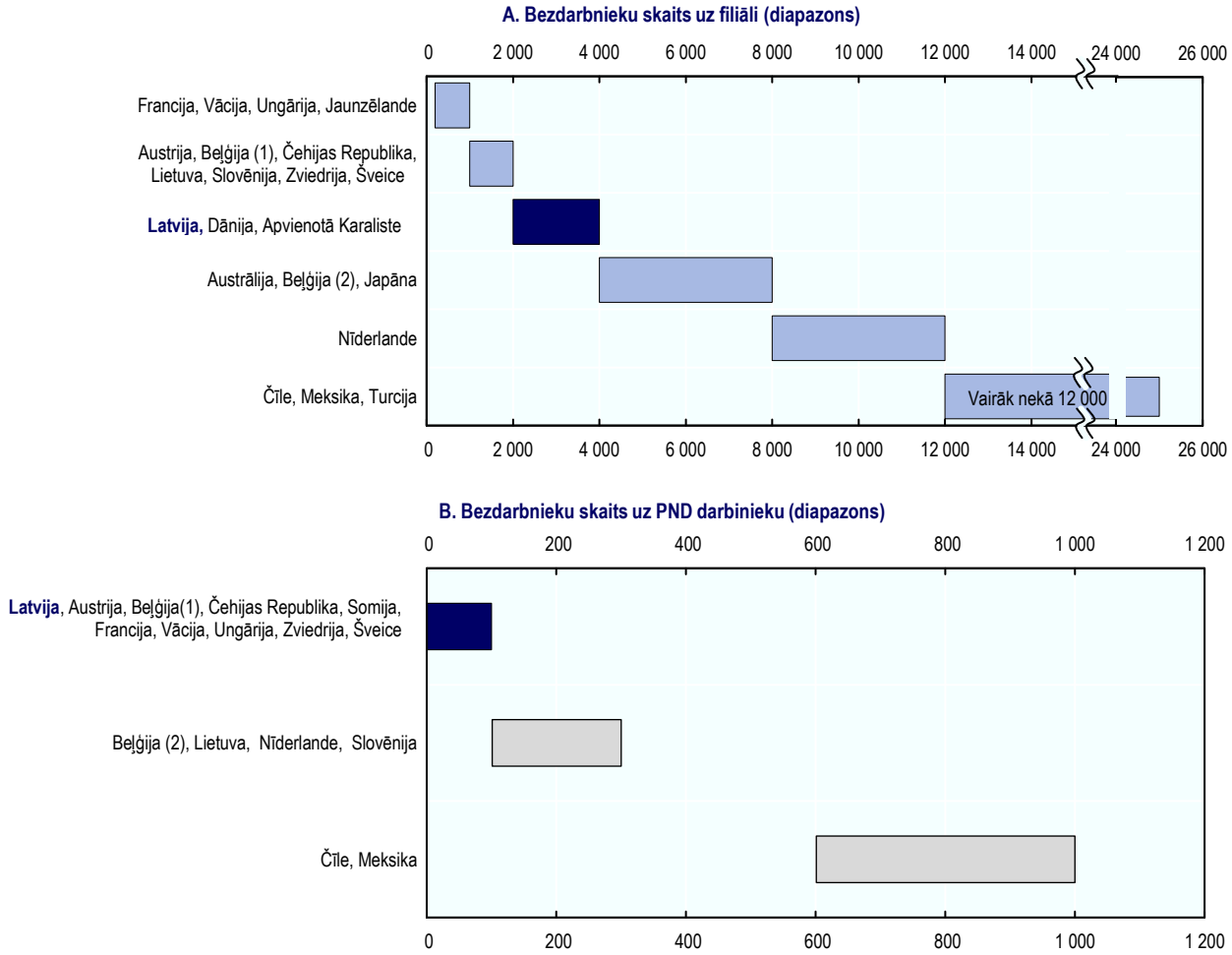
2.17. attēls parāda neapstrādātus, tomēr starptautiski salīdzināmus datus par apkalpojamām personām: reģistrēto bezdarbnieku skaits uz vienu PND darbinieku un uz vienu PND filiāli. Pēdējais rādītājs var kalpot arī par norādi uz PND pieejamību tādā nozīmē, ka tas ir plaši pieejams filiālēs. Ar vienu rādītāju Latvija ir tādā pašā diapazonā kā vairākas citas Eiropas ESAO valstis, kurās uz vienu darbinieku ir līdz 100 bezdarbniekiem, bet Beļģijā, Lietuvā, Nīderlandē un Slovēnijā (2.17. attēls, B grupa) ir vērojams ievērojami augstāks rādītājs (100-300). Daudz augstāka attiecība (600-1000) ir vērojama Čīlē un Meksikā. Pēc cita rādītāja – bezdarbnieki uz PND filiāli – Latvijā atrodas ESAO vidū, par kuru pieejami dati (2.17. attēls, A grupa). Lai gan bezdarbnieku skaits uz vienu filiāli Latvijā tādējādi ir tāds pats kā Dānijā un Apvienotajā Karalistē (4000-6000), Francijā, Vācijā, Ungārijā un Jaunzēlandē vērojama ievērojami zemāka attiecība.

Tomēr atkarībā no tā, cik PND darbinieki, kas strādā ar klientu, nav darba ņēmēji, klientu apmeklējumu skaits uz vienu darbinieku, kas strādā ar klientu, var būt ievērojami lielāks, nekā parādīts 2.17. attēla B grupā. Latvijā klientu apmeklējumu skaits uz vienu darbinieku, kas strādā ar klientu, 2017. gadā bija no 350 līdz 500. Klientu apmeklējumu skaits ievērojami atšķīrās dažādos reģionos, jo tas bija īpaši augsts Rīgā un samērā pamanāms daudzos lauku apvidos.

Ņemot vērā iepriekš minēto, darbiniekiem, kas strādā ar klientu un kuri ir pakļauti lielam spiedienam, pat ir stimuls veltīt mazāk laika un pūliņu sarežģītiem gadījumiem nekā citiem gadījumiem: ņemot vērā to, ka viņiem trūkst laika, lai ar nepieciešamo rūpību izskatītu sarežģītus gadījumus, varētu būt daudzsološāk pievērsties tiem bezdarbniekiem, kurus joprojām var izmantot ar nelielu ieguldīto laiku. Līdz ar to bezdarbniekiem, kuri sākotnēji ir nelabvēlīgā stāvoklī esošajā iedzīvotāju grupā, būtu lielāka iespēja, ka viņi netiks iesaistīti un tādējādi kļūs par ilgstošajiem bezdarbniekiem, kas pasliktinātu viņu nelabvēlīgos apstākļus. Ar noteikumu, ka pastāv uzticams profilēšanas rīks, darbinieki, kas strādā ar klientu, varētu tikt stimulēti ar kāda veida piemaksu izskatīt arī tos gadījumus, kad profilēšana ir klasificēta kā sarežģīta. Tomēr šai piemaksai jābūt neatkarīgai no bezdarba ilguma, jo pretējā gadījumā tā varētu radīt negrozāmu stimulu nodrošināt ilgu bezdarba periodu (OECD, 2015[10]).

Pašlaik NVA risina šo problēmu vairākos veidos. Lai gan darbinieki, kas strādā ar klientu, nespecializējas vairāk vai mazāk sarežģītos gadījumos, filiāļu rotācija liek tiem kādu laiku regulāri pievērsties sarežģītajām lietām. Pamatnostādnēs, kas izstrādātas 2016. gadā, ir ieteikts rīkot ikmēneša tikšanās diezgan sarežģītos gadījumos un noteikt, ka mēneša tikšanās ir obligātas pēc trīs mēnešu bezdarba perioda, salīdzinot ar divu mēnešu tikšanos regularitāti pirmajos trīs mēnešos (SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra, 2017[3]). E-pakalpojumu izmantošana tiek paplašināta, lai ietaupītu laiku mazāk sarežģītām lietām. Katru reizi, kad klientu apmeklējumu skaits mēnesī ir mazāks nekā 350, filiāle var izvēlēties, vai samazināt darbinieka, kas strādā ar klientiem, darba laiku un ļaut darbiniekam, kas strādā ar klientu, piešķirt vairāk laika katram gadījumam.

2.17. attēls. Publisko nodarbinātības dienestu noslogojums atsevišķās ESAO valstīs 2014. gadā



Piezīme: PES: Nodarbinātības valsts aģentūra. Dati par Latviju attiecas uz 2016. gadu. Bezdarbnieku skaits izmanto SDO definīciju un ietver gan reģistrētas, gan nereģistrētas personas. Beļģija (1) attiecas uz VDAB, Beļģija (2) attiecas uz Briseles "Actiris".

Avots: ESAO/IDB/WAPES (2016[33]), *Nodarbinātības valsts aģentūru pasaule: Nodarbinātības valsts aģentūru problēmas, spējas un perspektīvas jaunajā darba pasaulē, IDB, Vašingtonā,* D.C., https://doi.org/10.1787/9789264251854-en pamatojoties uz 2014. gada WAPES-IDB apsekojumu un Pasaules Bankas Pasaules attīstības rādītāju datubāzi, https://data.worldbank.org/indicator.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933960992

Pēdējo gadu laikā vairākas ESAO valstis vismaz uz laiku ir eksperimentējušas ar klientu apmeklējumu skaita samazināšanu. Novērotie rezultāti parasti ietver pozitīvu ietekmi uz pāreju uz nodarbinātību. Piemēram, Vācijā veiktais eksperiments ļāva tikai dažām filiālēm samazināt klientu apmeklējumu skaitu, nolīgstot vairāk darbinieku, kas strādā ar klientiem (Hainmueller et al., 2016[34]). Tas noved pie intensīvākām konsultācijām, lielākiem darbā iekārtošanas centieniem, īsākiem bezdarba periodiem un zemākiem vietējā bezdarba līmeņiem. Nīderlandei tas, ka gadījumi atšķiras dažādās filiālēs un laika gaitā lietu skaits ir atšķirīgs, tika izmantots, lai novērtētu mazāka klientu apmeklējumu skaita ietekmi, un īstermiņa bezdarbniekiem tika konstatēta būtiska pozitīva ietekme uz izkļūšanu no bezdarba (Koning, 2009[35]). Abos pētījumos tika secināts, ka papildu darbinieku, kas strādā ar klientu, resursi bija rentabli un radīja neto ietaupījumus. Par intensīvāku konsultāciju gadījumiem tika iegūti daudzi līdzīgi rezultāti (Parent and Sautory, 2014[36]).

Iekšējās apmācības NVA mērķis ir palielināt darbinieku, kas strādā ar klientiem, un citu darbinieku prasmes. 2016. gadā tika organizēti vairāki semināri par specifiskām ESF projektu tēmām, papildus apmācībām par tādiem atkārtotiem jautājumiem kā publiskais iepirkums, klientu apkalpošanas prasmes, IT prasmes, apmācības metodes un aktuālās izmaiņas tiesību aktos (SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra, 2017[3]). Lai mācītos no citu PND pieredzes, 2016. gadā NVA pārstāvji piedalījās 50 pasākumos, iekļaujot tikšanās Baltijas nodarbinātības dienestu sadarbības līguma ietvaros.

Lai gan liela daļa darbinieku, kas strādā ar klientiem, prot krievu valodu, Valsts valodas likums nosaka, ka jāizmanto tikai latviešu valoda, un tas attiecas arī uz NVA filiālēm reģionos, kur iedzīvotāju vairākums ikdienā runā krieviski. Nav skaidrs, cik daudzos gadījumos ir komunikācijas problēmas starp bezdarbniekiem un darbiniekiem, kas strādā ar klientu. Turklāt daudzi bezdarbnieki varētu būt divvalodīgi, bezdarbnieki ar zemu kvalifikāciju varētu saskarties ar valodas barjeru NVA filiālēs, kas mazina viņu iespējas pilnībā izmantot NVA pakalpojumus.

Vairāki pētījumi liecina, ka ir ieguvumi no līdzības starp darbinieku, kas strādā ar klientiem, un bezdarbnieku. Piemēram, Behncke, Frölich un Lechner (2010[37]) ziņo par pozitīvu ietekmi uz pāreju uz nodarbinātību, kas saistīta ar to pašu sociālo grupu darbinieku un bezdarbnieku, kuri strādā pēc vecuma, dzimuma, izglītības un valstspiederības. Turpmāk šādus rezultātus atklāja Egger, Lenz (2006[38]) un Lagerström (2011[39]) attiecīgi par Šveici un Zviedriju. Šo konstatējumu pamatā varētu būt darbinieka, kas strādā ar klientu, attieksme vai pūles: Granqvist, Hägglund un Jakobsson (2017[40]) konstatēja, ka darbinieku, kas strādā ar klientiem, attieksmei ir būtiska nozīme attiecībā uz rezultātiem. Tas, ka valstspiederība vai izcelsme, šķiet, ir viens no līdzības kritērijiem, liecina, ka kopēja dzimtā valoda var veicināt efektīvu mijiedarbību starp darbiniekiem, kas strādā ar klientiem, un bezdarbniekiem.

Sniegumu NVA pārvalda, izmantojot mērķus dažādos līmeņos

NVA darbojas Labklājības ministrijas pārraudzībā, un to pārvalda ar mērķu palīdzību. Ministrija formulē gada politikas mērķus, kas jāīsteno NVA. Šie mērķi 2017. gadā ietvēra ilgtermiņa bezdarba samazināšanu un labāka atbalsta nodrošināšanu personām ar invaliditāti. Pamatojoties uz šādiem mērķiem, NVA direktors izstrādā stratēģiju to īstenošanai, kā rezultātā tiek doti uzdevumi filiālēm. Filiālēs mērķi atsevišķiem darbiniekiem tiek noteikti gada sākumā, un darbības rezultāti tiek vērtēti katra ceturkšņa beigās. 2016. gadā 56 % no NVA personāla tika novērtēti kā tādi, kas atbilst gaidītajam, un 41 % novērtēja, ka pārsniedz gaidīto (SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra, 2017[3]). Pārējie tika vērtēti kā izcili vai nepieciešami uzlabojumi.

Filiāļu un personu līmenī gada mērķi tiek iekļauti esošo mērķu kopumā, kas atspoguļo pastāvīgos NVA mērķus. Filiāļu darbības novērtēšanai izmantotie rādītāji ir, sākot no ADTP dalībnieku skaita un pārejām uz nodarbinātību līdz ilgstošajam bezdarba līmenim, jauniešu bezdarba līmenim un līmenim, kādā tiek aizpildītas reģistrētās vakances (Kalvāne, 2015[41]). Turklāt par darbības rādītāju ir kļuvusi tādu modernu tehnoloģiju izmantošana kā e-pakalpojumi vai iekšējo datu pārskatīšana. Nosakot mērķus filiālēm, tiek ņemtas vērā atšķirības starp reģioniem un bezdarbnieku iezīmes.

Sociālās palīdzības saņēmēju aktivizēšana atkarīga arī no pašvaldībām

Latvijas pašvaldību sociālā dienesta nodaļas atbild par pabalstu saņēmējiem sakarā ar GMI un mājokļa pabalstiem, no kuriem abus nodrošina pašvaldības. Vietējie sociālie darbinieki izstrādā IRP, kurā norādīti saskaņotie pasākumi, lai uzlabotu saņēmēja situāciju (Republic of Latvia, 2009[18]). Šo pieeju piemēro visiem saņēmējiem, izņemot pensionārus, personas ar invaliditāti un personas vecumā līdz 21 gadam, kuras apgūst pilna laika izglītību. Saņēmējus, kas nepilda IRP, var sankcionēt. Tomēr sociālajiem darbiniekiem praksē ir rīcības brīvība noteikt, kad ir nepildīts IRP. Viņi, visticamāk, nevēlas piemērot sankcijas, jo, kā norādīts iepriekš, vienīgās pieejamās sankcijas ir skarbas, pārtraucot pabalstu maksājumus uz trim mēnešiem un tādējādi bieži pasliktinot saņēmēja situāciju.

Tā kā pabalstu saņēmējiem no pašvaldības resursiem ir obligāti jāreģistrējas NVA, ADTP pasākumus organizē NVA. Tomēr dažas pašvaldības iesaistās papildu centienos aktivizēt sociālās palīdzības saņēmējus. Piemēram, Rīgas pilsēta 2017./2018. gadā īstenoja profilēšanas sistēmu. Aptuveni 30 sociālās palīdzības saņēmēji tikās ar dažādiem speciālistiem, kas pēc tam deva iespēju kopīgi noteikt visdaudzsološāko rīcības virzienu, ņemot vērā konkrēto situāciju, ko viņi novērtējuši. Tāpat kā ar ieguvumu līmeni no pašvaldību līdzekļiem, arī šādi papildu centieni ir atkarīgi no pašvaldības budžeta un salīdzinoši nabadzīgās teritorijās tie ir mazāk sastopami.

Nesenie centieni veicina lielāku sadarbību starp NVA un pašvaldībām

Ņemot vērā pašvaldību atbildību par sociālo palīdzību, sadarbība starp pašvaldībām un NVA ir svarīgs faktors sociālās palīdzības saņēmēju aktivizēšanai un ir nepieciešams konsekventai pieejai starp iestādēm (sk. ESAO (A more productive labour force in Latvia, 2016); pārskats par neaizsargātu grupu pakalpojumu iekļaušanu sniegts ESAO (2015[42])). Lai gan atbildības sadalījums starp abām iestādēm praksē ne vienmēr ir skaidrs, 2013. gada apsekojumā abu iestāžu darbinieki konstatēja, ka sadarbība ir laba un ka ir nepieciešama regulārāka saziņa (Cālīte, Balga and Ālere-Fogele, 2014[19]). Izmēģinājuma programma ciešākai sadarbībai tajā pašā gadā norādīja uz lieliem iespējamiem ieguvumiem no kopīgas pieejas sociālās palīdzības saņēmēju sarežģītajos gadījumos (2.3.ielikums).

NVA un pašvaldības nonāk saskarsmē arī pagaidu sabiedrisko darbu programmas īstenošanā: tā ir NVA atbildība, ko un kad izvēlēties šiem ADTP pasākumiem, bet sabiedriskajos darbos pieejamās vietas nosaka pašvaldības, un tās var krietni mainīties gadalaiku ietekmē. Tāpat bērnu aprūpes iespējas nodrošina pašvaldības, taču tās ir arī nozīmīgs ieguldījums aktivizācijā, ļaujot bezdarbniekiem strādāt pilnu slodzi vai piedalīties apmācībās. Ņemot vērā dažādos NVA un pašvaldību ciešas sadarbības iemeslus, varētu izveidot regulāru šo apmaiņu formātu. Līdz šim sadarbības intensitāte ir atkarīga no atsevišķu darbinieku iniciatīvas un centieniem abās iestādēs.

2.3. ielikums. Pilotprojekts ilgstošo sociālās palīdzības saņēmēju aktivizēšanai

Deviņus mēnešus 2013. gadā Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA) filiālēs veica pilotprojektu, koncentrējoties uz personām, kuras bija reģistrējušās kā bezdarbnieki jau 20 gadus – būtībā kopš NVA iesākumiem. Lielākā daļa no viņiem gadiem ilgi bija saņēmuši sociālo palīdzību, ko sniedza pašvaldības sociālie dienesti. Kopumā programmā bija iesaistīti 2700 bezdarbnieki, 187 darba ņēmēji un 34 karjeras konsultanti NVA.

Programmā lielā mērā tika izmantota izpētes pieeja. Tās mērķis bija ne vien intensīvāk strādāt ar izraudzītajiem ilgstošajiem bezdarbniekiem, bet arī noteikt individuālos šķēršļus nodarbinātībai, ar kuriem viņi saskaras, un eksperimentēt ar dažādām metodēm šķēršļu novēršanai. Šīs metodes ietvēra biežākas tikšanās, ilgāku dalību ADTP pasākumos un tādus rīkus kā darba meklēšanas dienasgrāmatas. Otrs mērķu kopums bija panākt labāku un strukturētāku sadarbību starp NVA un pašvaldību sociālajiem dienestiem, vienlaikus izpētot, kuri sadarbības veidi ir visefektīvākie.

Īstenošana notika četros posmos. Vispirms darbinieki, kas strādā ar klientu, un karjeras konsultanti padziļināti pārbaudīja bezdarbnieka individuālo situāciju, lai pēc tam noteiktu atbilstošus ADTP pasākumus. Trešajā piegājienā pasākumi tika saskaņoti ar pašvaldību sociālajiem dienestiem un saskaņoti ar to darbību. NVA filiālēm tika dota ievērojama rīcības brīvība šīs sadarbības organizēšanā, lai tiktu izmēģināti dažādi formāti. Visbeidzot, filiāles izvērtēja bezdarbnieku progresu un viņu pieredzi, izmantojot dažādas metodes un sadarbības formātus.

Izmēģinājuma programma izrādījās pārsteidzoši efektīva. Gandrīz 40 % dalībnieku sāka strādāt, salīdzinot ar 16 % darba atrašanas līmeni tiem, kas nav dalībnieki. Lai gan nav zināms, cik ilgi dalībnieki palika nodarbināti, tas, ka viņi vispār tika aktivizēti, var būtiski mainīt viņu situācijas dinamiku. Kopumā divas trešdaļas dalībnieku pēc programmas beigām vairs nebija reģistrējušies kā bezdarbnieki.

NVA un pašvaldību sociālo dienestu sadarbībā viņu pārstāvju kopīgas tikšanās ar bezdarbnieku tika uzskatītas par īpaši noderīgām. Lai gan darbinieku skaits NVA varētu neļaut pilotprogrammu īstenot pastāvīgi, tās rezultāti apliecina holistiskas pieejas potenciālu par bieži vien sarežģītajām ilgstošo bezdarbnieku situācijām.

Vairākas politikas sviras var palīdzēt padarīt Latvijas darba tirgu iekļaujošāku

Noslēgumā vairāki jautājumi rodas no šīs nodaļas vērtējuma par darba tirgus politiku Latvijā. Salīdzinot ar citām ESAO valstīm, Latvija mazāk izmanto aktīvu darba tirgus politiku un maz bezdarbnieku piedalās ADTP pasākumos (kur īsa apmācība un semināri netiek uzskatīti par ADTP pasākumiem). Tomēr Latvijas ADTP programmu piedāvājums pēdējos gados ir paplašinājies, pieaugot centieniem padarīt darba tirgu iekļaujošāku tādām nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām kā ilgstošie bezdarbnieki. Tas ietvēra pāreju no valsts darbiem uz nodarbinātības subsīdijām un rehabilitāciju, tādējādi radot vairāk iespēju bezdarbniekiem kļūt konkurētspējīgiem primārajā darba tirgū, nevis piedaloties atbalstītā nodarbinātībā.

Joprojām pastāv vairākas problēmas ar iekļaušanu Latvijas darba tirgū. Jo īpaši daudzi bezdarbnieki nereģistrējas NVA un tādējādi nevar izmantot lielāko daļu savu pakalpojumu.

Šī problēma ir īpaši plaši izplatīta ilgstošo bezdarbnieku vidū. Ir reģistrēta tikai daļa no darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu, lai gan lielākā daļa no viņiem vēlas, lai viņiem būtu darbs. Jauni rīki un jaunas partnerības var palīdzēt risināt problēmas, kas saistītas ar Latvijas darba tirgus politiku. Efektīvāk varētu izmantot NVA īstenoto profilēšanas rīku. Vairākos NVA darbības aspektos ir iespējami uzlabojumi, izmantojot informācijas un komunikācijas tehnoloģijas. Varētu ieviest pakāpeniskākas sankcijas, lai sankcijas ne vienmēr izraisītu pilnīgu pabalstu zaudēšanu. Pilotprojekta rezultāti arī liecina, ka cieša sadarbība starp NVA un pašvaldībām varētu palielināt pāreju no ilgstošā bezdarba uz nodarbinātību.

Atsauces

Barnow, B. (2009), "Vouchers in U.S. vocational training programs: an overview of what we have learned", *Journal for Labour Market Research*, Vol. 42/1, pp. 71-84, http://dx.doi.org/10.1007/s12651-009-0007-9. [5]

Behncke, S., M. Frölich and M. Lechner (2010), "A Caseworker Like Me - Does The Similarity Between The Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Placements?", *The Economic Journal*, Vol. 120/549, pp. 1430-1459, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02382.x. [37]

Blien, U., F. Hirschenauer and P. Thi Hong Van (2010), "Classification of regional labour markets for purposes of labour market policy", *Papers in Regional Science*, Vol. 89/4, pp. 859-880, http://dx.doi.org/10.1111/j.1435-5957.2010.00331.x. [13]

Brixiova, Z. and B. Égert (2012), "Labour market reforms and outcomes in Estonia", *Comparative Economic Studies*, Vol. 54/1, pp. 103-120, http://dx.doi.org/10.1057/ces.2012.7. [25]

Busk, H. (2016), "Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes", *Labour Economics*, Vol. 42, pp. 159-176, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2016.09.001. [28]

Caliendo, M., S. Künn and A. Uhlendorff (2016), "Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality", *Labour Economics*, Vol. 42, pp. 177-193, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2016.07.003. [24]

Cālīte, L., L. Balga and E. Ālere-Fogele (2014), *Country Latvia. Analysis of minimum income scheme*, EAPN-Latvia, Riga, http://www.eapn.lv/emin/20150510_latvia_emin_final_report.pdf. [19]

Dauth, C. and O. Toomet (2016), "On government-subsidized training programs for older workers", *LABOUR*, Vol. 30/4, pp. 371-392, http://dx.doi.org/10.1111/labr.12082. [8]

Davis, J. and S. Heller (2017), "Rethinking the Benefits of Youth Employment Programs: The Heterogeneous Effects of Summer Jobs", *NBER Working Paper*, No. 23443, https://www.nber.org/papers/w23443. [7]

Desiere, S., K. Langenbucher and L. Struyven (2019), "Statistical profiling in public employment services: An international comparison", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 224, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b5e5f16e-en. [12]

Egger, M. and C. Lenz (2006), "Évaluation de l'impact du service public de l'emploi", *Politique du marché du travail*, Vol. 18, https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2006/10/09F_Egger-Lenz.pdf. [38]

Eglīte, E. et al. (2012), *NVA pakalpojumu darba devējiem novērtējums*, Projektu un kvalitātes vadība, Riga, http://petijumi.mk.gov.lv/sites/default/files/file/LM_NVA_Pakalpojumu_darba_devejiem_novertejums_2012.pdf. [31]

Eglīte, E., M. Krūze and J. Osis (2013), *Individuālā darba ar klientiem (bezdarbniekiem un darba meklētājiem) novērtējums*, Projektu un kvalitātes vadība, Riga, http://petijumi.mk.gov.lv/sites/default/files/file/LM_Individuala_darba_ar_klientiem_novertej_291113.pdf. [9]

European Commission (2017), *Country Report Latvia 2017*, 2017 European Semester, Brussels, https://ec.europa.eu/info/files/2017-european-semester-country-report-latvia_en. [23]

Fernandez, R. et al. (2016), "Faces of Joblessness: Characterising Employment Barriers to Inform Policy", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwvz47xptj-en. [21]

Frazer, H. and E. Marlier (2016), *Minimum incomes schemes in Europe. A study of national policies 2015*, European Commission, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15304&langId=en. [17]

Frölich, M. et al. (2007), "Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi", *Politique du marché du travail*, Vol. 20, https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2007/04/15F_Froelich.pdf. [32]

Gotcheva, B. and E. Sinnott (2013), "Review of Key Design Parameters and Legislation for Social Assistance Programs in Latvia", in *Latvia: Who is Unemployed, Inactive of Needy? Assessing Post-crisis Policy Options*, World Bank, Washington, D.C., http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/lv_gmi_note_270513.pdf. [20]

Granqvist, N., P. Hägglund and S. Jakobsson (2017), "Caseworkers' attitudes: Do they matter?", *Empirical Economics*, Vol. 52/4, pp. 1271-1288, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-016-1117-1. [40]

Grubb, D. and A. Puymoyen (2008), "Long time series for public expenditure on labour market programmes", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 73, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/230128514343. [1]

Hainmueller, J. et al. (2016), "Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 118/4, pp. 941-974, http://dx.doi.org/10.1111/sjoe.12166. [34]

Holzner, C. and M. Watanabe (2016), "Understanding the Role of the Public Employment Agency", *Tinbergen Institute Discussion Paper*, No. 16-041/VII, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2783240. [30]

Immervoll, H. and C. Knotz (2018), "How demanding are activation requirements for jobseekers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 215, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2bdfecca-en. [16]

Kalvāne, I. (2015), "Business model choice for Latvian public employment service: What is the best for labour force competitiveness?", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 213, pp. 99-104, http://dx.doi.org/10.1016/J.SBSPRO.2015.11.410. [41]

Koning, P. (2009), "The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands", *Empirical Economics*, Vol. 37/2, pp. 393-409, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-008-0237-7. [35]

Konle-Seidl, R. (2011), *Profiling systems for effective labour market integration. Use of profiling for resource allocation, action planning and matching*, European Commission, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6807&langId=en. [11]

Lagerström, J. (2011), "Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbets- lösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?", *IFAU Rapport*, No. 2011:10, https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2011/r11-10-vilken-beydelse-har-arbetsformedlare-for-arbetslosas-framtida-sysselsattning-och-arbetsinkomst.pdf. [39]

Langenbucher, K. (2015), "How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 166, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrxtk1zw8f2-en. [15]

Ministry of Welfare (2015), *Iekļaujošas nodarbinātības pamatnostādnes 2015.-2020. gadam (kopsavilkums)*. [2]

Müller, A., M. Rebien and M. Stops (2011), "Einschaltungspotenzial für den Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit: Ergebnisse aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots", *IAB-Stellungnahme*, No. 10/2011, http://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn1011.pdf. [29]

OECD (2018), *Towards Better Social and Employment Security in Korea*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264288256-en. [14]

OECD (2016), "A more productive labour force in Latvia", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-7-en. [22]

OECD (2015), "Activation policies for more inclusive labour markets", in *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-7-en. [10]

OECD (2015), "Integrating service delivery for vulnerable groups", in *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-4-en. [42]

OECD/IDB/WAPES (2016), *The World of Public Employment Services: Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work*, IDB, Wahington, D.C., http://dx.doi.org/10.1787/9789264251854-en. [33]

Parent, G. and O. Sautory (2014), "L'accompagnement des demandeurs d'emploi. Effets du renforcement et de l'externalisation du suivi", *Travail et emploi*, Vol. 139/3, pp. 75-89, https://www.cairn.info/revue-travail-et-emploi-2014-3-page-75.html. [36]

Petrongolo, B. (2009), "The long-term effects of job search requirements: Evidence from the UK JSA reform", *Journal of Public Economics*, Vol. 93/11-12, pp. 1234-1253, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2009.09.001. [26]

Republic of Latvia (2009), *Procedures for the calculation, granting, disbursement of the benefit for ensuring the Guaranteed Minimum Income Level and for the entering into an agreement regarding participation*, Cabinet Regulation No. 550, Riga. [18]

SEA - Nodarbinātības valsts aģentūra (2017), *2016. Gada Publiskais Pārskats*, http://www.nva.gov.lv/docs/31_5964dcdac30818.79843342.pdf. [3]

Strokova, V. and T. Damerau (2013), "Expenditure and Performance of Welfare Benefits and Employment Programs in Latvia", in *Latvia: Who is Unemployed, Inactive of Needy? Assessing Post-crisis Policy Options*, World Bank, Washington, D.C. [6]

van Den Berg, G., A. Uhlendorff and J. Wolff (2017), "Under Heavy Pressure: Intense Monitoring and Accumulation of Sanctions for Young Welfare Recipients in Germany", *IZA Discussion Paper*, No. 10730, http://dx.doi.org/ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp10730.pdf. [27]

Weber, A. (2008), "Individual Incentives in Program Participation: Splitting up the Process in Assignment and Enrollment", *IZA Discussion Paper*, No. 3404, http://ftp.iza.org/dp3404.pdf. [4]

Izmantotās datubāzes

Centrālā statistikas pārvalde (CSP), http://www.csb.gov.lv/en.

BURVIS datubāze (Nodarbinātības valsts aģentūra)

Eiropas darbaspēka apsekojums (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

Eurostat darba tirgus politikas datubāze, http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database.

Eurostat sociālās aizsardzības datubāze, https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database.

Latvijas darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

ESAO nodokļu un pabalstu sistēmu datubāze, http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages.htm.

ESAO nodarbinātības datubāze, http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm.

ESAO galveno rādītāju datu kopa, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=68227.

ESAO sociālo izdevumu datubāze (SOCX), http://www.oecd.org/social/expenditure.htm.

OECD/Eurostat darba tirgus programmas datubāze, http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en, Publiskie izdevumi un dalībnieku krājumi darba tirgus politikas datu kopā, http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=8540

Latvijas Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA), http://www.nva.gov.lv/.

Pasaules Bankas Pasaules attīstības rādītāju datubāze, https://data.worldbank.org/indicator.

3. nodaļa. Latvijas darba tirgus politika prasmju un nodarbināmības veicināšanai

Apmācības bezdarbniekiem joprojām ir galvenais aktīvās darba tirgus politikas komponents. Šajā nodaļā ir novērtēts tas, cik efektīvi šādas apmācības ir palīdzējušas bezdarbniekiem atrast labu darbu, un apsvērts, kā apmācību nodrošināšanu varētu uzlabot, izmantojot detalizētus, saistītus administratīvos datus. Nodaļā ir konstatēts, ka bezdarbnieku apmācībām ir bijusi labvēlīga ietekme uz personu iespējām no jauna iekļauties darba tirgū un uz to personu ienākumiem, kuri atrada darbu. Lai gan šī ietekme atšķīrās atkarībā no apmācību dalībnieku dzimuma, vecuma un sociālās palīdzības, gandrīz visi dalībnieku veidi guva labumu no bezdarbnieku apmācībām. Turklāt apmācību apvienošana ar citiem aktīvas darba tirgus politikas pasākumiem, it īpaši reģionālās mobilitātes atbalstīšanas pasākumiem, palielināja efektivitāti. Atsaucoties uz īstenošanu, nodaļā ir tieši aplūkota apmācību nodrošināšanas ar kuponu sistēmu ietekme uz bezdarbniekiem.

Ievads

Neraugoties uz pēdējo gadu izmaiņām Latvijas aktīvajā darba tirgus politikā (ADTP), apmācības joprojām ir nozīmīga stratēģija cilvēku sasaistē ar darbavietām. Apmācības vēl joprojām ir nozīmīgas, ņemot vērā, ka vēsturiskās tendences profesionālās izglītības un apmācību (PIA) nodrošināšanā, vāji attīstītā mūžizglītība, emigrācija un mainīgās darba devēju prasības ir novedušas pie prasmju trūkuma dažās profesijās un jomās. Bezdarbnieku nodrošināšana ar šīm prasmēm varētu palīdzēt tiem integrēties darba tirgū. Šajā nodaļā ir izvērtēta Latvijas ADTP nodrošināto apmācību efektivitāte, lai palīdzētu bezdarbniekiem piekļūt labām darbvietām, kā arī pēc tam ir apsvērts tas, kā varētu uzlabot apmācību sniegšanu.

Nodaļā ir parādīts, ka apmācībām ir bijusi labvēlīga ietekme uz latviešu bezdarbnieku darba tirgus rezultātiem, taču ietekme var atšķirties (1) konkrētām apakšgrupām un (2) gadījumos, kad apmācības ir apvienotas ar citu ADTP. 18 mēnešus pēc apmācību sākuma profesionālas apmācības kursi uzlaboja dalībnieku iespējas tikt nodarbinātiem par 7,7 %, savukārt neformālās apmācības uzlaboja dalībnieku iespējas tikt nodarbinātiem par 5,3 %[1]. Turklāt apakšgrupu analīzē ir konstatēts, ka: (1) sievietes varētu būt guvušas lielāku labumu no formālām apmācībām, savukārt vīrieši varētu būt guvuši lielāku labumu no neformālām apmācībām; (2) darbinieki vecāki par 30 gadiem guva lielāku labumu no apmācībām, it īpaši no formālām apmācībām un (3) sociālās palīdzības saņēmēji vismaz ilgtermiņā ieguva lielāku labumu no formālām apmācībām. Neraugoties uz šīm atšķirībām, ir acīmredzami, ka formālām un neformālām apmācībām ir labvēlīga ietekme uz faktiski visiem analīzē apsvērto apakšgrupu darba tirgus rezultātiem. Vienlaikus apmācību apvienošana ar atbalstu mobilitātei un īstermiņa "konkurētspējas paaugstināšanas pasākumiem" var uzlabot to efektivitāti[2].

Atsaucoties uz īstenošanu, nodaļā ir stāstīts par apmācību programmu sniegšanu ar kuponiem. Lai gan ir izklāstītas vairākas galvenās priekšrocības apmācību nodrošināšanai ar kuponiem, ir identificēti trīs galvenie riski, kuru dēļ varētu rasties vajadzība īstenot papildu politiku. *Pirmkārt*, ir zemāka varbūtība, ka kuponus izmantos (1) jaunieši un (2) tie, kuriem ir zemākas latviešu valodas zināšanas, kas liecina par to, ka darbiniekiem, kas strādā ar klientu, varētu rasties vajadzība sniegt papildu atbalstu konkrētām grupām izmantot kuponus. *Otrkārt*, pastāv ievērojamas atšķirības apmācību sniedzēju skaita ziņā Latvijas pašvaldībās, kas akcentē to, cik svarīga ir reģionālā mobilitāte izvēles un konkurences veicināšanā, uz ko balstās kuponu sistēmas sekmīgās darbība. *Treškārt,* personām var nākties ilgi gaidīt, lai saņemtu kuponus: tas var radīt laikposmus, kuros potenciāliem kuponu saņēmējiem nav skaidrības par viņu statusu, iespējami sarežģījot ieslēgšanas (*lock-in*) efektu un pagarinot bezdarba periodu. Pēdējais minētais aspekts ir saistīts ar kompromisu, ar kuru parasti saskaras politikas veidotāji, īstenojot apmācības bezdarbniekiem, starp produktivitātes veicināšanu dalībnieku vidū, kas noved pie labākiem ilgtermiņa darba tirgus rezultātiem, taču potenciāli aizņem laiku, un ātrāku cilvēku atgriešanu darbā.

Nodaļa turpinās tādējādi, ka pirmā galvenā sadaļā apraksta prasmju trūkumu Latvijā, izskaidrojot PIA veicinošos faktorus un izklāstot pēdējos gados veiktās reformas vispārīgās profesionālās un augstākās izglītības sistēmā. Otrajā sadaļā ir izmantoti detalizēti, saistīti administratīvie dati, lai novērtētu formālo un neformālo apmācību ietekmi uz bezdarbniekiem, – ko pārvalda Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA) –, kas ir daļa no Latvijas ADTP. Trešajā sadaļā ir detalizētāk izpētīta šo apmācību pasākumu īstenošana, jo īpaši pievēršoties apmācību īstenošanas ar kuponiem ietekmei. Pēdējā sadaļā ir īss kopsavilkums.

Prasmju attīstīšana Latvijā

Šajā sadaļā ir aplūkots, kur Latvijā ir prasmju trūkums, tiek dokumentētas tendences par iestāšanos PIA un augstākās izglītības iestādēs, kā arī tiek apsvērts, kā pēdējos gados ir bijusi reformēta PIA un augstākās izglītības sistēma. Šis prasmju attīstības Latvijā plašākas tendences izvērtējums ir pamats nākamās sadaļas apmācību bezdarbniekiem novērtējumam.

Pastāv noteiktu prasmju trūkums Latvijā

Saskaņā ar ESAO Nodarbinātībai vajadzīgo prasmju pasaules datubāzi (*OECD Skills for Jobs Database*) noteiktām profesijām Latvijā – vairums, kurās ir nepieciešama zināma līmeņa profesionālā izglītība (vidējā vai augstākā izglītības līmeņa) vai cita veida augstākā izglītība – ir raksturīgs kvalificēta darbaspēka trūkums. Šī datubāze aprēķina trūkuma apmēru noteiktā profesijā pēc (1) algu pieauguma, (2) nodarbinātības izaugsmes, (3) nostrādāto stundu pieauguma, (4) bezdarba līmeņa un (5) nepietiekami kvalificētu darbinieku īpatsvara palielināšanās. Šī informācija ir detalizēti apkopota 1. nodaļā. Datubāze liecina, ka ir nopietns darbaspēka trūkums Latvijas pakalpojumu jomā – darbinieku ar prasmēm trūkums klientu apkalpošanā un privātos pakalpojumos, jo īpaši tirdzniecībā un mārketingā. Trūkst darbinieku ar modernām kvantitatīvām un inženiertehniskām prasmēm (tostarp datorprasmes, elektronika un telekomunikācijas), kuriem pārsvarā būtu izglītība zinātnē, tehnoloģijās, inženierzinātnēs un matemātikā (*STEM*), kā arī darbinieku trūkums ar administratīvā un pārvaldības darba prasmēm.

Līdzās iepriekš izklāstītajām profesionālajām prasmēm darba devēju aptaujas norāda uz to, ka Latvijas darba devējiem ir arī vajadzīgi darbinieki ar transversālām prasmēm, tostarp ar IKT prasmēm un svešvalodu zināšanām. Lietotāja līmeņa datorprasmes un angļu valodas prasmes bija nepieciešamas vai vēlamas aptuveni pusē 2018. gadā publicēto vakanču (EURES, 2018[1]). Papildus krievu valodas prasmes bija nepieciešamas vai vēlamas gandrīz vai trīs ceturtdaļās publicēto vakanču, kur pieprasījums pēc krievu valodas bija augstākais darba devēju starpā Rīgā un Latgalē.

Darbā pieņemšanas prakse atbilst arī tam, ka Latvijā ir noteiktu prasmju trūkums, lai gan šāda prakse var norādīt arī uz to, ka valstī ir nosacīta augsta darba kvalitāte un darba devēju optimistiskais viedoklis par darbaspēku. 2016. gada Eiropas darbaspēka apsekojums (EDSA) uzrādīja, ka tikai 35 % no jaunpieņemtiem darbiniekiem piedāvāja līgumu uz noteiktu laiku (trešais zemākais īpatsvars ESAO), kas nozīmē to, ka lielākai daļai jaunpieņemto darbinieku piedāvāja līgumu uz nenoteiktu laiku. Tas var liecināt par papildu stimuliem, kurus Latvijas darba devēji sniedz, lai piesaistītu darbiniekus ar atbilstošajām prasmēm. Tomēr tas var arī būt tādēļ, ka vidēji Latvijā ir augstākas kvalitātes darbavietas, kas ir, iespējams, saistīts ar tiesisko regulējumu par pieņemšanu darbā. Patiešām, Latvijā līgumus uz noteiktu laiku ir atļauts noslēgt tikai noteiktās situācijās, tostarp sezonālajā darbā, promesošu darbinieku aizvietošanā vai gadījuma darbā, kuru pārsvarā neveic noteiktā uzņēmumā(ILO, 2019[2])[3]. Tai pat laikā augstā izplatība pieņemt nepietiekami kvalificētus kandidātus un zemā izplatība pieņemt pārāk augstu kvalificētus kandidātus Latvijā salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm (saskaņā ar ESAO Nodarbinātībai vajadzīgo prasmju pasaules datubāzi) atbilst arī tam, ka tur ir prasmju trūkums. Tomēr nepietiekami kvalificētu kandidātu pieņemšana var rasties arī tad, kad darba devējiem ir optimistisks viedoklis par darbaspēku un tie ir gatavi pieņemt kandidātus, kuru prasmes tie pilnveidos darba laikā.

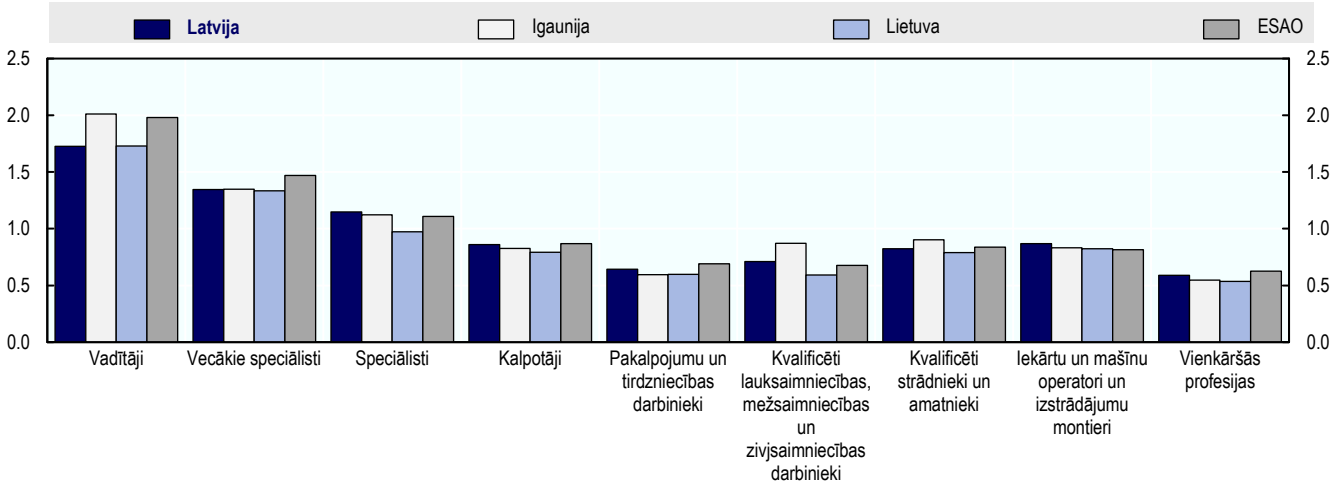
Neraugoties uz prasmju trūkumu, starpprofesiju papildus saņemtā alga ir maza salīdzinājumā ar ESAO vidējo rādītāju

Kā tas ir aprakstīts 1. nodaļā, papildus saņemtā alga, kas ir saistīta ar augstāku formālās izglītības līmeņu sasniegšanu, Latvijā ir maza salīdzinājumā ar ESAO vidējo rādītāju. Latvijā darbinieki ar augstāko izglītību pelna par 44 % vairāk nekā tie, kuriem ir vidējā izglītība, taču atšķirība ESAO vidēji sastāda 53 %[4]. Līdzīgi darbinieki Latvijā, kuriem nav vidējās izglītības, pelna par 12 % mazāk nekā tie, kuriem ir vidējā izglītība, taču ESAO atšķirība sastāda 19 %. Tomēr papildus saņemtā alga citās Eiropas valstīs ir vēl mazāka nekā Latvijā. Piemēram, Igaunijā darbinieki ar augstāko izglītību pelna tikai par 24 % vairāk nekā tie, kuriem ir vidējā izglītība, kas līdzinās novērotajai atšķirībai Skandināvijas valstīs.

Starpprofesiju ienākumu atšķirības Latvijā arī ir mazākas nekā citās ESAO valstīs, jo īpaši prestižās profesijās (3.1. attēls). Vadītāju stundas vidējā izpeļņa ir gandrīz divtik lielāka par visu darbinieku stundas vidējo peļņu ESAO, taču Latvijā papildus saņemtā alga vadītājiem ir 73 %. Tāpat arī vecākie speciālisti pelna par 47 % vairāk nekā darbinieks vidēji ESAO kopumā, taču Latvijas vecāko speciālistu papildus saņemtā alga ir 34 %. Tomēr starpprofesiju ienākumu atšķirības Latvijā ir arī salīdzināmas ar citām Eiropas valstīm: piemēram, papildus saņemtā alga vecākajiem speciālistiem ir ļoti līdzīga visās trijās Baltijas valstīs. Īpatnēji, ka ienākumu soda apmērs pakalpojumu un tirdzniecības darbiniekiem Latvijā līdzinās citām ESAO valstīm, neraugoties uz manāmo prasmju trūkumu šajās profesijās.

3.1. attēls. Ienākumu prēmijas no profesionālās darbības Baltijas valstīs un ESAO

Attiecība starp stundas vidējo izpeļņu darbiniekiem noteiktās profesijās un visu darbinieku izpeļņu, 2010



Avots: Nodarbinātībai vajadzīgo prasmju pasaules rādītāju datubāze, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=WSDB.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961049

Zemie ieguldījumi izglītībā un mazāka starpprofesiju papildus saņemtā alga salīdzinājumā ar citām ESAO valstīm daļēji izskaidro prasmju trūkumu Latvijā. Varētu būt nepietiekami

stimuli personām, lai tās ieguldītu trūkstošajās prasmēs. Tomēr izglītības nodrošināšana, apmācības un profesionālā orientācija jauniešiem – kam šajā nodaļā tiks pievērsta uzmanība – var ietekmēt prasmju trūkumu.

Salīdzinoši maz iegūst profesionālo izglītību un apmācības

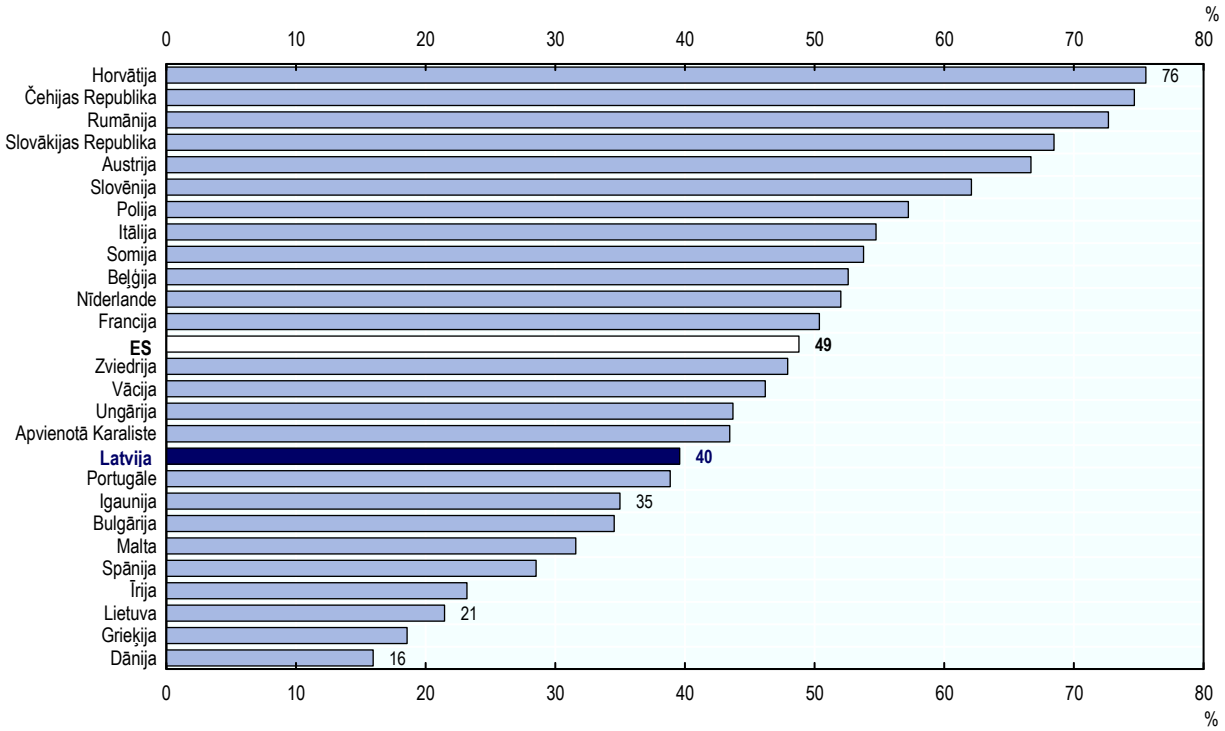
Tā daļa jauniešu, kas Latvijā iegūst jebkāda veida vidējo izglītību, ir pielīdzināma tās Baltijas kaimiņiem un ir augstāka par ES vidējo rādītāju[5]. 2017. gada nedaudz vairāk par 87 % latviešu vecumā no 20 līdz 24 gadiem ieguva vismaz vidējo izglītību salīdzinājumā ar 83 % ES kopumā. Ir bijis arī ievērojams to latviešu jauniešu skaita samazinājums, kuri pēdējos gados ir pāragri pametuši pilna laika studijas. Laikposmā no 2007. līdz 2017. gadam to jauniešu īpatsvars vecumā no 18 līdz 24 gadiem, kam ir vismaz zemākā līmeņa vidējā izglītība, taču kuri vairs neturpina izglītību vai apmācības, saruka no 16 % līdz 9 %: tas ir ceturtais lielākais uzlabojums ES tās desmitgades laikā (Eurostat, 2015[3])[6].

Tomēr, lai gan jauniešu ar PIA īpatsvars Latvijā ir lielāks nekā citās Baltijas valstīs, tas tik un tā ir krietni zemāks par ES vidējiem rādītājiem (3.2. attēls). Saskaņā ar jaunāko Eiropas darbaspēka apsekojumu latviešu vecumā no 20 līdz 24 gadiem starpā, kuri ieguva nevis augstāko, bet gan vidējo izglītību, tikai mazāk par 40 % pievērsās profesionālajai kvalifikācijai[7]. Eiropas Savienībā kopumā šis īpatsvars ir 49 %. Arī priekšlaicīgas mācību pārtraukšanas īpatsvars ir lielāks profesionālajā izglītībā nekā citos izglītības virzienos. Izglītības un zinātnes ministrijas (IZM) statistika liecina, ka 2012./2013. akadēmiskajā gadā vidējais vispārīgās vidējās izglītības programmu studentu nepabeigšanas īpatsvars bija 1,8 %, taču bija robežās no 13 % līdz 16 % līdzvērtīgās profesionālās programmās (MoES, 2014[4]).

Viens no iespējamajiem iemesliem šādam nosacīti zemam rādītājam pavisam nesen ir tas, ka PIA reputācija salīdzinājumā ar citiem izglītības virzieniem Latvijā vēsturiski bijusi mainīga. Saskaņā ar 2011. gada Eirobarometra apsekojuma visā ES rezultātiem tikai 63 % aptaujāto (otrā zemākā vērtība; ES vidējais rādītājs – 75 %) Latvijā uzskatīja, ka mācībām profesionālās izglītības iestādē ir augsta kvalitāte, un tikai 60 % (sestā zemākā vērtība; ES vidējais rādītājs – 73 %) bija "pozitīvs "priekšstats par PIA (European Commission, 2011[5]). Turklāt latvieši bija vieni no visvairāk pesimistiski noskaņotiem par to, ka PIA profesijas ir ļoti pieprasītas darba tirgū (trešā zemākā vērtība; 60 % Latvijā salīdzinājumā ar ES vidējo rādītāju – 73 %) ar salīdzinoši maz to, kuri uzskata, ka PIA absolventiem ir labas karjeras iespējas (ceturtā zemākā vērtība; 57 % Latvijā salīdzinājumā ar ES vidējo rādītāju – 72 %). Nesenais reformu cikls Latvijas PIA sistēmā tika vērsts uz PIA kvalitātes uzlabošanu valstī, tās reputācijas celšanu un jauniešu iedrošināšanu apgūt profesionālo izglītību ar izglītības sistēmu, taču, kā turpmāk tiks minēts, rezultāti līdz šim ir bijuši dažādi.

3.2. attēls. Izglītības iegūšana ES dalībvalstīs starp personām ar augstākā līmeņa vidējo izglītību, taču bez augstākās izglītībās

Personu vecumā no 20 līdz 24 gadiem ar profesionālo izglītību, nevis ar vispārīgo vai cita veida izglītību procentuālā daļa, 2016



Piezīme: Eiropas Savienībā ietilpst 28 dalībvalstis.
Avots: Eiropas darbaspēka apsekojums (Eurostat), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfso_16workexp&lang=en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961068

Līdz ar jauniešu skaita samazinājumu s jauniešu skaits augstākajā izglītībā ir sarucis

Pēdējos gados jauniešu skaits Latvijā ir samazinājies, attiecīgi novedot pie augstākajā izglītībā esošā jauniešu skaita samazinājuma. Laikposmā no 2010. līdz 2015. gadam kopējais iedzīvotāju vecumā no 20 līdz 24 gadiem skaits Latvijā nokritās par 24,4 % – no 165 000 līdz 125 000 (UN DESA, 2017[6]). Tajā pašā laikposmā to iedzīvotāju skaits vecumā no 20 līdz 24 gadiem, kas pieteicās augstākās izglītības studijām Latvijā, nokritās par 25,3 % – no 59 000 līdz 44 000 (OECD, 2018[7]). Daļa jauniešu izvēlas iestāties ārzemju universitātēs daļēji tāpēc, ka šādu iespēju ir atvieglojusi Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā. Laikposmā no 2007. līdz 2011. gadam to latviešu skaits, kas pieteicās augstākās izglītības studijām ESAO valstīs, ir gandrīz dubultojies, sasniedzot 6 650 studentus, no kuriem tikpat kā puse pieteicās Apvienotajā Karalistē (OECD, 2016[8])[8]. Apvienotās Karalistes izstāšanās no Eiropas Savienības varētu šo tendenci ietekmēt vai novirzīt topošos Latvijas studentus uz citām ES valstīm (skat.1. nodaļas 1.1. ielikumu).

Samazinājums par iestāšanos universitātēs ir bijis nevienmērīgs, samazinājumam esot jo īpaši krasam to studentu vidū, kuri neiestājās valsts apmaksātās programmās. Pastāv liela

konkurence par pieeju šīm valsts apmaksātām programmām un šo pieeju nosaka eksāmenu rezultāti, kur disciplīnu un izglītības iestāžu specifiskās kvotas nosaka IZM. Studenti šajās valsts apmaksātajās programmās saņem izglītību bez maksas, lai gan tiem tik un tā ir jākonkurē par ierobežota skaita valsts finansētām ikmēneša stipendijām, kuras piešķir studentiem ar iepriekš augstākajiem akadēmiskajiem sasniegumiem. Maksa personām, kuras nav iekļautas valsts apmaksātās programmās, atšķiras ievērojami. 2013./2014. akadēmiskajā gadā studiju maksa bakalaura līmeņa studentiem bija robežās no 882 EUR līdz 5 208 EUR atkarībā no disciplīnas un izglītības iestādes (MoES, 2014[9]; World Bank, 2014[10])[9].

Neraugoties uz iepriekš aprakstītajiem pastāvīgajiem uzlabojumiem, augstāko izglītību vēl joprojām vajadzētu pielāgot darbaspēka pieprasījumam, lai mudinātu jauniešus iestāties Latvijas universitātēs. Ar valsts apmaksāto programmu kvotām nesen centās veicināt absolventu skaitu *STEM* saistītās jomās, novedot pie mērena pieauguma to absolventu īpatsvarā, kuri ieguva *STEM* diplomu laikposmā no 2004. līdz 2014. gadam (Central Statistical Bureau of Latvia, 2015[11]). Tas vienlaikus nozīmē to, ka studentu skaita samazinājums (iepriekš aprakstītais) ir bijis lielāks tajos priekšmetos, kuri nepieder pie *STEM* jomām. Tomēr reformu turpināšana varētu būt vajadzīga, ja Latvija grasās sasniegt tās mērķi, kurā līdz 2020. gadam ir sasniegti 27 % *STEM* jomu absolventu. Piemēram, *STEM* jomas priekšmeti vēl joprojām tiek apgūti samērā reti sieviešu starpā, kas ir vairākās ESAO valstīs izplatīta problēma (OECD, 2016[12]). Turklāt privātās augstākās izglītības sniedzēji pievēršas sociālajām zinātnēm, biznesam un jurisprudencei – prasmēm, kurām saskaņā ar ESAO Nodarbinātībai vajadzīgo prasmju pasaules datubāzi pašlaik ir mazāks trūkums – nevis *STEM* saistītām jomām. Šo jautājumu risināšana var palīdzēt nodrošināt to, ka darba devēji labāk novērtē augstāko izglītību un ka jauniešiem ir lielāka vēlme iestāties Latvijas augstākās izglītības iestādēs.

Neraugoties uz to, vai augstākā izglītība ir pabeigta Latvijā vai ārzemēs, redzams, ka latvieši ar augstāko izglītību pārsvarā ir arvien vairāk emigrējuši. Kā Hazans (2013[13]) norāda, 2010./2011. akadēmiskajā gadā aptuveni divas trešdaļas latviešu studentu vecumā no 18 līdz 65 gadiem – vairums, no kuriem iegūst augstāko izglītību – norādīja, ka viņi grasās dzīvot un strādāt ārzemēs, lai gan būtu jāņem vērā tas, ka šie dati ir no finanšu krīzes zemākā punkta. Šos nodomus pārcelties apstiprināja arī emigrācijas tendences: aptuveni 24 % no visiem emigrantiem, kuri pameta Latviju kopš 2000. gada, pirms izceļošanas bija vai nu students, vai nu praktikants (Hazans, 2015[14]).

Tomēr, neraugoties uz jauniešu skaita samazinājumu augstākajā izglītībā un piedāvātajām iespējām ārzemēs, iedzīvotāju *daļa*, kurai Latvijā ir augstākā izglītība, patiesībā pēdējos gados ir palielinājusies. Desmit gadu posmā līdz 2017. gadam to latviešu vecumā no 25 līdz 64 gadiem īpatsvars, kuriem ir augstākā izglītība, palielinājās vairāk nekā uz pusi – no 22 % līdz 34 % (OECD, 2018[7]). Analoģisks pieaugums ir bijis pat lielāks iedzīvotājiem vecumā no 30 līdz 34 gadiem, kuru starpā īpatsvars ar augstāko izglītību palielinājās no 26 % līdz 44 % starp 2007. un 2017. gadu, izceļot Latviju virs ES vidējā rādītāja (Eurostat, 2018[15]). To iedzīvotāju īpatsvara pieaugums, kuriem ir augstākā izglītība, ir noticis daļēji tādēļ, ka iestāšanās samazinājums ir bijis samērīgs ar jauniešu skaita samazinājumu. Attiecībā pret iedzīvotājiem kopumā personu ar augstāko izglītību vidū arvien vairāk nesamērīgi turpina ietilpt jaunieši, jo īpaši ņemot vērā zemo iestāšanās augstākajā izglītībā līmeni pirms 2000. gada: 1995. gadā bruto iestāšanās koeficients augstākajā izglītībā bija tikai 23 % salīdzinājumā ar 81 % 2016. gadā (World Bank, 2019[16])[10]. Turklāt, lai gan salīdzinoši maz labi izglītotu latviešu norādīja uz to, ka viņi grasījās atgriezties, kad jaunākie dati no migrācijas nolūka aptaujas bija apkopoti 2010./2011. gadā (skat. (Hazans, 2015[14])), migrācijas modeļi ir sākuši mainīties kopš

pēdējās desmitgades. Lai gan vēl joprojām negatīvi, 2017. gadā bija visaugstākie neto migrācijas rādītāji kopš 2000. gada, vedinot domāt, ka vismaz daži latvieši – iespējams, ka ar augstāko izglītību – atgriežas (CSB, 2019[17]).

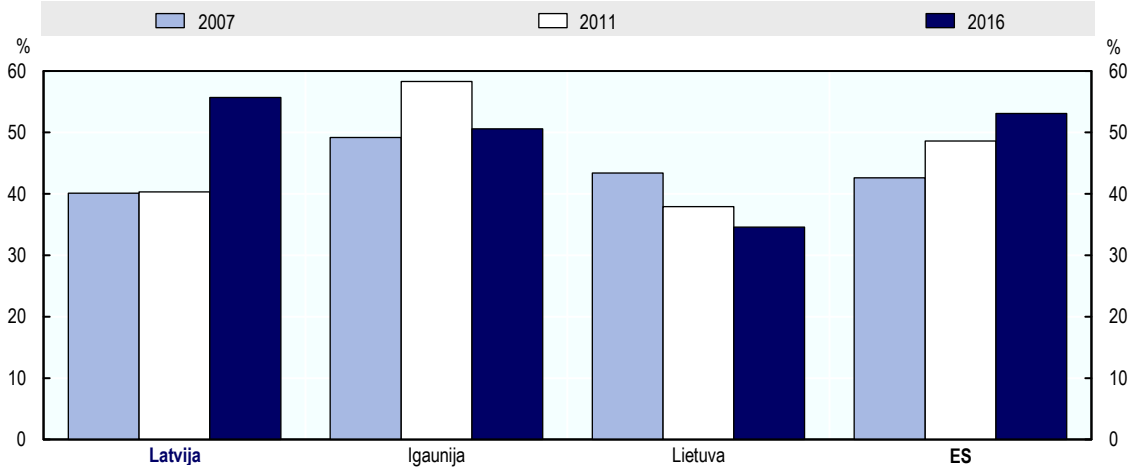
Mācīšanās darbavietā vēsturiski ir bijusi reta parādība Latvijā, taču nesen šī tendence ir paplašinājusies

Iespējas mācīties darbavietā parasti bija maz izplatītas Latvijā, sekmējot vāji attīstītu mūžizglītības kultūru, taču jaunākie dati liecina, ka darba devēji arvien vairāk iesaistās darbinieku prasmju attīstīšanā. 2010. gadā tikai 40 % Latvijas uzņēmumu sniedza jebkāda veida profesionālo tālākizglītību PTA, bet līdz 2015. gadam to sniedza jau gandrīz visi Latvijas uzņēmumi (Eurostat, 2015[18]; World Bank, 2015[19]). Tomēr šajā statistikā PTA ir lietota plašākā nozīmē, iekļaujot dalību konferencēs un tirdzniecības izstādēs mācību nolūkā. Latvija vēl joprojām atpaliek no Eiropas valstīm gadījumā, ja tiek piemērota šaurā PTA definīcija, iekļaujot tikai strukturētus kursus, kuri norisinās ārpus ierastās darbavietas. 2015. gadā tikai 31 % Latvijas uzņēmumu sniedza PTA (atbilstoši šaurajai definīcijai), kas ir aptuveni uz pusi mazāk par ES vidējo rādītāju un ievērojami mazāk nekā Igaunijā (64 %) un Lietuvā (44 %).

Pieaugušo īpatsvars, kas iesaistījušies jebkāda veida izglītībā, Latvijā ir palielinājies, taču šāda veida izglītībai ir mazāks ilgums un tā ir retāk sastopama. Laikposmā no 2011. līdz 2016. gadam to nodarbināto latviešu vecumā no 25 līdz 64 gadiem īpatsvars, kuri pēdējo 12 mēnešu laikā iesaistījās jebkāda veida formālā vai neformālā izglītībā, palielinājās no 40 % līdz 56 % (3.3. attēls). Tomēr pavadītais laiks pieaugušo izglītībā ievērojami samazinājās. Laikposmā no 2011. līdz 2016. gadam aprēķinātais vidējais apmācību laiks nodarbināto pieaugušo starpā, kuri iesaistījās formālā vai neformālā izglītība Latvijā samazinājās no 148 stundām līdz 92 stundām un ES kopumā – no 103 stundām līdz 94 stundām (Eurostat, 2016[20])[11]. Turklāt daudz mazāk Latvijas pieaugušo ir saņēmuši izglītību pēdējās *četrās nedēļās* salīdzinājumā ar pieaugušajiem citās ES valstīs. 2017. gadā 7,5 % latviešu vecumā no 25 līdz 64 gadiem iesaistījām formālā vai neformālā izglītībā pēdējo četru nedēļu laikā salīdzinājumā ar 10,9 % ES kopumā (Eurostat, 2017[21]). Ņemot to vērā, to pieaugušo īpatsvars, kuri ir iesaistīti izglītības sistēmā (pēdējo četru nedēļu laikā), Latvijā ir zems. Patiesībā šis īpatsvars pēdējos gados ir palielinājies – no 5,6 % 2014. gadā (palielinājums par vairāk nekā vienu trešdaļu).

3.3. attēls. Izglītības sistēmā iesaistītā darbaspēka īpatsvars

Visu nodarbināto personu vecumā no 25 līdz 64 gadiem, kas ir iesaistīti formālā vai neformālā izglītībā pēdējo 12 mēnešu laikā, procentuālā daļa, 2007, 2011 un 2016



Piezīme: Eiropas Savienībā ietilpst 28 dalībvalstis, izņemot Īriju.
Avots: Pieaugušo izglītības apsekojums (Eurostat), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_aes_103&lang=en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961087

Profesionālajā izglītībā un apmācībās un augstākajā izglītībā ieviestas reformas, lai veicinātu iestāšanos izglītības iestādēs

Kopš 2009. gada Latvijas valdība ir veikusi vairākas padziļinātas un plašas reformas profesionālajā izglītības sistēmā, lai sasniegtu trīs galvenos mērķus (Cabinet of Ministers, 2009[22]). *Pirmkārt*, reformu mērķis ir veicināt profesionālās izglītības kvalitāti Latvijā. *Otrkārt*, reformu mērķis ir pielāgot profesionālo izglītību darba tirgus vajadzībām. *Treškārt*, reformu mērķis ir nodrošināt, lai resursi tiek izmantoti efektīvi, palielinot profesionālās izglītības pievilcību potenciālajiem izglītojamajiem un darba devējiem (MoES, 2015[23]).

Viena no šo reformu galvenajām sastāvdaļām ir bijusi konsolidēt un pārstrukturēt to iestāžu tīklu, kas sniedz PIA Latvijā. Pārstrukturēšanas mērķis ir: (1) uzlabot pieejamību profesionālajai izglītībai; (2) nodrošināt sadarbību starp galvenajām ieinteresētajām pusēm, tostarp arī starp izglītības iestādēm un darba devējiem un (3) nodrošināt resursu efektīvu izmantošanu (Cabinet of Ministers, 2010[24]). Kopš 2009. gada lielākās profesionālās izglītības iestādes – tās, kurās ir vairāk nekā 500 izglītojamo ārpus Rīgas un vairāk nekā 800 izglītojamo Rīgā – ir pakāpeniski tikušas pārveidotas par profesionālās izglītības kompetences centriem (PIKC), kas funkcionē kā reģionālie centri, kuros attīsta ciešākas saites starp profesionālo izglītību un darba devējiem, lai uzlabotu kvalitāti un sniegtu pedagoģisko atbalstu citām profesionālās izglītības iestādēm. Lai nodrošinātu, ka PIKC uzlabo PIA kvalitāti, tiem ir jāatbilst vairākiem kritērijiem. PIKC ir ne tikai jāatbilst noteiktiem standartiem studentu rezultātu ziņā, bet arī jānodrošina, ka tie darbojas ar jaunākajām tehnoloģijām, sniedz profesionālo orientāciju un izstrādā un publicē tiešsaistē mācību un metodiskos materiālus izglītojamajiem un pedagogiem. PIKC ir arī jānodrošina nepilna laika mācības, kas ir nozīmīgas nodarbinātiem pieaugušajiem, kuri vēlas iesaistīties izglītības un apmācību aktivitātēs. Tai pašā laikā PIA skolas ar mazāk nekā 300 studentu ir

bijušas apvienotas ar PIKC vai retāk – apvienotas ar vispārējās izglītības skolām. Šo reformu rezultātā to profesionālās izglītības iestāžu skaits, par kurām IZM ir atbildīga, nokritās no 59 līdz 21 laikposmā no 2010. līdz 2018. gadam (OECD, 2016[12]; MoES, 2019[25]). Lai gan PIA sniegšanas apvienošana šādā veidā sniedz skaidri formulētu stratēģiju efektivitātes uzlabošanai un iekļaujot ieinteresētās puses, pastāv risks, ka, samazinot PIA sniedzēju skaitu, vienlaikus samazināsies (fiziskā) piekļuve. Ir veikti noteikti pasākumi, lai risinātu šo jautājumu, tostarp izglītojamo mobilitātes atbalstīšana (aprakstīta bezdarbnieku apmācību ietvaros sadaļā par kuponiem) un kopmītņu būvniecība vai renovācija uz vietas. Tomēr iestāšanās PIA palielināsies tikai tad, ja PIA sniegšanas kvalitātes reputācija un viedoklis par to arī uzlabosies.

PIA mācību saturā arī ir ieviestas reformas, lai nodrošinātu, ka profesionālajai izglītībai ir augsta kvalitāte un ka tā ir piemērota darba tirgus vajadzībām Latvijā. Kopš 2011. gada ir izveidotas īpašas nozaru ekspertu padomes (NEP), lai ļautu galvenajām ieinteresētajām pusēm noteikt profesionālās izglītības saturu. NEP ietilpst darba devēju pārstāvji (no profesionālajām apvienībām), valdības pārstāvji (no attiecīgajām ministrijām) un darbinieku pārstāvji (no Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības). Arī Latvijā profesionālo izglītību dala moduļos, sadalot programmas atsevišķos komponentos ("moduļos"), kam ir noteikti mācību rezultāti, mācīšanas metodes un sasniegumu rādītāji. Līdz 2013. gadam 56 PIA programmas bija sadalītas moduļos un vēl 68 pašlaik atrodas dalīšanas procesā. PIA programmu dalīšana moduļos ļauj pielāgot profesionālo izglītību izmaiņām darba raksturā, ko radījis tehnoloģiskais progress un globalizācija, sniedzot apmācāmajiem lielāku darba tirgus elastību (Pilz, 2012[26]). Atbilstoši iepriekšējā rindkopā aprakstītajai restrukturēšanai PIKC bija atbildīgi par jaunizstrādāto moduļu apstiprināšanu 2016./2017. akadēmiskajā gadā (CEDEFOP, 2018[27]). Visbeidzot Latvija ir izstrādājusi konsekventu kvalifikācijas standartu kopumu priekš PIA, kas pastiprināti pielāgojas Eiropas Kvalifikāciju ietvarstruktūrai (EKI), lai ļautu potenciālajiem dalībniekiem un darba devējiem izprast profesionālās izglītības līmeni un saturu.

Jaunākie dati par to, vai viedoklis par profesionālo izglītību un tās uzsākšana ir uzlabojušies iepriekš aprakstīto reformu ietvaros, ir dažādi. 2016. gada *Cedefop* apsekojums liecina, ka 2011. gada Eirobarometra apsekojuma rezultāti ir salīdzinoši maz mainījušies tādējādi, ka viedoklis par PIA Latvijā nav tik pozitīvs kā ES kopumā (lai gan tieši salīdzināt abas aptaujas ir grūti, ņemot vērā atšķirības izlasē un aptaujās)[12]. 2016. gada *Cedefop* apsekojums liecina, ka tikai 61 % latviešu ir pozitīvs priekšstats par PIA salīdzinājumā ar 68 % ES kopumā, kamēr 76 % latviešu piekrita apgalvojumam, ka "personas profesionālajā izglītībā apgūst prasmes, kuras ir nepieciešamas darba devējiem [mūsu valstī]" salīdzinājumā ar 86 % ES kopumā (Daija, Krastina and Rutkovska, 2018[28]). Vienlaikus iestāšanās vidējā profesionālajā izglītībā attiecībā pret vispārējo vidējo izglītību pēdējo divu gadu laikā ir pieaugusi pavisam mazliet – 2016. gadā palielinoties no 38,2 % no visiem tiem, kuri ir vidējās izglītības iestādē līdz 38,9 % 2016. gadā (CSB, 2019[29]). Tomēr šīs izmaiņas ir salīdzinoši mazas, jo īpaši aplūkojot neseno vēsturisko kontekstu: patiešām, 2013. gadā 39,1 % vidējās izglītības apmācāmo iesaistījās profesionālajā izglītībā (OECD, 2018[7]).

Jauni noteikumi mācībām darbavietā tika vērsti uz pieaugušo iesaistīšanas PIA veicināšanu, kas daļēji izskaidro to pieaugušo īpatsvaru, kas iesaistās iepriekš apspriestajās apmācībās darbavietā. Līdz ar sekmīgiem pilotprojektiem 2013./2014. un 2014./2015. akadēmiskajā gadā 2015. gadā tika grozīts Profesionālās izglītības likums, lai noteiktu skaidrus uzdevumus izglītojamajiem, NEP (iepriekš aprakstītie) un uzņēmumiem, nodrošinot darbiniekiem mācības (European Commission, 2015[30]). Pašlaik izglītojamie saņem gan teorētiskās, gan praktiskās apmācības profesionālās izglītības iestādēs un

uzņēmumos, kur pēdējais minētais sastāda vismaz 25 % no apmācību laika. NEP palīdz veicināt un novērtēt mācību noteikumus darbavietā, nodrošinot sadarbību starp darba devējiem un izglītības iestādēm. Ņemot vērā, ka NEP ir saikne ar formālo izglītības sistēmu, apmācības darbavietā rezultātā tagad var saņemt valsts līmenī atzītu kvalifikāciju. No 2017. gada janvāra uzņēmumiem ir pienākums piešķirt darbiniekiem atbilstošus darbaudzinātājus, kuriem ir jābūt amata meistara sertifikātam, profesionālajai izglītībai vai vismaz attiecīga triju gadu darba pieredze, ka arī sertificēta pedagoģiskā kompetence. Papildus tagad pastāv arī nodokļu atbrīvojumi stipendijām mācībās darbavietā, kas nepārsniedz 280 EUR mēnesī, lai turpmāk stimulētu dalībniekus un uzņēmumus (CEDEFOP, 2018[27]).

Tomēr tas, ka jaunie mācību noteikumi darbavietā (iepriekš aprakstītie) galvenokārt darbojas izolācijā no esošās profesionālās izglītības sistēmas, var ierobežot to iedarbību (OECD, 2016[12]). Lai gan esošajā profesionālās izglītības sistēmā, kuru organizē Latvijas Amatniecības kamera, ir ļoti maz dalībnieku, tā var būt speciālo zināšanu avots mācībām darbavietā, kas pašlaik netiek izmantots[13]. Vienlaikus tās personas, kuras darbojas esošajā profesionālās izglītības sistēmā (nevis atbilstoši jaunajiem mācību noteikumiem darbavietā), atrodas ārpus formālās izglītības sistēmas. Iegūstamās kvalifikācijas no esošās profesionālās izglītības sistēmas nenodrošina pieeju reglamentētām profesijām vai formālajai izglītības sistēmai, kā arī nepastāv mehānismi, ar kuriem varētu īstenot to personu reintegrāciju, kuras priekšlaicīgi pārtrauc mācības (Daija, Kinta and Ramiņa, 2014[31]).

Arī augstākās izglītības sistēmā ir bijušas ieviestas reformas, lai uzlabotu kvalitātes nodrošināšanu un stiprinātu finansējumu, papildinot iepriekš minētās PIA ieviestās reformas. 2015. gada jūlijā Akadēmiskās informācijas centrs (AIC) kļuva par atbildīgo iestādi par kvalitātes nodrošināšanu augstākajā izglītībā (iekļaujot akreditēšanu un licencēšanu), darbojoties saskaņā ar ES standartiem un noteikumiem. AIC ir izveidota atsevišķa nodaļa – Augstākās izglītības kvalitātes aģentūra (AIKA), kas pievēršas *vienīgi* kvalitātes nodrošināšanai,– pašlaik darbojas ar mērķi pielāgoties Eiropas Augstākās izglītības kvalitātes nodrošināšanas reģistram (*EQAR*) (ENQA, 2018[32]). Šāda veida pielāgošanās *EQAR* būtu nozīmīgs solis ceļā uz to, lai sekmētu Latvijas augstākās izglītības kvalitāti, pārredzamību un starptautisko atzinību (OECD, 2016[12]). 2015. gadā Latvija pieņēma arī "trīs pīlāru" finansēšanas modeli, ar kuru sabalansē stabilitāti, sniegumu un jauninājumus. Finansēšanas modelis tika izstrādāts ar Pasaules Bankas atbalstu, iesaistot arī augstākās izglītības pārstāvjus un citus sociālos partnerus. Finansēšanas modeļa trīs pīlāros ietilpst: (1) bāzes finansējums (iestāžu finansēšana, lai nodrošinātu izglītības un pētniecības funkcionēšanu); (2) snieguma finansējums (finansējums, kuru piešķir noteiktus mācību rezultātus un pētniecības rezultātus) un (3) attīstības finansējums (nākotnē īstenojamo attīstības ieceru finansējums, kas sekmē iestāžu specializāciju un profilu attīstību) (World Bank, 2017[33]).

Ņemot vērā nesen īstenotās reformas augstākajā izglītībā, ir maz ticams, ka būtiskas izmaiņas kvalitātes un attiecīgi iestāšanās ziņā būtu jau novērojamas. Daži dati liecina par to, ka iepriekš aprakstītais absolūtais iestāšanās samazinājums varētu sākt stabilizēties. Laikposmā no 2015. līdz 2016. gadam to visu vecuma personu skaits augstākajā izglītībā saruka līdz tikai 1,9 % – mazākais gada samazinājums kopš 2005. gadā sākās konsekventa datu apkopošana (OECD, 2018[7]). Turklāt bruto iestāšanās *koeficients* augstākajā izglītībā Latvijā tagad ir augsts, ievērojami pieaugot pēdējo divu desmitgažu laikā. Pat pēdējos gados ir noticis bruto iestāšanās koeficienta pieaugums augstākajā izglītībā, pieaugot no 67 % līdz 81 % laikposmā no 2012. līdz 2016. gadam (World Bank, 2019[16]). Tomēr

vēl nav pilnībā skaidrs, vai šīs nesenās tendences turpinās un vai tās var attiecināt uz reformām augstākās izglītības sistēmā.

Specializēta Apmācību komisija palīdz pielāgot izglītību un apmācības nākotnes prasmju trūkumam

Latvijā pastāv divi galvenie darba tirgus prognožu veidi – katrs ar dažādiem mērķiem. Pirmkārt, NVA ir pašai savs īstermiņa prognozes modelis, kas sniedz ar jomām un reģioniem saistītas prognozes par prasmju trūkumu, apvienojot: (1) makroekonomikas datus no *Eurostat* un Ekonomikas ministrijas; (2) darba tirgus datus no darbaspēka apsekojuma un (3) darba devēju aptaujas (European Commission, 2016[34]). Otrkārt, Ekonomikas ministrija publicē gada ziņojumu ar vidēja termiņa un ilgtermiņa prognozēm plašākiem pasākumiem par darbaspēka piedāvājumu un pieprasījumu. Darba tirgus prognozēšana Latvijā var būt izaicinoša divu iemeslu dēļ. *Pirmkārt*, ņemot vērā Latvijas iedzīvotāju skaitu, izlašu lielumi nozarēm raksturīgiem datiem varētu būt nelieli, apgrūtinot veikt nozarēm specializētas prognozes, jo īpaši ilgā laikposmā. *Otrkārt*, Latvijā ir ļoti atvērta ekonomika, kā rezultātā ievērojamas un neparedzamas izmaiņas nozarēs var rasties ārējo apstākļu ietekmē. Neraugoties uz šīm problēmām, gan NVA īstermiņa prognozes, gan Ekonomikas ministrijas ilgtermiņa prognozes sniedz būtiskus ieskatus par nākotnes prasmju trūkumu Latvijā. Kopš 2016. gada NVA un Ekonomikas ministrija ir strādājušas piecu gadu Eiropas Sociālā fonda projekta ietvaros, lai uzlabotu Latvijas darba tirgus prognožu kvalitāti.

Tā kā abi prognožu kopumi ir lietderīgi apmācību politiku virzīšanai, Latvijā pastāv specializēta Apmācību komisija (dibināta 2003. gadā), kuras uzdevums ir apvienot NVA īstermiņa prognozes un Ekonomikas ministrijas ilgtermiņa prognozes (Zvīdriņa, 2015[35]; Bratti et al., 2018[36]). Apmācību jomas bezdarbnieku apmācībās –, kam tiks veltīta nākamā sadaļa – nosaka Apmācību komisijas sēdes, kuras notiek vismaz vienu reizi gadā[14]. Apmācību komisijā ietilpst galveno ministriju pārstāvji – tostarp no Labklājības ministrijas, Ekonomikas ministrijas un IZM –, kā arī pārstāvji no NVA, Latvijas Pašvaldību savienības un darba devēju organizācijām, lai nodrošinātu, ka visas galveno ieinteresētās personas tiek uzklausītas. Īstermiņa un ilgtermiņa prognožu apvienošana nav viegla, tādēļ Apmācību komisijas sēdēm ir specifiska struktūra, ar kuru tiek atvieglotī koordinēšanas darbi (EACEA, 2018[37]). Ekonomikas ministrija ir pirmā, kura sniedz ilgtermiņa prognozes. Tad NVA sniedz pašlaik veikto apmācību pasākumu īstenošanas rezultātus, kā arī īstermiņa prognožu rezultātus. Pēc tam visi Apmācību komisijas locekļi izskata pilno apmācību jomu sarakstu, lai varētu noteikt, kuras nozares ir saglabājams, kuras ir izslēdzamas no tā un vai ir jāpievieno kāda veida apmācības.

Apmācības ir piemērota stratēģija tam, lai aktivizētu Latvijas bezdarbniekus

Latvijas konteksts nosaka, ka apmācību nodrošināšana bezdarbniekiem ir piemērota stratēģija, lai palīdzētu atrast labu darbu. Pirmkārt, pastāv prasmju trūkums noteiktās Latvijas ekonomikas profesijās un nozarēs. Lai arī apmācību nodrošināšanu bezdarbniekiem nebūt nav jāuzskata par galveno veidu, kā pievērsties šim prasmju trūkumam makrolīmenī, tas, ka prasmju trūkums pastāv, nozīmē, ka prasmju attīstīšana bezdarbniekiem var tiem sniegt piemērotu veidu, kā atgriezties darbā. Lai arī nesenās un pašlaik notiekošās reformas PIA un augstākās izglītības sistēmā atbalsta nākotnes paaudžu nodarbinātības iespējas, tās varētu vairs neattiekties uz tiem, kuri jau ir ienākuši darba tirgū. Tāpat arī mācību darbavietā paplašināšanās palīdz tikai tiem, kuriem jau ir darbs.

Latvijas galveno bezdarbnieku apmācību programmu apraksts un novērtējums

Šajā sadaļā ir novērtēta izvēlētu bezdarbnieku apmācību programmu efektivitāte, kas ir daļa no Latvijas ADTP īstenotajiem pasākumiem Latvijā. Analīzē uzsvars tiek galvenokārt likts uz formālām profesionālām apmācībām (turpmāk tekstā – "formālās apmācības") un uz neformālām apmācībām, kas pārsvarā ilgst dažas nedēļas un attīsta noteiktas un ilgstošas prasmes. Tās atšķiras no konkurētspējas paaugstināšanas pasākumiem (KPP), kas ir īsāki un pārsvarā ilgst vienu vai divas dienas un attīsta personu pieeju iesaistīties darba tirgū (piemēram, uzlabojot CV sagatavošanu un intervēšanas metodes). Sadaļas sākumā ir novērtēta formālo un neformālo apmācību programma un aprakstīti detalizēti, saistīti administratīvie dati, pamatojoties uz kuriem tika veikts novērtējums. Tālāk sadaļā ir aprakstītas tādu apmācību programmu novērtēšanas problēmas, kuras sākas dažādos laikos personas bezdarba perioda laikā, kā rezultātā tiek sniegta ekonometriskā metode, lai risinātu šo problēmu. Visbeidzot, sadaļā ir sniegti galvenie novērtējuma rezultāti, izpētot apakšgrupas, kurām apmācības ir visefektīvākās, un pārbaudot ietekmi apmācību apvienošanai ar citiem ADTP pasākumiem. Analīze iespēju robežās pamatojas uz iepriekšējo apmācību bezdarbniekiem novērtējumu Latvijā, ko izstrādāja Hazans un Dmitrijeva (2013[38]), lai labāk kontekstualizētu aprēķināto ietekmi.

Novērtējumā uzsvars likts uz formālām un neformālām apmācībām

Kā iztirzāts 2. nodaļā, daži ADTP pasākumi ietver kāda veida apmācības vai darbnīcas. Līdztekus formālām un neformālām apmācībām, kam šī nodaļa ir veltīta, 2017. gadā KPP bija aptuveni 80 000 dalības[15,16]. Šo KPP mērķis ir sniegt dalībniekiem nepieciešamās kompetences, lai sekmīgi iesaistītos darba tirgū. Tie pārsvarā sastāv no ļoti īsiem kursiem, pievēršoties CV izstrādei, tam, kā aizvadīt sekmīgas intervijas un kā efektīvi veidot kontaktus. Bija arī neliels skaits citu apmācību, ko nevar uzskatīt par formālām vai neformālām apmācībām, vai KPP. 2017. gadā "jauniešu darbnīcās" bija aptuveni 600 dalības Jauniešu garantijas ietvaros un "apmācības pie darba devēja" – 300 dalības.

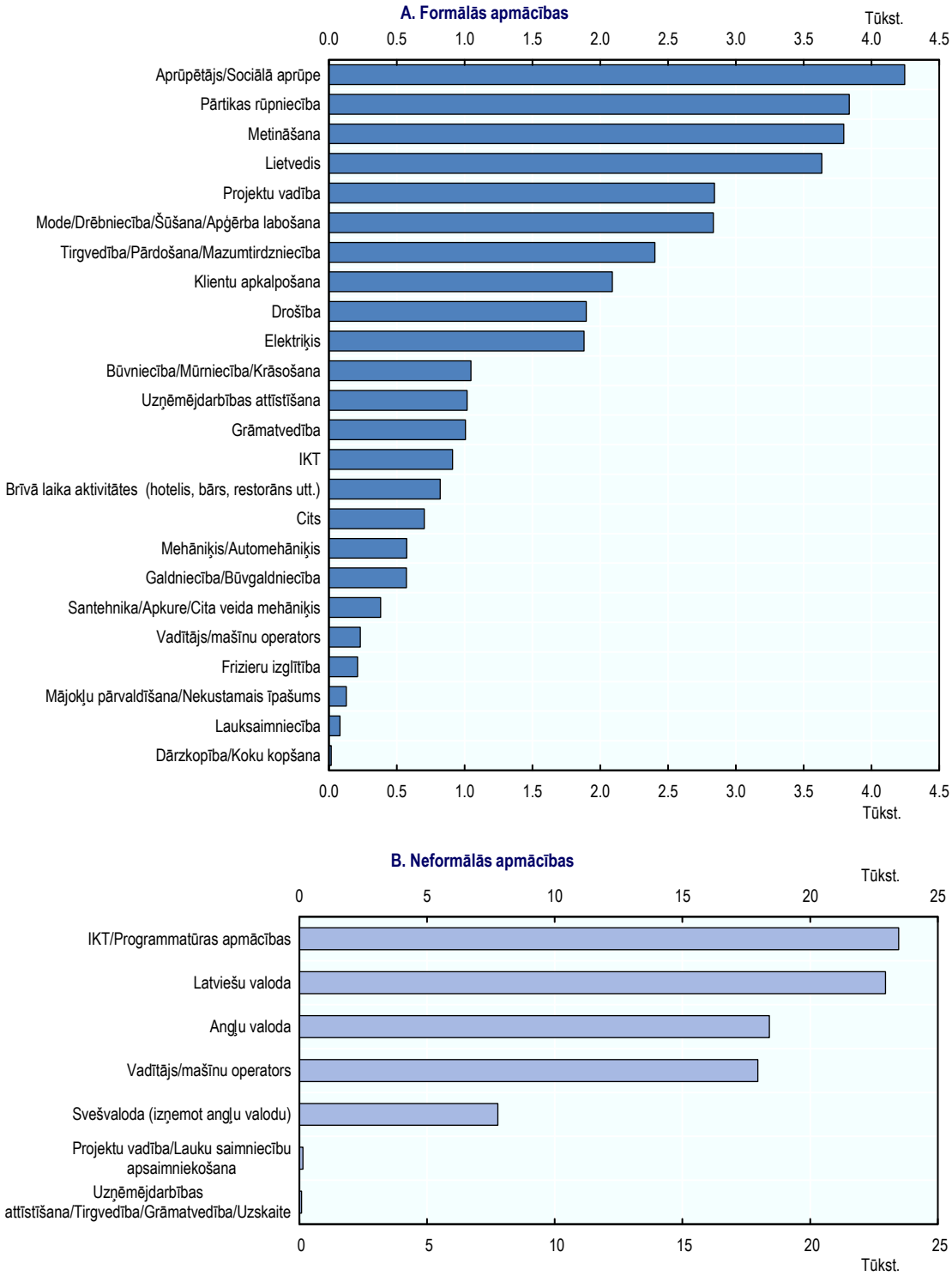
Šajā nodaļā formālās un neformālās apmācības ir galvenokārt analizētas triju iemeslu dēļ:

- *Pirmkārt,* formālo un neformālo apmācību saturs attīsta noteiktas Latvijas darba tirgū pieprasītas prasmes. Formālās apmācības attīsta noteiktas jaunas prasmes, piemēram, sociālā aprūpe, projektu vadība vai metināšana, dalībniekiem strādājot pie profesionālās kvalifikācijas saņemšanas. Neformālās apmācības, kurās nebūt netiek saņemta apliecināta kvalifikācija, aptver transversālās prasmes, piemēram, valodas un IKT, pēc kā darba devēju vidū ir pieprasījums. 3.4. attēlā ir ilustrēts formālo un neformālo apmācību jeb bezdarbnieku skaits laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim, kas atbilst dažādām apmācību jomām.
- *Otrkārt*, formālās un neformālās apmācības norisinās ilgāk, un tām ir nepieciešams vairāk kontaktstundu nekā KPP (skat. 3.5. attēlu). Formālās apmācības ilgst no 22 līdz 202 dienām un vidēji 91 dienu. Tām ir nepieciešamas vismaz 160 kontaktstundas un vidēji aptuveni 500 kontaktstundas. Neformālās apmācības aizņem 9 līdz 134 dienas un vidēji 42 dienas. Tām ir nepieciešamas vismaz 40 kontaktstundas un vidēji aptuveni 125 kontaktstundas. Savukārt KPP pārsvarā ilgst aptuveni 1 dienu un tajos ir tikai 7 kontaktstundas. Ņemot vērā, ka KPP ir tik īsi, varētu būt sarežģīti apkopot to ietekmi šīs nodaļas veiktajā kvantitatīvajā novērtējumā.
- *Treškārt*, KPP un citu apmācību izlases kopas nav piemērojams uzticamai statistikas analīzei. Apkopojot visas personas, kuras saņēma *jebkādus* ADTP

pasākumus no NVA laikposmā no 2012. gada līdz 2017. gadam, aptuveni trīs ceturtdaļas kaut kad saņēma KPP. Zināmā mērā KPP – tāpat kā parasti darbinieki, kas strādā ar klientu, vai karjeras konsultācijas – ir daļa no regulāriem pastāvīgiem pakalpojumiem, ko sniedz NVA, nevis tie sniegti kādas programmas ietvaros. Tas attiecīgi sarežģī nozīmīgus salīdzinājumus starp personām, kuras saņēma KPP un kuras tos nesaņēma. Turpretim, ņemot vērā, ka apmācību pie darba devēja un jauniešu darbnīcu dalības ir salīdzinoši retas, izlases kopa ir nepietiekama, lai kārtīgi novērtētu to ietekmi.

3.4. attēls. Galvenie formālo un neformālo apmācību veidi

Dalību skaits laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



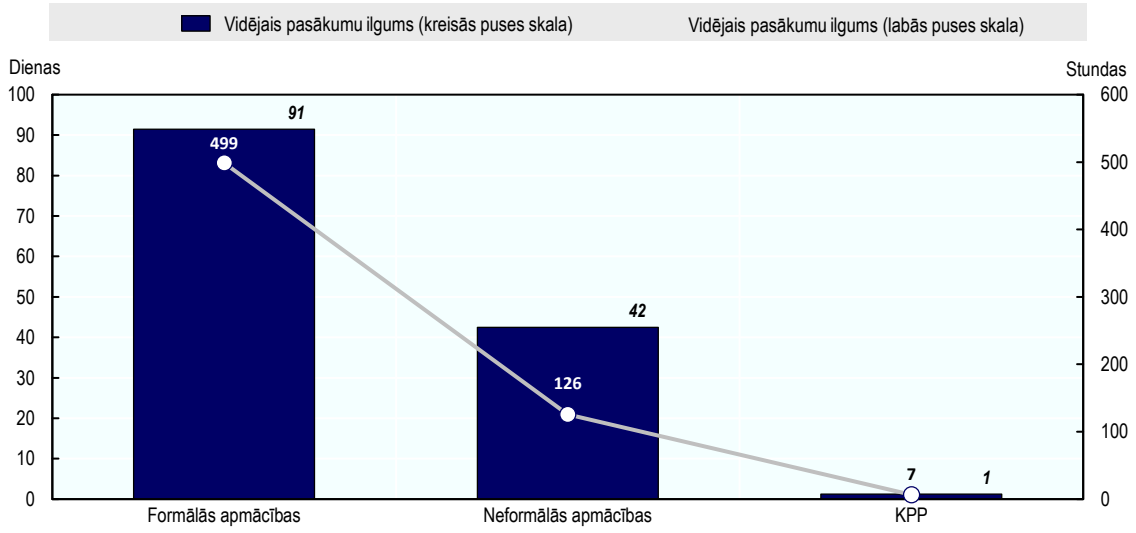
Piezīme: IKT: Informācijas un komunikāciju tehnoloģijas. Dati attiecas uz visām dalībām laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim.

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961106

3.5. attēls. Apmācību un konkurētspējas paaugstināšanas pasākumu ilgums

Vidējais pasākuma ilgums dienās, vidējais saskares laiks stundās laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: KPP: Konkurētspējas paaugstināšanas pasākums(-i).
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961125

Kā redzams 2. nodaļā, ir ikgadējas izmaiņas dalību skaitā formālās un neformālās apmācībās laikposmā no 2012. gada līdz 2017. gadam, tomēr ir bijis acīmredzams KPP skaita samazinājums. 2012. gadā bija gandrīz 150 000 dalību KPP, taču 2017. gadā tās saruka līdz mazāk nekā 80 000.

Pašlaik NVA – ar Apmācību komisijas norādēm – veic reformas KPP sniegšanā, apvienojot to ar neformālām apmācībām, kas varētu samazināt KPP dalību skaitu. Tas tiek darīts, lai konsolidētu atbalsta programmu, ko sniedz reģistrētiem bezdarbniekiem un lai uzlabotu apmācību un KPP kvalitāti. Šie jaunie konsolidētie kursi tiks veltīti komunikācijas pamatprasmēm, valsts valodai un IKT prasmēm, kamēr papildu e-mācību kursi, kas veltīti finanšpratībai un sagatavošanās intervijām, arī varētu tikt piedāvāti. Lai gan ir vēl par agru spriest par šo reformu ietekmi, NVA paredz, ka gan neformālo apmācību kvalitāte, gan šo kursu dalībnieku skaits varētu palielināties.

Gan formālās, gan neformālās apmācības tiek nodrošinātas ar kuponu sistēmas palīdzību. Kuponos ir noteikta attiecīgā apmācību joma, kurai tie ir derīgi, un to nominālvērtība nosaka sniedzamo apmācību ilgumu. Detalizētāka informācija par kuponu sistēmu un tās īstenošanu ir pieejama šīs nodaļas priekšpēdējā sadaļā.

Saistīti administratīvie dati detalizēti atspoguļo personu dalību ADTP un tās darba tirgus rezultātus

Apmācību programmu efektivitātes ekonometriskam novērtējumam ir nepieciešamas lielas datu kopas, kas nosaka personu rezultātus pēc to dalības apmācībās un kurās ir pietiekami

daudz informācijas par to personīgiem un mājsaimniecības raksturlielumiem un situāciju. Dati, pamatojoties uz kuriem tika veikts novērtējums, ir izklāstīti 3.1. tabulā. Dati attiecas uz laikposmu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Unikālie individuālie identifikatori ļauj datus apvienot, sniedzot detalizētu izpratni par personu dalību ADTP (no NVA), to pamatrādītājiem (no Iedzīvotāju reģistra) un par viņu darba tirgus rezultātiem un sociālās apdrošināšanas rezultātiem (no Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, kā arī no pašvaldību Sociālās palīdzības datubāzes).

3.1. tabula. Novērtējumā izmantotie datu avoti

Datu avots	Pieejamā informācija	Periodiskums	Paraugs
Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA)	Dalība ADTP, saziņa ar NVA un reģistrēto bezdarbnieku detalizēti pamatrādītāji.	Noteikto ADTP pasākumu sākuma un beigu datumi.	Reģistrētie bezdarbnieki.
Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra	Nodarbinātības rezultāti un dažādu pabalstu saņemšana, tostarp bezdarbnieka pabalsts, invaliditātes pensija, ģimenes valsts pabalsts, slimības pabalsts un pensijas.	Ikmēneša.	Visas darbspējīga vecuma personas.
Iedzīvotāju reģistrs	Individuālie pamatrādītāji, tostarp dzimums, vecums, etniskā piederība, pilsonības statuss un ģimenes stāvoklis.	Ikmēneša.	Visas darbspējīga vecuma personas.
Sociālās palīdzības datubāzes (no pašvaldībām)	Sociālās palīdzības un pabalsta garantētā minimālā ienākuma nodrošināšanai saņemšana.	Ikmēneša.	Visas darbspējīga vecuma personas.

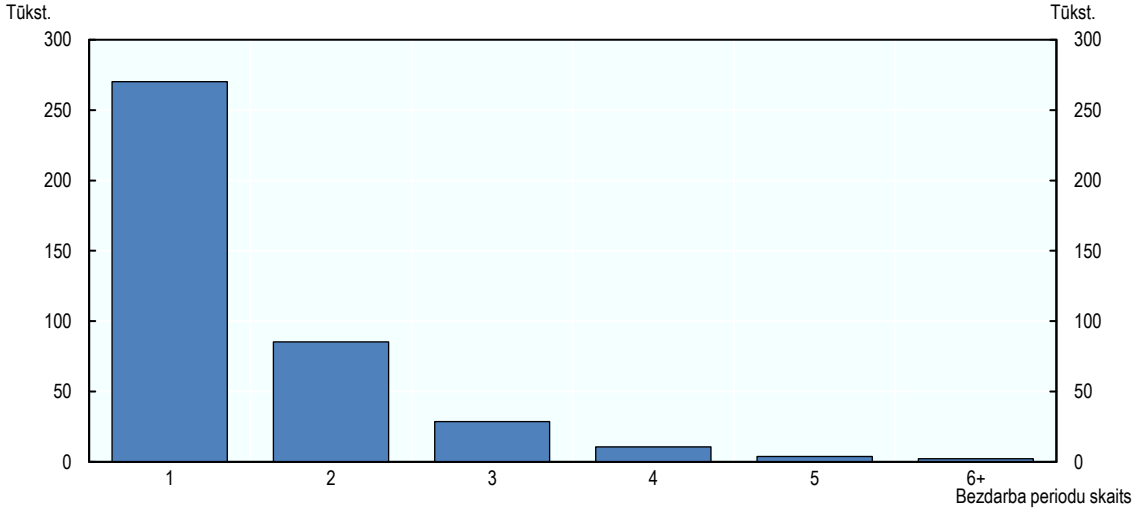
Piezīme: ADTP: Aktīvā darba tirgus politika.

Neraugoties uz datu kopu lielumu, uz kurām tiek balstīts novērtējums, būtu jāpatur prātā divi galvenie ierobežojumi. *Pirmkārt*, lai arī detalizēti nodarbinātības rezultāti ir zināmi par pārskata periodu (no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim), pilnas individuālās nodarbinātības vēstures nav pieejamas[17]. Tas nozīmē to, ka (1) tikai nepilnas nodarbinātības vēstures var tikt izmantotas, lai ņemtu vērā personu atšķirības, mēģinot noteikt apmācību ietekmi un (2) nevar zināt, vai pirmais *reģistrētais* bezdarba periods (laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim) atbilst personas pirmajam *patiesajam* bezdarba periodam. *Otrkārt*, ir grūti zināt formālo un neformālo apmācību precīzu saturu. Tas ir tāpēc, ka NVA galvenais uzdevums ir izsniegt apmācību dalībniekiem kuponu, kas ir pielāgots plašai apmācību jomai. Katru apmācību precīzais saturs ir tās izglītības iestādes atbildībā, kuru izvēlas kupona saņēmējs, un programmu apraksti var būt ļoti gari un detalizēti (jo īpaši neformālām apmācībām). NVA neapkopo informāciju par katras noteiktās apmācību programmas precīzo saturu.

No Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datiem par nodarbinātības rezultātiem izriet, ka daudzas personas pieredzēja vairāk nekā vienu reģistrētā bezdarba periodu laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim (3.6. attēls)[18]. Aptuveni viena trešdaļa personu, kuras kļuva par bezdarbniekiem vismaz vienreiz laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim pieredzēja vairāk nekā vienu reģistrētā bezdarba periodu. Pirmā, otrā, trešā un nākamā bezdarba perioda raksturīgais ilgums ir aprakstīts 3.1. ielikumā.

3.6. attēls. Bezdarba periodu skaits

Kopējais personu skaits laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: Dati attiecas uz reģistrēto bezdarbu. Ir iekļauti tikai tie periodi, kas sākās pēc 2012. gada janvāra. Ir saglabāti 2017. gada oktobrī notiekošie bezdarba periodi.
Avots: Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses

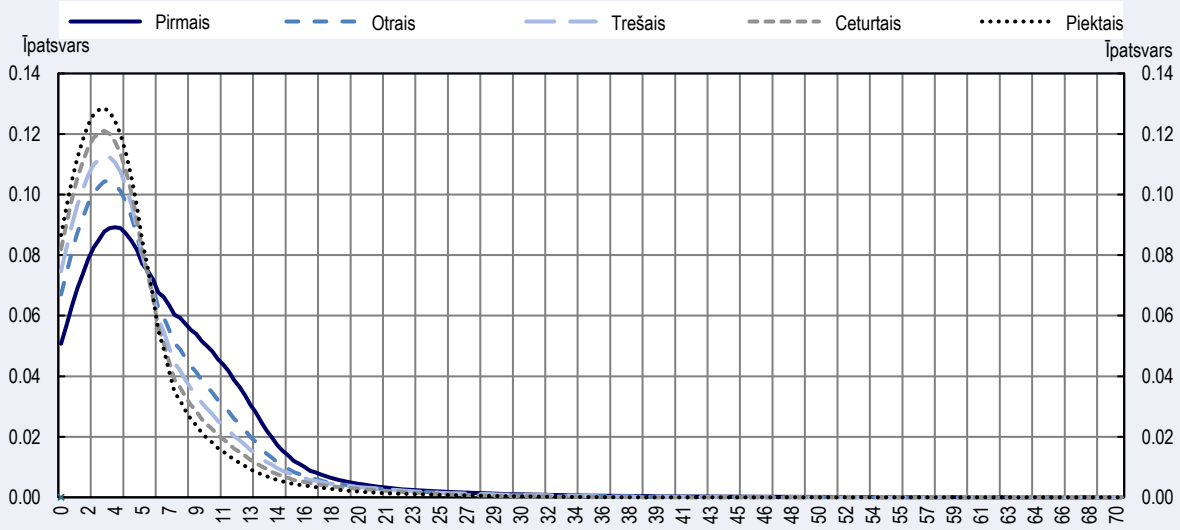
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961144

3.1. ielikums. Bezdarba periodu ilguma modeļi

Bezdarba periodi vidēji ilga sešus mēnešus, taču, ņemot vērā iespējamību, ka personām ir vairāki bezdarba periodi laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim, turpmākie bezdarba periodi bija īsāki nekā sākotnējie (skat 3.7. attēlu). Pirmie reģistrētie bezdarba periodi vidēji ilga septiņus mēnešus, turpretim piektie reģistrētie bezdarba periodi vidēji ilga četrus mēnešus. Aptuveni 10 % pirmo reģistrēto bezdarba periodu ilga vairāk nekā 12 mēnešus, savukārt tikai 4 % piekto reģistrēto bezdarba periodu bija tik ilgi. Šie modeļi atbilst bezdarbnieka pabalstu sistēmai, kas sniedz personām papildu stimulu atgriezties darba tirgū pēc pirmā bezdarba perioda. Kā iztirzāts 2. nodaļā, bezdarbnieka pabalstu apmērs ir atkarīgs no tā, cik ilgi persona bija nodarbināta pirms darba tiesisko attiecību pārtraukšanas: šis uzkrāšanas periods, visticamāk, būs īsāks otrajā, trešajā, ceturtajā (un tā joprojām) bezdarba periodā. Turklāt personām ir bijis jābūt nodarbinātām vismaz 12 mēnešus iepriekšējo 16 mēnešu laikposmā, lai pretendētu uz *jebkādiem* bezdarbnieka pabalstiem (deviņus mēnešus iepriekšējo 12 mēnešu laikposmā pirms 2016. gada decembra). Personas otrajā, trešajā, ceturtajā, piektajā (un tā joprojām) bezdarba periodā var nebūt tiesīgas saņemt bezdarbnieka pabalstus, sniedzot tām lielu stimulu atgriezties darba tirgū.

3.7. attēls. Bezdarba periodu ilguma sadalījums pēc reģistrēto bezdarba periodu skaita

Bezdarba perioda ilgums mēnešos laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: Ir iekļauti tikai tie periodi, kas sākās pēc 2012. gada janvāra un beidzās pirms 2017. gada oktobra.
Avots: Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961182

Tomēr pastāv divi nozīmīgi iebildumi par konstatējumu, ka turpmākie bezdarba periodi ir īsāki nekā sākotnējie. Pirmkārt, konstatējums daļēji izriet no izslēgšanas un izlases veidošanas. Personu otriem, trešajiem, ceturtajiem (un tā joprojām) bezdarba periodiem ir lielāka iespēja būt labēji izslēgtiem nekā to pirmajiem bezdarba periodiem. Turpmākiem bezdarba periodiem ir lielāka iespēja turpināties pēc pārskata perioda

beigām (2017. gada oktobris), jo īpaši tas, ja šie periodi ir ilgi un tos nevar novērot. Patiešām, ja vidējie bezdarba periodi tiek pārrēķināti, ņemot vērā tikai tās personas, kurām bija pieci pilni bezdarba periodi pārskata perioda laikā, vidējās atšķirības starp pirmo un turpmākajiem periodiem ir daudz mazākas (pielikuma 3.A.1. attēls). Protams, ar šo pārrēķinu tiek ieviesta citāda izlases veidošana, kurā tiek izslēgti tie, kuriem bija mazāk nekā pieci bezdarba periodi. Otrkārt, personu otrais, trešais, ceturtais (un tā joprojām) bezdarba periods faktiski norisinās vēlākā laikposmā, kas nozīmē to, ka tiem ir lielāka iespēja sakrist ar ekonomikas augšupejas intensīvajiem periodiem (skat. 1. nodaļu). Jau atkal sākotnējo un turpmāko bezdarba periodu atšķirības ir mazākas, taču tās nav izskaustas, ja šis "grupu" efekts ir nošķirts un saņemts (pielikuma 3.A.1. attēls).

Šajā novērtējumā uzmanība ir veltīta tām personām, kuras *tika iekļautas* reģistrētajos bezdarbniekos laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim: analīzē tiek izmantots "ienākošais" paraugs (*"inflow" sample*). Ir svarīgi zināt laiku, kad bezdarba periods sākās, lai analīzē varētu pareizi noteikt, cik ilgi persona ir bijusi bezdarbnieks pirms apmācību saņemšanas un cik ilgs tās bezdarba periods patiesībā bija. Personas, kuras bija bezdarbnieki 2011. gada decembrī un kurām šis statuss bija vēl 2012. gada janvārī, tiks iekļautas analīzē tikai tad, ja tās atgriežas darba tirgū un *no jauna kļūst par* bezdarbniekiem pārskata periodā.

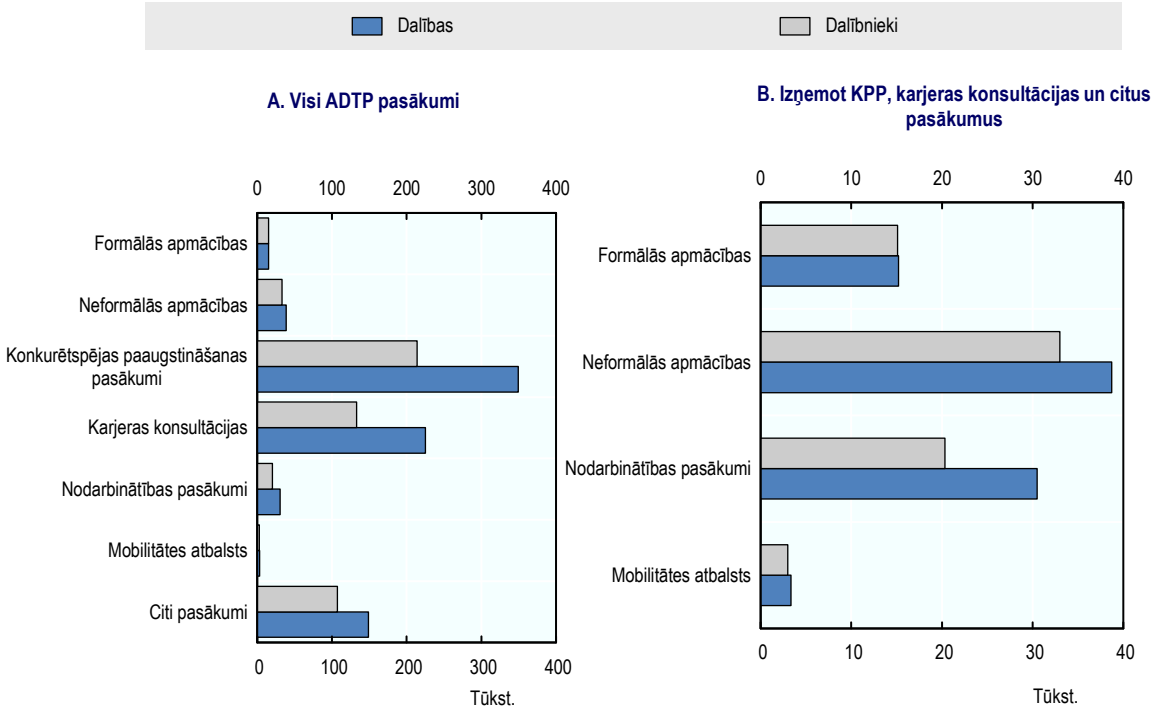
Analīzē īpaša uzmanība ir veltīta personu *pirmajam* reģistrētajam bezdarba periodam divu iemeslu dēļ. *Pirmkārt*, pirmie reģistrētie bezdarba periodi notiek pārskata perioda sākumā, atvieglojot ilgtermiņa apmācību ietekmes uz personu darba tirgus rezultātiem novērošanu. *Otrkārt*, kā redzams 3.1. ielikumā, pirmie reģistrētie bezdarba periodi pārsvarā ir ilgāki nekā citi periodi, atvieglojot to personu rezultātu izvērtēšanu, kuriem ir bijis ilgāks bezdarba periods pirms apmācību sākuma.

Personas bieži iesaistās vairākos aktīvās darba tirgus politikas pasākumos

Pat pēc datu pielāgošanas šim novērtējumam apmācības acīmredzami joprojām ir būtiska Latvijas ADTP stratēģijas sastāvdaļa. Pēc datu ierobežotu lietojumu tikai ADTP pasākumiem, kurus personas saņēma pirmo reģistrēto bezdarba periodu laikā, aptuveni 15 000 personu piedalījās vismaz vienās formālās apmācībās un vel 33 000 piedalījās vismaz vienās neformālās apmācībās (3.8. attēls). Šajos datos ir iekļautas Jauniešu garantijas ietvaros sniegtās apmācības[19]. Līdz ar to bija novērojama plašāka dalība neformālās apmācībās nekā visos nodarbinātības pasākumos – tostarp sabiedriskajos darbos un subsidētā nodarbinātībā – kopumā. Tomēr, kā iztirzāts 2. nodaļā, dalība KPP krietni pārsniedza dalību citas kategorijas ADTP pasākumā Latvijā.

3.8. attēls. Dalība ADTP pasākumos

Dalību un dalībnieku skaits pirmā reģistrētā bezdarba perioda laikā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: ADTP: Aktīvā darba tirgus politika. KPP: Konkurētspējas paaugstināšanas pasākums(-i). Dalības skaitās katru reizi, kad persona ir piedalījusies noteiktā ADTP pasākumā, pat ja to dara vairāk nekā vienu reizi pirmā reģistrētā bezdarba perioda laikā. Dalībniekos katra persona tiek skaitīta tikai vienu reizi katrā ADTP pasākumā. Nodarbinātības pasākumos ietilpst sabiedrisko darbu shēmas vai subsidētā nodarbinātība. Citos pasākumos ietilpst visi citi ADTP pasākumi, tostarp uzņēmējdarbības atbalsts, citas apmācības (piemēram, jauniešu semināri) un "Minesotas" pakalpojumi narkomāniem. Dati attiecas tikai uz personu pirmo reģistrēto bezdarba periodu.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961182

Daudzas personas piedalās vairāk nekā vienā ADTP pasākumā pirmā reģistrētā bezdarba perioda laikā (3.9. attēls). Pat ja tiek izslēgti KPP, karjeras konsultācijas un "citi īstermiņa pasākumi" (t. i., citi pasākumi, kuros ietilpst īsas konsultācijas vai nodarbības), 30 % personu, kuras piedalījās kādos atlikušajos konkrētos ADTP pasākumos, beigās piedalās vairāk nekā vienā konkrētā ADTP pasākumā. 47 % no tām personām, kuras piedalījās formālās apmācībās pirmajā reģistrētajā bezdarba periodā, bija piedalījušās vairāk nekā vienā konkrētā ADTP pasākumā. Līdzīgi arī 36 % no tām personām, kuras piedalījās neformālās apmācībās pirmajā reģistrētajā bezdarba periodā, bija piedalījušās vairāk nekā vienā konkrētā ADTP pasākumā. Viena no šī novērtējuma galvenajām problēmām ir apmācību ietekmes novērtēšana, neraugoties uz dažādu ADTP pasākumu savstarpēju pārklāšanos.

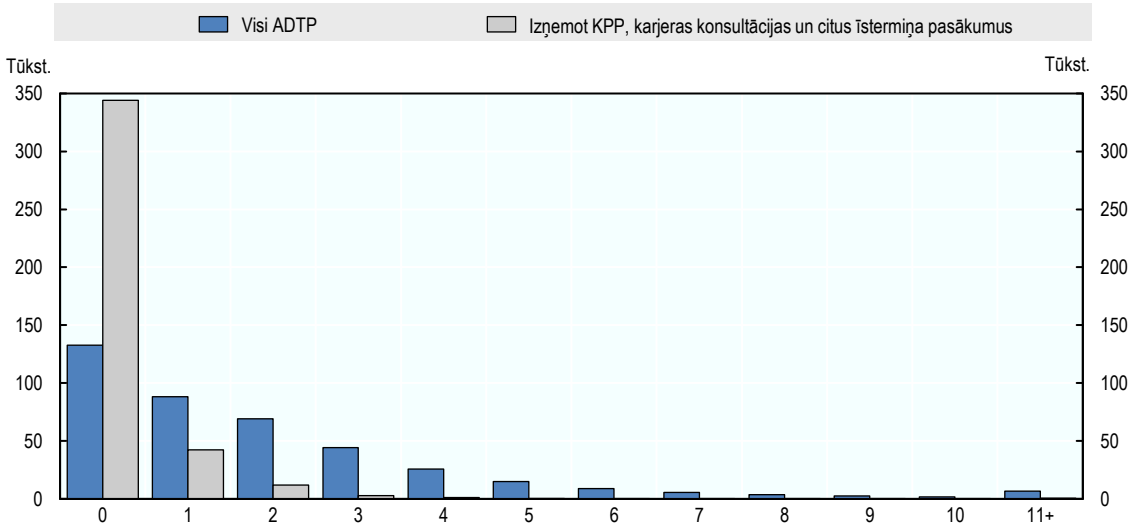
Dalība formālās un neformālās apmācībās arī ievērojami pārklājās. Aptuveni viena trešdaļa formālo apmācību dalībnieku piedalījās arī neformālās apmācībās pirmā bezdarba perioda

laikā, savukārt apmēram 15 % neformālo apmācību dalībnieku piedalījās arī formālās apmācībās.

Tomēr pastāv noteikti ierobežojumi par to formālo un neformālo apmācību skaitu, kurās personas drīkst piedalīties. Personas drīkst piedalīties tikai vienās formālās apmācībās reizi divos gados. Tas izskaidro to, kāpēc personu pirmajos reģistrētajos bezdarba periodos dalību un dalībnieku skaits formālās apmācībās ir praktiski vienāds 3.8. attēlā. Savukārt personas var būt ne biežāk kā trīs reizes gadā iesaistītas latviešu valodai veltītās neformālās apmācībās un ne biežāk kā divas reizes gadā cita veida apmācībās. Šo iemeslu dēļ dalību skaits pārsniedz neformālo apmācību dalībnieku skaitu 3.8. attēlā.

3.9. attēls. Vairākas dalības ADTP pasākumos

Dalībnieku skaits pēc ADTP dalību skaita laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: ADTP: Aktīvā darba tirgus politika. KPP: Konkurētspējas paaugstināšanas pasākums(-i). Citi īstermiņa pasākumi ir tie citi pasākumi, kuros ietilpst tikai īsas konsultācijas vai nodarbības. Citos īstermiņa pasākumos neietilpst būtiskākie pasākumi, piemēram, uzņēmējdarbības atbalsts. Dati attiecas tikai uz personu pirmo reģistrēto bezdarba periodu.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961201

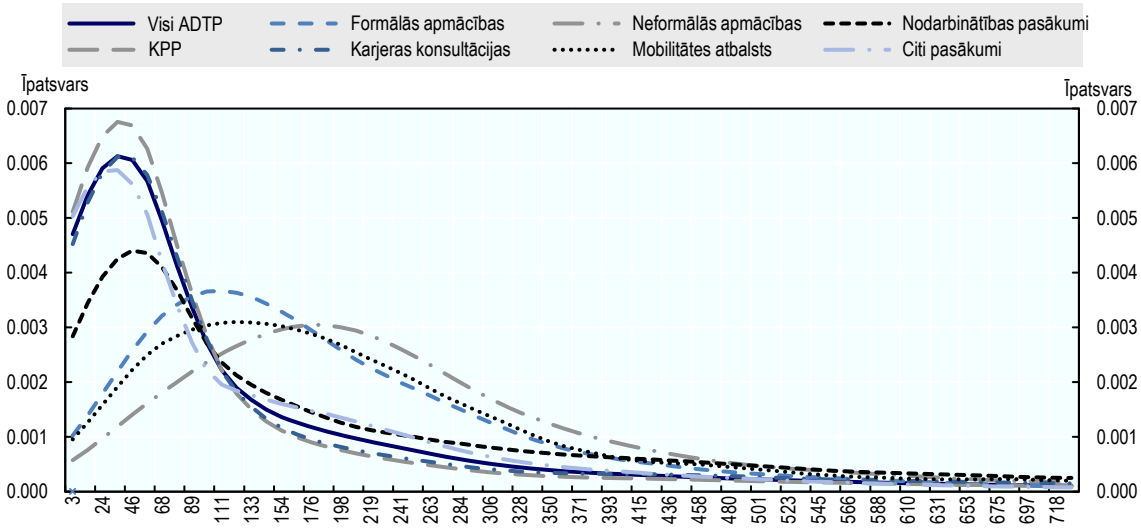
ADTP pasākumu īstenošanas laiks – par to, kad tie notiek personas bezdarba perioda laikā – ievērojami atšķiras (3.10. attēls). KPP un karjeras konsultācijas pārsvarā notiek divu mēnešu laikā kopš kļūšanas par bezdarbnieku: vidējais nepieciešamais laiks, lai saņemtu KPP pēc reģistrēšanās bija 46 dienas, savukārt karjeras konsultācijās – 58 dienas. Dalība nodarbinātības pasākumos arī notika *salīdzinoši* agri personu bezdarba periodu laikā (vidēji 124 dienas). Tas, iespējams, atspoguļo faktu, ka iesaistīšanās sabiedrisko darbu programmā, kas līdz šim ir lielāka nodarbinātības pasākumu daļa, notiek paredzamā, rotējošā kārtībā, jo īpaši lauku reģionos, kur ir sastopams arī sezonas darbs. Reģionālās mobilitātes atbalsta pasākumos pārsvarā iesaistās sešus mēnešus pēc personas bezdarba perioda: šādi pasākumi var būt tieši saistīti ar apmācībām, kas ļauj sasniegt apmācību sniedzējus vai arī tie var palīdzēt reģistrētiem bezdarbniekiem sasniegt jauno darbavietu.

Formālās apmācības parasti notiek agrākā personas bezdarba perioda posmā nekā neformālās apmācības. Vidēji pagāja 161 diena kopš reģistrēšanās par bezdarbnieku un

formālo apmācību programmu sākšanās salīdzinājumā ar 218 dienām neformālās apmācībās. Neformālās apmācības notiek vēlāk bezdarba perioda laikā nekā cita veida ADTP. Vismaz daļa atšķirību laikposmā no reģistrācijas līdz apmācību sākumam formālās un neformālās apmācībās attiecas uz rindu veidošanos. Pēc tam, kad darbinieks, kas strādā ar klientu, un NVA klients ir vienojušies par apmācību nepieciešamību, personām ir jāgaida vidēji 110 dienas līdz neformālo apmācību (vismaz to, kuras veltītas svešvalodām un IKT) sākumam un apmēram 60 dienas līdz formālo apmācību sākumam[20]. Šajos gaidīšanas laikos ietilpst laikposms no apmācību pasākuma piešķiršanas līdz apmācību kupona saņemšanai un laikposms no apmācību kupona saņemšanas līdz kupona izmantošanai. Šo gaidīšanas laiku ietekme ir detalizētāk aprakstīta šīs nodaļas priekšpēdējā sadaļā.

3.10. attēls. Atšķirības ADTP pasākumu sākumā

Dienu skaits laikposmā no reģistrēšanās par bezdarbnieku līdz ADTP pasākumu sākumam atbilstoši ADTP pasākuma veidam laikā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: ADTP: Aktīvā darba tirgus politika. KPP: Konkurētspējas paaugstināšanas pasākums(-i). Grafikā nav iekļauti novērojumi, kas pārsniedz 730 dienas. Dati attiecas tikai uz personu pirmo reģistrēto bezdarba periodu.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961220

Ņemot vērā iepriekš aprakstīto ADTP pasākumu īstenošanas laiku atšķirības, bezdarbnieki, kuri iesaistījās apmācībās un apvienoja tās ar kādu papildu ADTP pasākumu, pārsvarā vispirms piedalījās konkrētajā papildu ADTP pasākumā. Aptuveni 93 % personu, kuras iesaistījās gan KPP, gan formālās apmācībās, vispirms piedalījās KPP, savukārt 89 % personu, kuras iesaistījās gan karjeras konsultācijās, gan formālās apmācībās, vispirms piedalījās karjeras konsultācijas[21]. Turklāt 58 % personu, kuras piedalījās nodarbinātības pasākumā un formālās apmācībās, vispirms piedalījās nodarbinātības pasākumā.

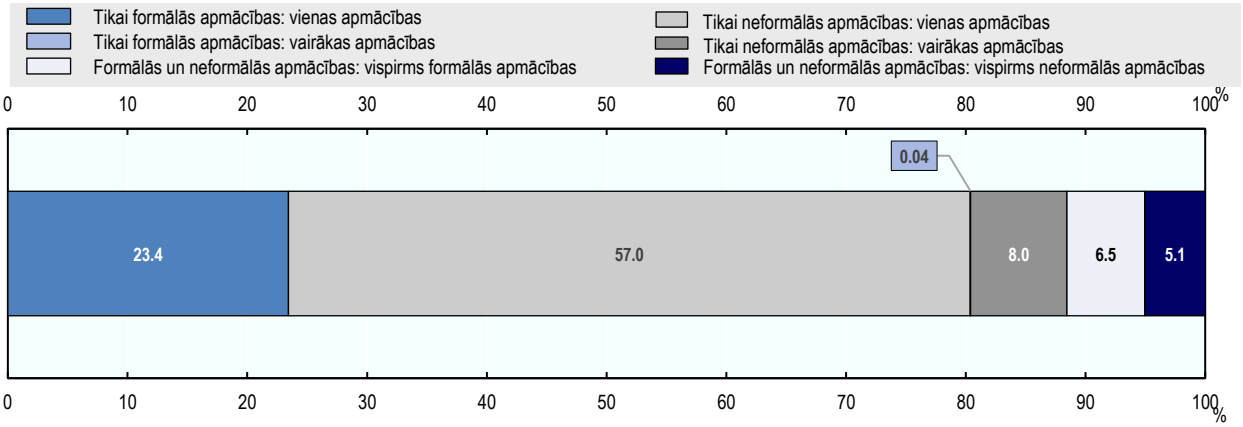
Tomēr tām personām, kuras saņēma gan reģionālās mobilitātes atbalstu, kas ir detalizētāk aprakstīts 2. un 4. nodaļā, gan apmācības, 80 % gadījumos abi pasākumi sākās vienlaikus. Tas atspoguļo faktu, ka šādu mobilitātes atbalstu bieži saņēma personas, kas vēlējās uzlabot iespējas piekļūt apmācību sniedzējiem. Personas varēja saņemt atmaksu 100 EUR mēnesī apmērā, lai segtu transporta izmaksas līdz apmācību norises vietai vai izmitināšanas izmaksas apmācību norises vietā ar nosacījumu, ka attiecīgā apmācību norises vieta atrodas

15 kilometru attālumā no pastāvīgās dzīvesvietas. Tomēr šāda mobilitātes atbalsta saņemšana nav automātiska: apmācību dalībniekiem ir jāiesniedz NVA pieteikuma veidlapa ar apliecinošiem dokumentāriem pierādījumiem 10 darba dienu laikā kopš apmācību sākuma. Kā iztirzāts 4. nodaļā, mobilitātes atbalsts ir pieejams arī tiem, kuri vēlas pārceļot, lai uzsāktu jaunu darbu (neraugoties uz to, vai apmācības ir pabeigtas vai ne), taču minimālais nepieciešamais attālums, lai pretendētu uz šādu mobilitātes atbalstu, ir 20 kilometri.

Formālām apmācībām bija tikai nedaudz lielāka iespēja sākties pirms neformālām apmācībām to bezdarbnieku starpā, kuri saņēma *gan* formālās, gan neformālās apmācības (3.11. attēls). Aptuveni 56 % šādām personām formālās apmācības tika iekļautas pirms neformālajām apmācībām. Formālo un neformālo apmācību atšķirības, ņemot vērā vidējo laiku no reģistrācijas līdz apmācību sākumam, nav tik krasas kā tām personām, kuras iegūst abu veidu apmācības. Personas var arī dot priekšroku saviem darbiniekiem, kas strādā ar klientu, atsaucoties uz formālo un neformālo apmācību kārtību (ja tās tiek apvienotas), tomēr tam pastāv noteikti ierobežojumi. Piemēram, latviešu valodas kursos prioritārā secība ir noteikta tām personām, kuru nespēja runāt valsts valodā kavē viņu integrēšanos darba tirgū.

3.11. attēls. Dalība vairākās apmācībās

To iedzīvotāju īpatsvars, kuri saņēma jebkādas apmācības pirmajā reģistrētajā bezdarba periodā laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: To personu izlase, kas saņēma kāda veida apmācības pirmajā reģistrētajā bezdarba periodā.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961239

Kompleksi dalības apmācībās modeļi rada nepieciešamību pēc pragmatiskas ekonometriskās metodes

Lai varētu rūpīgi novērtēt apmācību pasākumu ietekmi, ir nepieciešams salīdzināt apmācību saņēmēju nodarbinātības rezultātus ar to, kas būtu, ja šīs personas nebūtu saņēmušas apmācības: pēdējo minēto vispār nevar konstatēt, tādēļ ir nepieciešams atrast veidu, kā no datiem radīt šo "hipotētisko scenāriju". Parasti pētnieki to izdarītu, salīdzinot to personu rezultātus, kuri piedalījās apmācībās ar to personu rezultātiem, kuri nepiedalījās apmācībās. Šādi salīdzinājumi var būt neobjektīvi, jo dažam personu kategorijām (piemēram, vairāk motivētie) ir lielāka iespēja piedalīties apmācībās un gūt labākus

nodarbinātības rezultātus, ne tikai viņu dalības apmācībās dēļ. Savukārt personām, kuras saskaras ar papildu nodarbinātības šķēršļiem un līdz ar to tām ir sliktāki nodarbinātības rezultāti, ir lielāka iespēja, ka darbinieks, kas strādā ar klientu, norīkos uz apmācībām. Lai pievērstos šiem neobjektivitātes avotiem, pētnieki varētu ņemt vērā novērotās atšķirības (dzimuma, izglītības, vecuma un tā joprojām) apmācību dalībniekos un personās, kas nav apmācību dalībnieki. Efektīvi salīdzinot personas, kuras ir šķietami līdzīgas, ņemot vērā viņu novērojamos pamatrādītājus, ar šādām metodēm attiecīgi izstrādātu "apmācību ietekmes" aplēses.

Esošā novērtējuma ietvaros šādu salīdzinājumu (pat ņemot vērā novērojamos pamatrādītājus) veikšana var radīt neobjektīvas patiesās apmācību ietekmes aplēses, jo personas piedalās apmācībās ļoti atšķirīgos laikos bezdarba periodu laikā. Tā kā bezdarbniekiem dalības uzsākšana apmācību programmās aizņem laiku pēc reģistrācijas NVA, nebūtu pamatoti salīdzināt apmācītas personas ar tām, kuras nesaņem apmācības. Daudzus apmācības nesaņēmušos nevar apstrādāt, pamatojoties uz to, ka šīs personas ātri atrod darbu (un atgriežas darba tirgū), nesaņemot atbalstu no NVA. Pēdējai minētai personu grupai faktiski var būt labāki turpmākie nodarbinātības rezultāti nekā apmācību dalībniekiem: ja tie atkal ātri atgriežas darba tirgū, tiem ir labas izredzes saglabāt darbu un vēl labākas izredzes būt nodarbinātiem vairāku gadu vai mēnešu laikā nekā tad, ja tie būtu palikuši par bezdarbniekiem. Turklāt NVA viņus neprofilēs kā personas, kurām nepieciešamas apmācību atbalsts, tāpēc pavadītais laiks bezdarbā netiks mehāniski pagarināts, nespējot pabeigt profesionālas apmācības kursu. Vienlaikus viņi var būt sistemātiski motivētāki vai spējīgāki nekā apmācību dalībnieki, ko ar pieejamajiem datiem varētu būt sarežģīti atbilstoši kontrolēt.

Viens veids, kā noteikt to apmācību programmu ietekmi, kuras ir piešķirtas dažādos bezdarba perioda laikos, ir pievērsties tām personām, kuras ir pavadījušas noteiktu skaitu mēnešu bezdarbā, un salīdzināt to personu darba tirgus rezultātus, kuras uzsāk apmācības attiecīgajā mēnesī, ar tiem, kas joprojām "gaida" vai nu dalību ADTP pasākumā, vai kādu veidu, kā izkļūt no bezdarba. "Dinamiskās novērojamo izvēles" metodoloģijas piemērošana, ko aizsāka Sianesi (2004[39]) un Fredriksson un Johansson (2008[40]) un kas ir izmantota šajā analīzē, ir detalizētāk izskaidrota 3.2. ielikumā. Šīs pieejas priekšrocība ir tāda, ka tā nodrošina apmācīto personu salīdzināšanu ar tām personām, kuras ir bezdarbnieki vismaz tikpat ilgi, samazinot neobjektivitāti, cenšoties noteikt apmācību ietekmi.

3.2. ielikums. Ekonometriskā metode – Dinamiskā novērojamo izvēle (*Dynamic selection-on-observables*)

Tad, kad personas uzsāk ADTP pasākumus dažādos bezdarba perioda laikos, "dinamiski" izvēloties pasākumus, personas, kuras *nekad* nebija apmācītas, nevar izmantot salīdzinājumā ar personām, kuras tika apmācītas. Personas kļūst pieejamas apmācībām tikai tad, kad tās ir pārāk ilgi bijušas bez darba. Savukārt viens no galvenajiem iemesliem, kāpēc dažas personas netiek apmācītas, ir tas, ka tās atrod darbu un atgriežas darba tirgū. Tas sekmē tādu metodi, kurā ne tikai salīdzina pastāvīgi apmācāmos ar tiem, kuri nekad nav apmācīti, bet gan salīdzina tos, kuri uzsāk apmācības noteiktā bezdarba periodā laikposmā ar tiem, kuri vēl tajā laikā gaida apmācības. Tā ir "dinamiskās novērojamo izvēles" metode (*"dynamic selection-on-observables" approach*), kuru izstrādāja Sianesi (2004[39]) un Fredriksson un Johansson (2008[40]).

Dinamiskās novērojamo izvēles metodes īstenošanai nepieciešams noteikt (pēc tam apkopot) atsevišķu apmācību ietekmi katram priekšapmācību laikposmam (m, laikposms no reģistrācijas līdz apmācību sākumam) un katram interesējošam laikposmam (t, pagājušais laiks kopš ADTP pasākuma sākuma, kad tiek novērtēta nodarbinātība un ienākumi). *Iespējamie* personas (i) darba tirgus rezultāti (piemēram, nodarbinātība vai ienākumi) var tikt izteikti kā Y_{imt}^{d}, kur $d = 1$ apmācībās un $d = 0$ citos gadījumos. Vidējā apmācību ietekme uz apmācīto ($D_{im} = 1$) katrā m un t var tikt izteikta kā:

$$\gamma_{mt} = E\left[Y_{imt}^{1} \middle| D_{im} = 1\right] - E\left[Y_{imt}^{0} | D_{im} = 1\right]$$

Lai atrisinātu šo vienādojumu:

- apstrādes grupa sastāv no personām, kuras *uzsāk* apmācības laikposmā m. Tajā ir iekļauts neliels personu mazākums, kuras laika gaitā priekšlaicīgi pārtrauc mācības.

- Salīdzinājuma grupa sastāv no personām, kuras vēl bija bezdarbnieki laikposmā m, taču kuras vai nu piedalījās apmācībās vēlāk nekā laikposmā m, vai nu vispār tajās nepiedalījās.

- Personas, kuras (1) iesaistījās apmācībās vai (2) kļuva nodarbinātas un līdz ar to atgriezās darba tirgū *pirms* laikposma m, nav iekļautas noteiktās apmācību ietekmes aprēķinā γ_{mt}.

Ņemot šo visu vērā, dinamiskās novērojamo izvēles metodi var izmantot tikai, lai aprēķinātu *pirmā* ADTP pasākuma, kurā piedalās personas, apmācību ietekmi. Tas, kas notiek pēc dalības sākšanas pirmajā ADTP pasākumā, tiek uzskatīts par daļu no personas rezultātiem arī tad, ja tas nozīmē turpmāku dalību ADTP pasākumos dēļ nestrādāt.

Lai gan γ_{mt} tāpat atklājas, interešu rezultātiem ir lietderīgi aprēķināt vispārīgo apmācību ietekmi γ_t, kas ir raksturīga tikai laikposmam t. Šajā nodaļā iekļautā analīze izriet no iepriekšējas dinamiskās novērojamo izvēles metodes piemērošanas, ņemot vidējo svērto vērtību no visiem γ_{mt}, kur svērtā vērtība atbilst daļai no kopējā apmācīto skaita katrā priekšapmācību laikposmā m (Doerr et al., 2017[41]). Kopējam personu skaitam N un maksimālajam priekšapmācību laikposmam M:

$$\gamma_t = \frac{\sum_{m=1}^{M} \sum_{i=1}^{N} D_{im} \times \gamma_{mt}}{\sum_{m=1}^{M} \sum_{i=1}^{N} D_{im}}$$

γ_t ir šīs nodaļas galvenā apmācību ietekme uz nodarbinātības iespējām un ienākumiem, aplūkojot 6, 12, 18, 24, 30 un 36 mēnešu laikposmu pēc apmācību sākuma.

Priekšapmācību laikposmam ir jānosaka noteikti ierobežojumi (minētie m), lai nodrošinātu, ka pastāv pietiekams paraugu skaits, lai varētu aprēķināt katru γ_{mt}. Lai iegūtu galvenos rezultātus, analīze ir koncentrēta uz priekšapmācību laikposmiem 0-12 mēnešu garumā. Tā attiecas uz 95 % formālo apmācību un 93 % neformālo apmācību. 0-12 mēnešu laikposmu aplūkošana nodrošina, ka pastāv pietiekami daudz novērojumu, lai rezultātus sadalītu apakšgrupās.

Lai gan noteiktu priekšapmācību laikposmu aplūkošana tikai daļēji risina problēmas ar izlasi, kas var padarīt apmācību efektivitāti neobjektīvu, individuālie pamatrādītāji, kuriem ir korelācija ar personu nodarbinātības izredzēm, vēl joprojām var ietekmēt to, vai personas uzsāk apmācības noteiktā m, vai ne. Šīs nodaļas analīze nosaka katru γ_{mt}, izmantojot mazāko kvadrātu metodi (MKM), iekļaujot maināmos lielumus dzimumam, vecumam, ģimenes stāvoklim, bērnu skaitam, invaliditātes statusam un sociālās palīdzības saņēmēja statusam bezdarba perioda sākumā, izglītības līmenim, etniskai piederībai, pilsonības statusam, latviešu valodas prasmēm un informāciju par iepriekšējo (ja zināma) nodarbinātību. MKM regresijas analīzēs ir iekļauta arī nemainīga ietekme uz reģionu, NVA filiāli un kalendāro mēnesi, kurā persona piereģistrējās par bezdarbnieku.

Viens no neobjektivitātes (*bias)* avotiem, kuram vajadzētu pievērsties, lai iegūtu ticamu aplēsi par apmācību ietekmi, izriet no bezdarbnieku spējas *paredzēt* turpmākās nodarbinātības izredzes. Ja personām ir aizdomas, ka tās nākotnē iegūs darbu, pat ja tām pašlaik ir bezdarbnieka statuss, tām var būt mazāk stimuls piedalīties apmācībās vai ADTP pasākumos. Jo īpaši sezonāliem darbiniekiem var būt nozīmīgas vienošanās ar darba devēju, kas ļauj viņiem noteikt, kad parādīsies jauns darbs. Tas veicina ņemt vērā prasmju līmeni (ar izglītības līmeni) un reģistrācijas mēnesi, kā arī izmantot informāciju par iepriekšējo nodarbinātību.

Apmācību dalībniekiem ir arī iespēja paredzēt apmācību sākumu: parasti viņus informē laikus vēl pirms apmācību kupona saņemšanas. Tādēļ, viņi var samazināt darba meklēšanas pūliņus, gaidot apmācību sākumu. Tas būtu jāatrisina, veicot salīdzinājumu starp tiem, kuri uzsāk un kuri neuzsāk apmācības *noteikta* mēnesī m. Pat ja apmācības nesaņēmušie ir pielikuši vairāk pūliņu darba meklēšanai bezdarba perioda laikā, šādi pūliņi nav bijuši sekmīgi līdz pat mēnesim m. Tomēr var arī būt, ka šie papildu darba meklēšanas pūliņi uzlabo apmācības nesaņēmušo nodarbinātības izredzes *pēc* mēneša m: šādi darba meklēšanas pūliņi var būt zināmā mērā "progresējoši", ja bezdarbnieki var izveidot tīklus vai sakarus ar topošiem darba devējiem. Tas var nelabvēlīgi ietekmēt apmācību ietekmes aplēses tādējādi, ka topošie apmācību dalībnieki neuzkrāj tik daudz darba meklēšanas pūliņu kā personas, kas nav apmācību dalībnieki. Šo iespējamo fenomenu būtu jāpatur prāta rezultātu interpretēšanas laikā.

Analīzē saskaņošanas metožu vietā (piemēram, tieksmes vērtējuma saskaņošanas pieeja) ir izmantota MKM regresijas analīze, lai uzlabotu novērojamos individuālos pamatrādītājus, aprēķinot katru γ_{mt} triju galveno iemeslu dēļ. *Pirmkārt*, saskaņošanas metodes parasti ļauj veikt parastu salīdzinājumu starp apmācītām un neapmācītām personām. Tomēr daļai šīs nodaļas analīzei ir lietderīgi noteikt ietekmi vairāk nekā viena veida apstrādes grupai (piemēram, apmācību apstrādes ietekmes sadalīšana tiem, kuri saņēma un arī nesaņēma mobilitātes atbalstu). Izmantojot MKM, ir pašsaprotami iekļaut vairāk nekā vienu fiktīvo mainīgo dažādām apstrādes grupām. *Otrkārt*, ir iespējams iekļaut nemainīgu ietekmi (piemēram, NVA filiālei), nosakot apmācību ietekmi ar lineāro modeli, kā MKM, nesaskaroties ar gadījuma parametru problēmu. Šī problēma var ietekmēt nepieciešamo probita vai logita vienību aprēķinus, lai izveidotu tieksmes vērtējumu

saskaņošanai vai novērtēšanai (Neyman and Scott, 1948[42]; Lancaster, 2000[43]; Söderbom, 2009[44]). *Treškārt*, MKM izmantošanas ietekmes noteikšana ievērojami paātrina aprēķinus. Līdzīgi pētījumi ir norādījuši arī uz MKM un citu, sarežģītāku metožu, piemēram, apgrieztās varbūtības novērtēšanas, rezultātu ievērojamo līdzību (Doerr et al., 2017[41]).

Standartkļūdas ir noteiktas, izmantojot klastera paredzamā sadalījuma substitūciju (*bootstrapping*) ar 250 atkārtojumiem, kuros klasteri ir vienā līmenī ar NVA filiāli. Tas izskaidro to, ka vispārīgā apmācību ietekme attiecīgam laikposmam γ_t ir noteiktās apmācību ietekmes no vairākiem priekšapmācību laikposmiem kopums (minētie γ_t). Šāds standartkļūdas aprēķins atbilst esošo publikāciju piemēriem (Biewen et al., 2014[45])

Tālākajā analīzē ir iekļauti aprakstošāki personu, kuras kādā brīdī pirmā bezdarba perioda laikā bija nodarbinātas un ne, nodarbinātības rezultātu salīdzinājumi līdztekus dinamiskās novērojamo izvēles metodes rezultātiem. Pirmkārt, riska līmeņi (*hazard rates*) – iespēja atgriezties darba tirgū – dažādos laikos pēc reģistrācijas par bezdarbnieku tiks paziņoti apmācītām un neapmācītām personām. Otrkārt, nodarbinātības rezultāti noteiktos pēcreģistrācijas laikos tiks paziņoti apmācītām un neapmācītām personām gan ņemot vērā novērojamos pamatrādītājos, gan ne. Šīs izstrādātās analīzes vairāk atbilst iepriekšējam Hazans un Dmitrijeva (2013[38]) izstrādātajam Latvijas apmācību programmu novērtējumam, atvieglojot salīdzināšanas veikšanu ar viņu rezultātiem.

Līdz ar atbildēšanu par apmācībām, kuras sākas dažādos laikos personas bezdarba perioda laikā, dinamiskā novērojamo izvēles metode vienlaikus sniedz praktisku risinājumu personām, kuras saņem vairākus ADTP pasākumus, nosakot apmācību ietekmi. Atsaucoties uz personām, kuras saņem vairākus ADTP pasākumus, šī metode koncentrējas uz *pirmā* ADTP pasākuma, kuru personas saņem, ietekmes noteikšanu. Visas turpmākās ADTP dalības tiek efektīvi apstrādātas kā daļa no personas nodarbinātības rezultātiem: ja persona paliek bezdarbnieka statusā, lai pabeigtu vēl citas apmācības (vai ir apmācīta no jauna, jo ir palikusi par bezdarbnieku), tā tiek uzskatīta kā informācija par rezultātiem, nevis par turpmākām apmācībām[22].

Tā kā dinamiskā novērojamo izvēles metode ir koncentrēta uz pirmo ADTP pasākumu, kurā personas piedalās, KPP, karjeras konsultācijas un citi īstermiņa pasākumi analīzē nav uzskatāmi par konkrētiem ADTP pasākumiem. KPP, karjeras konsultāciju un citu īstermiņa pasākumu uzskatīšana par konkrētiem ADTP pasākumiem krietni samazinātu to personu izlasi, kurām formālās vai neformālās apmācības bija pirmais saņemtais ADTP pasākums. Savukārt tas apgrūtinātu veikt ticamu aplēsi par formālo un neformālo apmācību ietekmi. Savukārt apmācību ietekmi var noteikt tām personām, kuras saņēma KPP un nesaņēma to: tas analīzē ļauj noteikt, vai apmācību ietekme ir atkarīga no iepriekš saņemta KPP. Piemēram, var arī būt, ka apmācības ietekmēs tikai nodarbinātības iespējas, ja apmācību saņēmēji zinās, kā darba tirgū pārdot savas jaunās prasmes ar uzlabotu CV vai labu intervēšanas metodi.

Dinamiskā novērojamo izvēles metode tiks arī pielāgota trīs veidos, lai izpētītu, vai citu ADTP pasākumu saņemšana izmaina aprēķināto formālo un neformālo apmācību ietekmi[23].

- *Pirmkārt*, apmācību ietekme var tikt sadalīta tām personām, kuras saņēma *tikai* vienas formālās vai neformālās apmācības un tām personām, kuras iesaistījās apmācībās un kuras *pēc tam* saņēma citu konkrēto ADTP pasākumu (piemēram, citas formālās vai neformālās apmācības, vai nodarbinātības pasākumu). Tomēr

šādi rezultāti būtu jāinterpretē ar zināmu piesardzību, jo turpmāku konkrēto ADTP pasākumu saņemšanai var arī būt korelācija ar turpmākiem nodarbinātības rezultātiem: lai piedalīto papildu ADTP pasākumos, personām ir faktiski jābūt bezdarbniekiem.

- *Otrkārt*, ir iespējams atsevišķi aplūkot apmācību ietekmi uz tiem, kuri *iepriekš* saņēma citu ADTP pasākumu. Jo īpaši ir iespējams pārbaudīt, vai KPP saņemšana pirms apmācību sākuma uzlabo šo apmācību efektivitāti.
- *Treškārt,* to apmācību ietekme, kuras sākas *vienlaikus* ar papildu ADTP pasākumu, var tikt nodalīta no to apmācību ietekmes, kuras sākas neatkarīgi. Šo metodi izmanto, lai novērtētu, cik lielā mērā mobilitātes atbalsts papildina formālās un neformālās apmācības, ņemot vērā, ka mobilitātes atbalsts ir nepārprotami bieži sniegts, lai palīdzētu aizceļot līdz apmācību norises vietām.

Rezultāti, uz kuriem ir koncentrēta šīs nodaļas galvenā analīze, ir personu nodarbinātības iespējas un personu ienākumi[24]. Šie rezultāti ir apsvērti vairākos dažādos laika nogriežņos: 6, 12, 18, 24, 30 un 36 mēnešu laikposmā pēc apmācību sākuma. Lai arī nodarbinātības iespējas, kas izteiktas ar mainīgo, kurā 1 nozīmē nodarbinātu personu un 0 – nenodarbinātu, var tikt novērtētas katrai personai izlasē, ietekmi uz ienākumiem var novērot tikai tām personām, kuras patiesi atrod darbu. Šis iespējamais neobjektivitātes avots par aprēķināto ietekmi uz ienākumiem būtu jāpatur prātā rezultātu interpretēšanas laikā. Līdz ar to nodaļa vairāk pievēršas ietekmei uz nodarbinātību nekā ietekmei uz ienākumiem. Ienākumi ir precizēti logaritmos, jo tas uzlabo pielāgošanos modeļiem, ņemot vērā garo labo galu (pozitīvā asimetrija) ienākumu sadalījumā.

Šajā nodaļā izklāstītie rezultāti papildina plašu un pieaugošo publikāciju daudzumu, kas novērtē apmācību programmu ietekmi uz personu darba tirgus rezultātiem daudzās dažādās jomās. Šīs publikācijas liecina par to, ka, lai arī apmācību pasākumu iedarbība vidēji ir pozitīva (lai gan maza), pastāv ievērojamas atšķirības to ietekmē un daudzām individuālām apmācību programmām nav labvēlīgas ietekmes. Galvenās publikācijas ir apkopotas 3.3. ielikumā.

3.3. ielikums. Publikācijas par ADTP apmācību pasākumu ietekmi

Liels un pieaugošs pierādījumu kopums liecina par apmācību programmu un citu ADTP pasākumu efektivitāti visā pasaulē. Tas ir ļāvis ekonomistiem veikt "sistemātiskus izvērtējumu" un pat statistiskas "metaanalīzes", lai apkopotu secinājumus no vairākiem pētījumiem un sākt veidot saskaņotu vēstījumu par to, kas efektīvi darbojas. Lai arī publikācijas neaprobežojas tikai ar bezdarbniekiem – pretstatā šajā nodaļā apskatītajiem ADTP pasākumiem – pētījumu rezultāti ir labs sākumpunkts jebkādam jaunam pētījumam par apmācību efektivitāti.

Publikācijas liecina par to, ka apmācībām vidēji ir labvēlīga ietekme uz personu darba tirgus rezultātiem, ieskaitot nodarbinātības iespējas un ienākumus, taču pastāv krasas atšķirības aprēķinātajā ietekmes lielumā, kur atsevišķi pētījumi vispār nekonstatē statistiski nozīmīgu apmācību ietekmi. Kādā nesenā metaanalīzē Card, Kluve un Weber (forthcoming[46]) konstatēja, ka apmācībām bija labvēlīga un pieaugoša ietekme uz darba tirgus rezultātiem, apvienojot rezultātus no vairāk nekā 200 pētījumiem. Tomēr tikai aptuveni 35 % ar apmācībām saistīti pētījumi konstatēja, ka apmācībām bija labvēlīga ietekme īstermiņā (gada laikā), 54 % konstatēja, ka apmācībām bija labvēlīga ietekme vidējā termiņā (vienā līdz divos gados) un 67 % konstatēja, ka apmācībām bija labvēlīga ietekme ilgtermiņā (divos vai vairākos gados). Autori uzsver, ka apmācību pasākumu pieaugošā efektivitāte laika gaitā atbilst ieslēgšanas efektu esamībai, kur personas samazina darba meklēšanas intensitāti apmācību norises laikā, tādējādi īstermiņā samazinot ietekmi uz darba tirgus rezultātiem (Calmfors, 1994[47]). Tāpat arī Vooren, Haelermans, Groot un Maassen van den Brink (2018[48]) veiktajā metaanalīzē ir konstatēts, ka apmācībām ir labvēlīga ietekme uz nodarbinātības iespējām 6, 12, 24, 30 un 36 mēnešu laikposmā pēc programmas sākuma, ņemot vērā punktu aplēses. Tomēr vidējais ietekmes lielums ne vienmēr ir statistiski nozīmīgs, daļēji tāpēc, ka noteiktā apmācību ietekme iekļautajos pētījumos krasi atšķiras.

Neraugoties uz šīm efektivitātes atšķirībām, rādās, ka apmācību pasākumi ir pārspējuši tiešākus nodarbinātības pasākumus, kā subsidētā nodarbinātība un sabiedrisko darbu programma. Šīs atšķirības ir novērojamas dažādās metaanalīzēs un dažādos laikposmos (Vooren et al., 2018[48]; Card, Kluve and Weber, forthcoming[46]). Tomēr tas nenozīmē, ka apmācības ir noteikti *labākais* ADTP pasākums. Pirmkārt, Kluve et al. (2016[49]) liecina, ka uzņēmējdarbību veicinošas programmas kopumā pārspēj apmācības – vismaz jauniešu gadījumā –, taču šādos gadījumos būtu jāpatur prātā izlases veidošana: pastāv iespēja, ka šādām programmām tiek piemeklētas personas, kurām piemīt noteiktas uzņēmējdarbības spējas vai motivācija. Otrkārt, rādās, ka dažāda veida programmu integrēšana uzlabo ADTP veiksmīgas realizēšanas izredzes (Kluve et al., 2016[49]). Tādējādi ADTP var tiešāk reaģēt uz personu vajadzībām, kas saziņas laikā ar politikas veidotājiem var mainīties.

Lai gan apmācību programmu ietekme vidēji ir labvēlīga, ir mazāk skaidrības par to, ka šādas programmas izturētu vienkāršas izmaksu un ieguvumu analīzes (Blattman and Raltson, 2015[50]). Būtībā ir lietderīgi vispārīgos ieguvumus nodarbinātības un ienākumu izteiksmē attiecināt uz programmas darbības izmaksām, izglītības vai arī apmācību izmaksām, nesaņemtiem ienākumiem un uz jebkādiem dalībnieka personīgiem izdevumiem (piemēram, transporta izdevumi vai bērnu aprūpe). Var arī pastāvēt turpmāk grūti nosakāmas izmaksas, piemēram, brīvais laiks, kuru dalībnieki pavada, lai apmeklētu apmācības, un iespēja, ka noteiktus esošos darbiniekus aizstāj apmācītas personas, ņemot vērā to jaunās prasmes (Heckman, LaLonde and Smith, 1999[51]). Šī nodaļa galvenokārt

koncentrējas uz individuāla līmeņa ieguvumiem no Latvijas bezdarbnieku apmācību programmām. Tomēr lēmumi par turpmākiem Latvijas ADTP lēmumiem nevar būt pieņemti, neapsverot izmaksas.

Apmācību dalībnieku galvenie pamatrādītāji atšķiras no personām, kas nav apmācību dalībnieki,

Vēl var pastāvēt sistemātiskas atšķirības apmācītu un neapmācītu personu starpā, pat tad, kad salīdzina personas, kuras ir pavadījušas noteiktu skaitu mēnešu bezdarbā. Ja šīs atšķirības ir izteiktas ar datos novērotiem rādītājiem, tad tos var ņemt vērā analīzē, lai samazinātu varbūtību, ka apmācību ietekmes aprēķini ir neobjektīvi. Par laimi, dati satur detalizētu informāciju par individuāliem pamatrādītājiem, personas iesaisti darba tirgū un par personas saziņu ar dažādiem Latvijas publiskām institūcijām (tostarp NVA, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra un jebkāda pašvaldību sociālā palīdzība) un atbalsta saņemšanu no tiem. Pilnais izlases raksturlielumu kopums personām, kuras saņem apmācības un nesaņem tās, ir attēlots pielikuma 3.B.1. tabulā.

Ņemot vērā individuālos pamatrādītājus, pastāv lielāka iespēja, ka sievietes, kuras ir ieguvušas kāda veida vidējo izglītību, precētas personas un personas ar bērniem piedalīsies formālās un neformālās apmācībās nekā bezdarbnieki kopumā, lai gan etniskās piederības, pilsonības un atrašanās vietas modeļi ir mazāk skaidri. Etniskiem latviešiem, Latvijas pilsoņiem un tiem, kuri saņēma izglītību latviešu valodā, ir lielāka iespēja piedalīties formālās apmācībās un mazāka – neformālās apmācībās salīdzinājumā ar citiem bezdarbniekiem. Aptuveni 31 % dalībnieku, kas vispirms piedalās formālās apmācībās (un piedalās tikai vienās apmācībās), nebija etniskie latvieši, savukārt tikai vairāk nekā puse to, kuri vispirms piedalās neformālās apmācībās (un piedalās tikai vienās apmācībās), nebija etniskie latvieši. Tas, iespējams, atspoguļo faktu, ka daudzas neformālās apmācības (aptuveni viena ceturtdaļa) ir veltītas latviešu valodas mācīšanai, kas varētu būt mazsvarīgāka etniskiem latviešiem, Latvijas pilsoņiem un tiem, kuri saņēma izglītību latviešu valodā. Jebkurā gadījumā pastāv nesamērīga neformālo apmācību saņēmēju – vismaz tie, kam neformālās apmācības ir vienīgais konkrētais ADTP pasākums – no pilsētu teritorijām, ieskaitot Rīgu.

Ņemot vērā iepriekšēju iesaisti darba tirgū, personām, kurām formālās un neformālās apmācības bija pirmais konkrētais ADTP pasākums, kurā tās piedalījās, ir lielāka iespēja būt bijušām tiešā nodarbinātība pirms reģistrēšanās par bezdarbnieku. Tas nozīme, ka apmācītām personām var būt stiprāka saikne ar darba tirgu nekā citiem bezdarbniekiem. Tomēr šo informāciju vajadzētu interpretēt ar zināmu piesardzību, jo dati neparedz katras personas pilnas nodarbinātības vēstures atgūšanu.

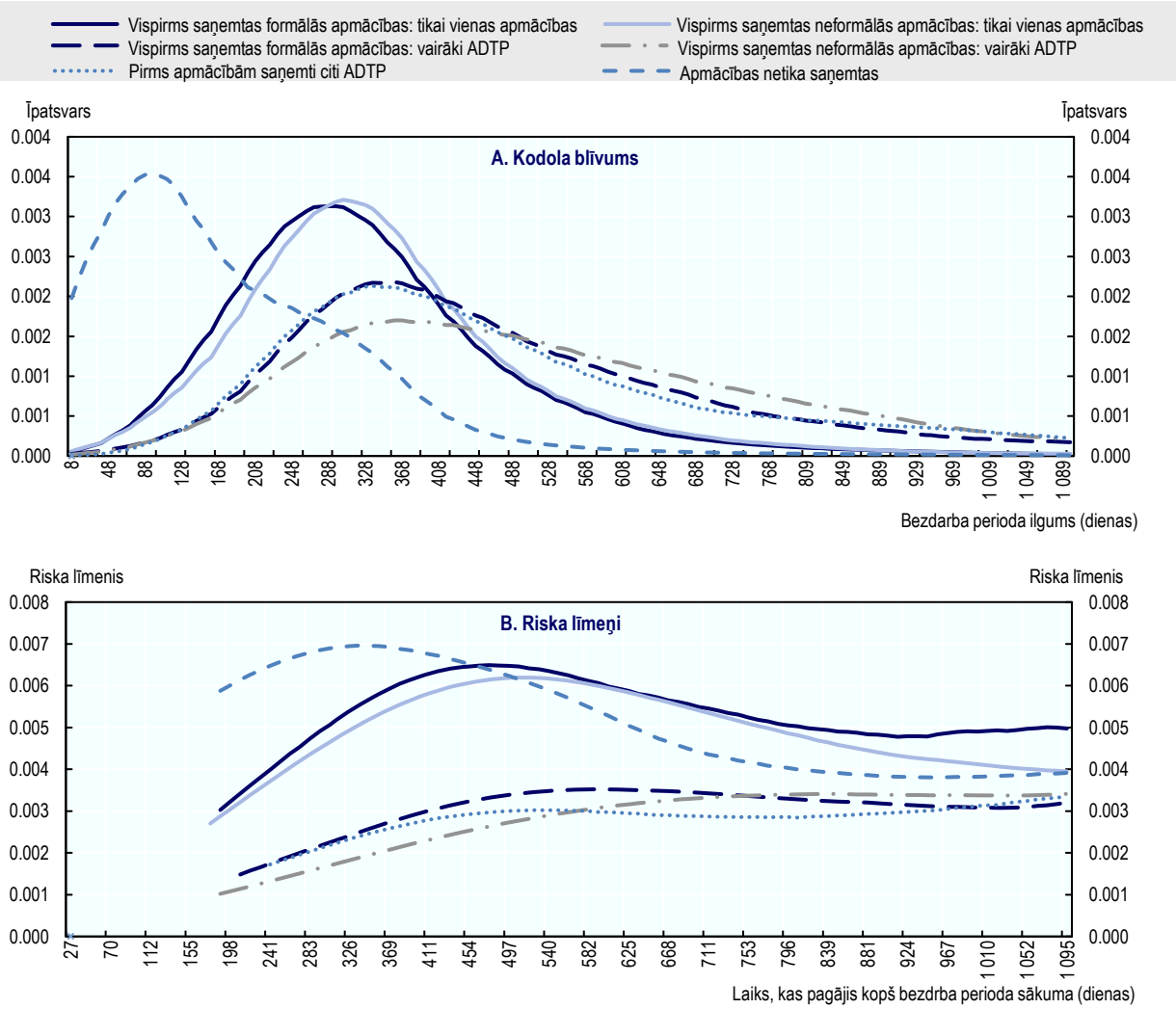
Tā kā to personu īpatsvars, kurām piešķirta invaliditāte un kuras saņem sociālo palīdzību, ir nosacīti zems, ir grūti noteikt, vai pabalstu saņēmējiem (papildus bezdarbnieka pabalstam) ir lielāka iespēja saņemt apmācības. Tomēr to personu īpatsvars, kuras saņēma sociālo palīdzību un kurām bija noteikta invaliditāte, kļūstot par bezdarbniekiem, ir ievērojami lielāks nekā to personu, kuras piedalījās apmācībās *pēc* cita konkrētā ADTP pasākuma saņemšanas.

Vienkārša apmācīto salīdzināšana ar tiem, kuri netika apmācīti, rada negatīvu viedokli par apmācību programmu

Apmācību dalībnieku tieša salīdzināšana ar *visām* personām, kas nav apmācību dalībnieki, parāda, ka apmācītām personām parasti vajag vidēji vairāk laika, lai atgrieztos nodarbinātībā (3.12. attēls). Tām personām, kuras piedalījās tikai vienās formālas vai neformālās apmācības, bezdarba periods vidēji attiecīgi ilga 340 un 355 dienas. Savukārt to personu, kuras nepiedalījās apmācībās, bet ietverot tās, kuras, iespējams, piedalījās citos konkrētos ADTP pasākumos, piemēram, nodarbinātības pasākumos, vidējais bezdarba periods bija aptuveni uz pusi mazāks (177 dienas). Līdzīgi ir nepieciešams vairāk nekā gads (465 dienas) pēc bezdarba perioda pirms riska līmenis (*hazard rate*) – varbūtība, ka persona no bezdarbnieka statusa kādā brīdī atgriezīsies nodarbinātībā – vai apmācītas personas sasniedz tādu pašu līmeni, kāds ir riska līmenis personām, kuras nepiedalās apmācībās[25]. Šie rezultāti izceļ ekonometriskās metodes aprakstošās apakšsadaļas argumentu: personām nepieciešams noteikts laiks bezdarba perioda laikā, lai sāktu piedalīties profesionālas apmācības kursos, pēc kā tie paliek "ieslēgti" (viņi samazina darba meklēšanas pūliņus), kad dalība apmācībās patiešām sākas. Apmācību dalībnieku un personu, kas nav apmācību dalībnieki, salīdzināšana apgrūtina apmācību patiesās ietekmes noteikšanu.

3.12. attēls. Apmācīto un neapmācīto personu bezdarba perioda ilgums un riska līmeņi

Blīvuma funkcijas bezdarba perioda ilgumam (A grafiks) un riska līmeņi bezdarba perioda laikā (B grafiks) laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: ADTP: Aktīvā darba tirgus politika.Active labour market policy. Kodola blīvuma grafikā nav iekļauti novērojumi, kas pārsniedz 1 095 dienas. Dati attiecas tikai uz personu pirmo reģistrēto bezdarba periodu.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961258

Novērojamo pamatrādītāju ņemšana vērā neietekmē slēdzienu, ka neapmācītas personas vidēji atrod darbu ātrāk nekā apmācītas personas tad, ja tas, ka personas uzsāk apmācības dažādos laikos bezdarba perioda laikā, netiek nepārprotami ņemts vērā. Lai to pārbaudītu, personu nodarbinātības statusam 6, 12, 18, 24, 30 un 36 mēnešu laikposmā pēc bezdarba perioda tiek veikta regresija par viņu dalību apmācībās, kā arī tiek ņemti vērā individuālie pamatrādītāji, iepriekšējās nodarbinātības statuss, invaliditātes statuss, sociālās palīdzības saņemšana un reģiona, NVA filiāles un nemainīgas ietekmes reģistrācijas mēnesis[26]. Šīs regresijas analīzes liecina par to, ka, pat sasniedzot 36 mēnešu laikposmu, personas, kuras saņēma formālās apmācības, ir tikai tagad spējušas panākt neapmācītās personas

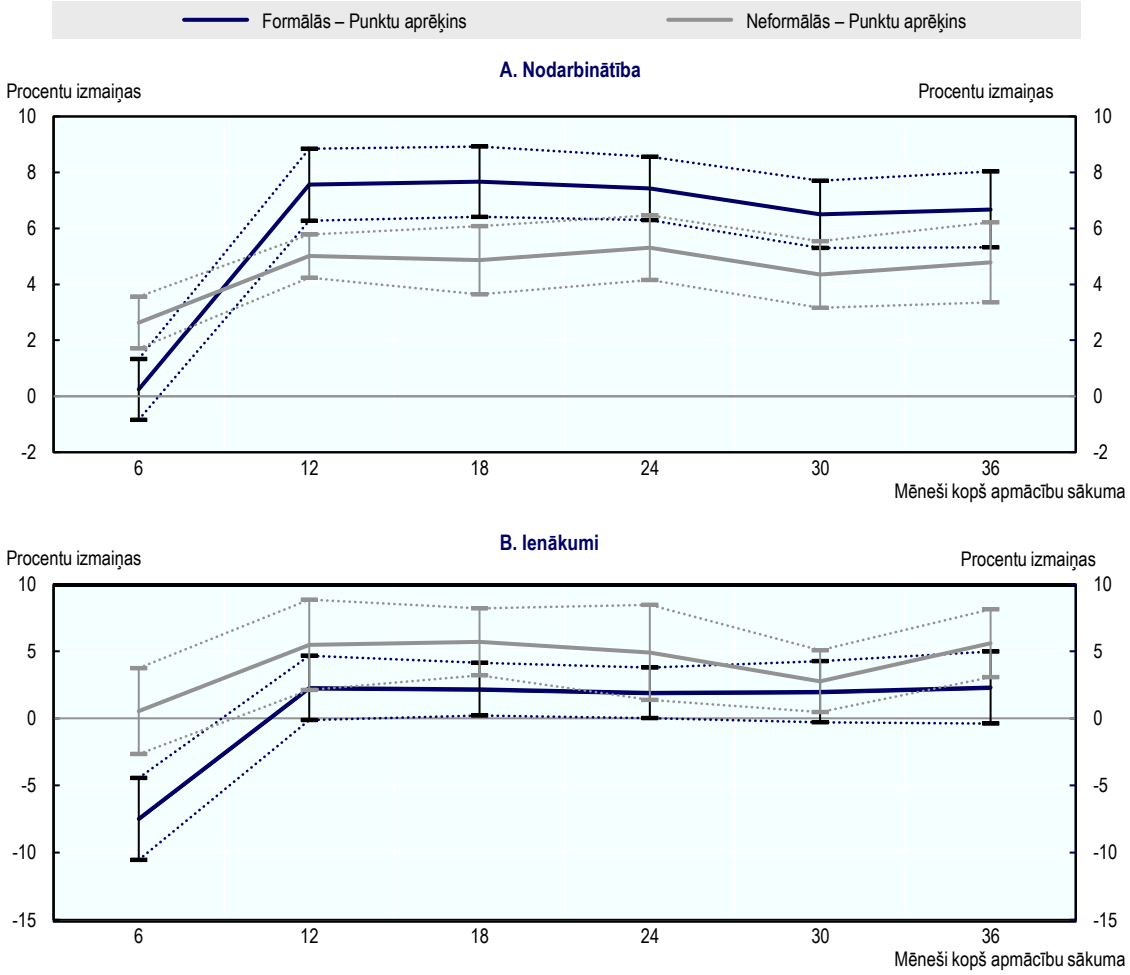
nodarbinātības iespēju ziņā, kamēr tām personām, kuras saņēma neformālās apmācības, ir mazāk iespēju būt nodarbinātām salīdzinājumā ar neapmācītām personām (pielikuma 3.B.2. tabula). Ienākumu rezultāti 6, 12, 18, 24, 30 un 36 mēnešu laikposmā pēc reģistrācijas atspoguļo līdzīgu negatīvu situāciju apmācību programmu ietekmē.

Atbilstošu ekonometrisko metožu izmantošanas rezultātā formālām un neformālām apmācībām ir ilgtermiņa labvēlīga ietekme uz nodarbinātību

Dinamiskā novērojamo izvēles metode (*dynamic selection-on-observables approach*) liecina, ka formālām apmācībām ir labvēlīga un statistiski nozīmīga ietekme uz personu nosacīti ātrām nodarbinātības iespējām. Kā redzams 3.13. attēlā, 12 mēnešus pēc formālo apmācību sākuma personām, kuras uzsāka apmācības (eksperimentālā grupa), bija gandrīz par 7,6 % lielākas iespējas būt nodarbinātībā nekā tām, kuras vēl joprojām "gaidīja" konkrēto ADTP pasākumu vai kādu citu iespēju, kā izkļūt no bezdarba (salīdzinājuma grupa, detalizētāku informāciju par ekonometrisko metodi skat. 3.2. ielikumā). Labvēlīgā ietekme saglabājās vairākus gadus: 36 mēnešu laikposmā pēc apmācību sākuma personām, kuras uzsāka apmācības, vēl joprojām bija 6,7 % lielāka iespēja būt nodarbinātām nekā personām, kuras vēl joprojām gaidīja. Tomēr saskaņā ar nodarbinātības un ienākumu rezultātiem no sešu mēnešu laikposma formālo apmācību labvēlīgā ietekme uzreiz nebija jūtama. Tas atbilst faktam, ka, lai pabeigtu formālās apmācības, parasti nepieciešami vairāki mēneši. Personu spēja meklēt jaunu darbu var samazināties, kamēr tās piedalās apmācībās, un pat ja tiek saņemti darba piedāvājumi, tās var dot priekšroku apmācību pabeigšanai un akreditācijas iegūšanai.

3.13. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem

Procentu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A grafiks) un ienākumos tiem, kas atrada darbu (B grafiks) laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim



Piezīme: Ticamības intervāli ir parādīti 5 % līmenī un attēloti ar nogriežņiem, kuri diagrammā norobežo punktveida līnijas.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961277

Neformālo apmācību ietekme uz nodarbinātību bija mazāka nekā formālo apmācību gadījumā, taču iedarbība izpaudās ātrāk un turpinājās vēl vairākus gadus pēc apmācību sākuma. Personu nodarbinātības iespējas palielinājās par 2,6 % tikai 6 mēnešus pēc neformālo apmācību sākuma (salīdzinājumā ar tiem, kuri vēl joprojām gaida konkrēto ADTP pasākumu vai kādu citu iespēju, kā izkļūt no bezdarba), savukārt pēc 12 mēnešiem palielinoties par 5,0 % un pēc 36 mēnešiem – par 4,8 % (skat. 3.13. attēlu). Visa šī iedarbība ir statistiski nozīmīga 5 % līmenī. Atšķirības formālo un neformālo apmācību ietekmē uz nodarbinātību arī bija statistiski nozīmīgas 5 % līmenī visos laikposmos: šādas atšķirības nenotika tāpat nejaušības pēc[27]. Konstatējums, ka neformālo apmācību ietekme uz nodarbinātību parādījās ātrāk, taču nebija tik būtiska kā analogā formālo apmācību ietekme, atspoguļo iepriekšējos Hazans un Dmitrijeva rezultātus (2013[38]). Daļa atšķirības

formālo un neformālo apmācību ietekmē var būt izskaidrojama ar atšķirībām to mērķgrupās, nevis ar atšķirībām to efektivitātē. Piemēram, kā redzams pielikuma 3.B.1. attēlā, pastāv lielāka varbūtība, ka formālo apmācību saņēmēji ir sievietes, kuras pēc etniskās piederības ir latvietes un kuras dzīvo lauku reģionos salīdzinājumā ar neformālo apmācību saņēmējiem.

Ietekme uz ienākumiem izrādījās lielāka, izpaudās ātrāk un turpinājās ilgāk neformālās apmācībās nekā formālās apmācībās. 18 mēnešus pēc apmācību sākuma neformālo apmācību rezultātā ikmēneša ienākumi palielinājās par 5,8 %, kamēr formālo apmācību rezultātā – tikai par 2,2 %. Pēc 12 mēnešiem statistiski nozīmīga ietekme no formālām apmācībām netika konstatēta, savukārt neformālo apmācību ietekme jau sāka izpausties. Turklāt 36 mēnešus pēc apmācību sākuma neformālo apmācību ietekme bija līdzīga ar to, kāda tā bija 12 mēnešu laikposmā, savukārt formālo apmācību ietekme vairs nebija statistiski nozīmīga. Punktu aplēšu atšķirības formālās un neformālās apmācībās bija statistiski nozīmīgas 5 % līmenī 6, 18 un 36 mēnešu laikposmā. Šie dati ir zināmā mērā pretrunā ar Hazans un Dmitrijeva (2013[38]) iepriekšējiem rezultātiem, ņemot vēra, ka viņu pētījumā ietekme uz ienākumiem ir mazāka – vai pat nelabvēlīga – neformālās apmācībās un labvēlīga formālās apmācībās. Tomēr ir svarīgi ņemt vērā izlases veidošanas ietekmi uz šiem aprēķiniem, jo ienākumu dati ir pieejami tikai par personām, kuras spējušas atrast darbu. Patiešām, formālo apmācību nosacīti lielā ietekme uz nodarbinātības iespējām var iekļaut nodarbināto personu izlasē papildu tās personas ar zemu ienākumu gūšanas potenciālu, kuras citā gadījumā nebūtu bijušas novērotas. Tas var samazināt formālo apmācību noteikto ietekmi uz ienākumiem.

Apmācību ietekme uz noteiktām bezdarbnieku apakšgrupām ir atšķirīga

Lai varētu pilnīgāk izprast apmācību vispārīgo ietekmi, ir lietderīgi izpētīt, kā šie rezultāti atšķiras attiecīgās iedzīvotāju apakšgrupās. Līdz ar to šajā apakšsadaļā formālo un neformālo apmācību vispārīgā ietekme ir sadalīta atbilstoši: (1) dzimumam; (2) vecumam; (3) lauku un pilsētu apgabaliem; (4) augsti kvalificētiem un mazkvalificētiem; (5) sociālās palīdzības saņemšanai. Šī apakšsadaļa ir galvenokārt veltīta atšķirībām dažādu apakšgrupu punktu aplēsēs. Tomēr mēs arī formāli pārbaudām, vai kāda no punktu aplēsēs konstatētajām atšķirībām ir statistiski nozīmīga, izmantojot "pilnībā interaktīvo" modeli, kurā attiecīgās apakšgrupas fiktīvais mainīgais ir iekļauts katrā regresijas analīzē un mijiedarbojas ar visiem regresijas analīzes maināmiem lielumiem[28]. Attiecīgās diagrammas atrodas 3.A pielikumā. Saikne starp apakšgrupu rezultātiem un esošām publikācijām ir iztirzāta šīs apakšsadaļas 3.4. ielikumā.

Punktu aplēses pašas par sevi liecina par to, ka sievietes no formālām apmācībām gūst lielāku labumu nekā vīrieši – vismaz ilgākā laikposmā –, taču vīrieši gūst lielāku labumu nekā sievietes no neformālām apmācībām, lai gan šīm atšķirībām ir vien statistiski mazsvarīga nozīme (pielikuma 3.A.3. attēls). 30 mēnešus pēc formālo apmācību sākuma ietekmes uz sieviešu un vīriešu nodarbinātības iespējām punktu aplēses attiecīgi bija 7,2 % un 4,8 %, lai gan šī atšķirība nebija statistiski nozīmīga 5 % līmenī (p vērtība=0,1150). 18 mēnešus pēc neformālo apmācību sākuma to sieviešu, kuras uzsāka apmācības, nodarbinātības iespējas palielinājās par 4,0 % salīdzinājumā ar 5,7 % pieaugumu vīriešiem. Tomēr arī šī atšķirība punktu aplēsēs sievietēm un vīriešiem nebija statistiski nozīmīga 5 % līmenī (p vērtība=0,1480). Tomēr, lai arī šīs atšķirības ir vien statistiski mazsvarīgas, no punktu aplēsēm izrietošais ir saistīts ar pielikuma 3.B.1. tabulas datiem tādējādi, ka sieviešu dalība ir nesamērīgi augsta formālās apmācībās, taču ne neformālās apmācībās. Sievietes vairāk piedalās apmācībās, kurām ir salīdzinoši lielāka ietekme uz viņu nodarbinātības iespējām.

Darbinieki, kas ir vecāki par 30 gadiem, nodarbinātības ziņā vidēji guva lielāku labvēlīgu ietekmi no formālām apmācībām nekā jaunāki darbinieki (pielikuma 3.A.4. attēls). 18 mēnešu laikposmā atšķirības formālo apmācību ietekmē uz darbiniekiem, kas ir vecāki par 30 gadiem, un uz jaunākiem darbiniekiem nebija statistiski nozīmīgas 5 % līmenī, taču atšķirības bija statistiski nozīmīgas garākos laikposmos. 24 mēnešus pēc formālo apmācību sākuma darbinieku, kas ir vecāki par 30 gadiem un kas uzsāka formālās apmācības, nodarbinātības iespējas palielinājās par 8,7 %, savukārt jaunākiem darbiniekiem tās palielinājās tikai par 4,8 % un atšķirība šajās punktu aplēsēs bija statistiski nozīmīga 5 % līmenī (p=0,0004). Turpretim punktu aplēses neformālo apmācību ietekmei uz nodarbinātības iespējām bija tikai nedaudz lielākas darbiniekiem, kas ir vecāki par 30 gadiem (18 vai vairāk mēnešu pēc apmācību sākuma), un atšķirības šajos punktu aplēšu pāros nebija statistiski nozīmīgas 5 % līmenī. Ienākumu gadījumā darbinieki, kas ir vecāki par 30 gadiem, saņēma lielāku atbalstu no formālām apmācībām, savukārt jaunākie darbinieki guva lielāku labumu no neformālām apmācībām, lai gan šie rezultāti – pat ja izvērtē tikai punktu aplēses – nav pietiekami skaidri. Formālo apmācību nosacīti veiksmīgā ietekme uz tiem, kas ir vecāki par 30 gadiem – vismaz nodarbinātības iespēju ziņā – var rasties tādēļ, ka formālo apmācību tiešais mērķis ir attīstīt noteiktas prasmes tiem darbiniekiem, kuru prasmes ir pieprasītas arvien mazāk no darba devēju puses. Tam var būt lielāka nozīme personām, kuras jau sen, vēl pirms jebkāda veida iepriekš minētajām reformām PIA vai augstākajā izglītībā, ieguva formālo izglītību. Turklāt jaunieši ir arvien vairāk piesaistīti dažāda veida apmācībām ārpus NVA, tostarp ilgākām IZM programmām, kas ilgst līdz pusotram gadam. Jaunākajos datos tas var mainīt to jauniešu īpatsvaru, kas ir palikuši pieejami dalībai bezdarbnieku formālās un neformālās apmācībās, uz ko šī nodaļa ir koncentrēta.

Lauku iedzīvotāji gūst šķietami lielāku labumu nekā pilsētu iedzīvotāji, ņemot vērā: (1) formālo un neformālo apmācību ietekmi uz nodarbinātību (lai arī šīs atšķirības nebija statistiski nozīmīgas) un (2) neformālo apmācību ietekmi uz ienākumiem (pielikuma 3.A.5. attēls). Aplūkojot tikai punktu aplēses, formālās apmācības palielināja nodarbinātības iespējas lauku un pilsētu iedzīvotājiem attiecīgi par 7,2 % un 7,8 % 12 mēnešus pēc apmācību sākuma, taču līdz 36 mēnešiem formālās apmācības palielināja nodarbinātības iespējas par 5,0 % pilsētu teritorijās un par 7,4 % lauku reģionos. Līdzīgi modeļi bija novērojami neformālās apmācībās. Neformālo apmācību ietekme uz ienākumiem bija lielāka arī lauku reģionos salīdzinājumā ar pilsētu teritorijām. 18 mēnešus pēc apmācību sākuma lauku iedzīvotājiem, kuri atrada darbu, bija 7,8 % ienākumu pieaugums, savukārt pilsētu iedzīvotājiem, kuri atrada darbu, bija 4,5 % ienākumu pieaugums. Atšķirība šajās abās punktu aplēsēs bija ievērojama 5 % līmenī (p vērtība=0,0470).

Mazkvalificētās personas (ar izglītību, kas ir zemāka vai vienāda ar zemākā līmeņa vidējo izglītību) guva lielāku labumu no formālām apmācībām, jo īpaši ienākumu ziņā, salīdzinājumā ar augsti kvalificētām personām (pielikuma 3.A.6. attēls). 18 mēnešus pēc formālo apmācību sākuma mazkvalificētās personām, kuras atrada darbu, ikmēneša ienākumi palielinājās par 4,6 %, savukārt augsti kvalificētām personām ienākumi tikpat kā nepalielinājās. Atšķirība šajās abās punktu aplēsēs bija ievērojama 5 % līmenī (p vērtība=0,0462). Būtu jāuzsver, ka, lai arī nebija acīmredzamas ietekmes uz augsti kvalificētu personu ienākumiem no formālām apmācībām, patiesībā tās guva labumu nodarbinātības iespēju ziņā: tas, ka tikpat kā visas apakšgrupas gūst kādu labumu no bezdarbnieku apmācībām, paliek spēkā. Mazkvalificētu un augsti kvalificētu personu punktu aplēšu atšķirības formālo un neformālo apmācību ietekmes uz nodarbinātību ziņā ir vislielākās 12 un 24 mēnešu laikposmā pēc apmācību sākuma. Tomēr pēc 24 mēnešu

laikposma plaisa starp mazkvalificētiem un augsti kvalificētiem darbiniekiem apmācību ietekmes uz nodarbinātību ziņā lielākoties samazinās.

Formālo apmācību ietekme uz nodarbinātību bija (laika gaitā) lielāka uz sociālās palīdzības saņēmējiem, taču to pašu nevar attiecināt uz neformālām apmācībām, un šie aprēķini ir zināmā mērā aprobežoti izlases lieluma dēļ (pielikuma 3.A.7. attēls). Tā vietā, lai sadalītu izlasi personās, kuras saņēma sociālo palīdzību un kuras nesaņēma to bezdarba perioda *sākumā*, izlase ir sadalīta tajās personās, kuras saņēma sociālo palīdzību un kuras nesaņēma to *jebkurā* brīdī bezdarba perioda laikā. Šāda veida izlases sadalīšana nodrošina analīzei pietiekamu skaitu sociālās palīdzības saņēmēju. Tomēr būtu jāievēro zināma piesardzība šo rezultātu interpretēšanā: personu iespējas saņemt sociālo palīdzību bezdarba perioda laikā var būt atkarīgas no bezdarba perioda ilguma, ko tieši ar apmācību sniegšanu mēģina ietekmēt. Lai arī formālo apmācību ietekme uz nodarbinātības iespējām šķietami nav atkarīga no personu sociālās palīdzības statusa 18 mēnešu laikposmā, 36 mēnešus pēc apmācību sākuma sociālās palīdzības saņēmēju nodarbinātības iespējas palielinājās par 10,3 % salīdzinājumā ar 5,4 % pieaugumu personām, kuras nesaņēma sociālo palīdzību. Atšķirība šajās abās punktu aplēsēs bija ievērojama 5 % līmenī (p vērtība=0,0038). Tas liek domāt, ka personas no nabadzīgākām mājsaimniecībām visvairāk iegūtu no jaunu, noteiktu prasmju apgūšanas. Tomēr labvēlīgā ietekme uz nodarbinātību no neformālām apmācībām drīzāk šķiet nedaudz lielāka to personu starpā, kuras *nesaņēma* sociālo palīdzību.

Izpratne par to, kā tieši apmācības ietekmē ilgstošos bezdarbniekus būtu noderīgs papildinājums šai analīzei, taču apmācību nosacītās ietekmes uz ilgstošiem bezdarbniekiem novērtēšana ir apgrūtināta divu galveno iemeslu dēļ. Pirmkārt un galvenokārt, bezdarbnieka pāreja nodarbinātībā ir pats galvenais mainīgais *lielums*, kam ir veltīta analīze. Nav iespējams vienkārši nodalīt personas, kuras bija bez darba vairāk nekā 12 mēnešus: bezdarbā pavadītais laiks ir tas, ko apmācības tiešā veidā mēģina izmainīt. Viens veids būtu aplūkot personas, kuras pavadīja noteiktu laiku bezdarbā *pirms* piedalīšanās apmācībās. Proti, analīze varētu būt veltīta tām personām, kuras varētu atzīt par ilgstoš(-ākiem) bezdarbniekiem pirms apmācību sākuma. Līdz ar to tas noved pie otrās problēmas, kas ir saistīta ar ilgstošo bezdarbnieku novērtēšanu: parauga lielums. Salīdzinoši maz personām ir jāgaida vairāk nekā 12 mēnešus pēc bezdarba perioda, lai uzsāktu dalību konkrētā ADTP pasākumā, jo īpaši neformālo apmācību gadījumā. Tādēļ šī nodaļa ir veltīta apakšgrupām, kuras var identificēt brīdī, kad persona reģistrējas NVA (kā minēts iepriekš). Šo noteikto apakšgrupu potenciāls nonākt ilgtermiņa bezdarbā ir detalizētāk izklāstīts 5. nodaļā.

Neraugoties uz iepriekš aprakstītajām apmācību ietekmes atšķirībām, formālām un neformālām apmācībām ir vismaz noteikta labvēlīga un statistiski nozīmīga ietekme uz lielāko daļu apakšgrupu nodarbinātības iespējām. Tas, iespējams, demonstrē Latvijas ADTP apmācību pasākumu spēju pielāgoties. Tādējādi, lai gan no mērķorientētām apmācību programmām varētu būt labumi saskaņā ar to aprēķināto ietekmi, lai sniegtu pēc iespējas lielāku labumu sabiedrībai, šādas programmas uzlabo nodarbinātības un ienākumu rezultātus dažāda veida bezdarbniekiem. Tas atstāj NVA zināmas izvēles iespējas mērķmetodes ziņā.

3.4. ielikums. Apmācību daudzveidīgā ietekme esošajās publikācijās

Šīs nodaļas apakšgrupu analīzes sasaistei ar apakšgrupu analīzi esošās publikācijās ir divas galvenās problēmas. *Pirmkārt*, lielākā daļa metaanalīžu un sistemātisko pārskatu ir veltītas tam, lai noteiktu, kā *programmas* līmeņa apmācību ietekme atšķiras, nevis tam, kā apmācību ietekme atšķiras noteiktas programmas apakšgrupās. Piemēram, tā vietā, lai salīdzinātu apmācītās sievietes un vīriešus jaukta dzimuma programmās, šādas metaanalīzes un sistemātiskas pārbaudes salīdzina jaukta dzimuma programmas ar atsevišķi sieviešu un atsevišķi vīriešu programmām. *Otrkārt*, apakšgrupas, kurām pievērsās iepriekšējās metaanalīzes – un atsevišķi pētījumi – nebūt neatbilst tām apakšgrupām, kurām pievērsās esošā nodaļa. Piemēram, pretēji šai nodaļai rezultāti pētījumos pārsvarā netiek sadalīti atbilstoši sociālās palīdzības saņemšanai.

Neraugoties uz šīm problēmām, daži salīdzinājumi starp šīs nodaļas apakšgrupu rezultātiem un esošām publikācijām ir iespējami: dalībnieku dzimumam ir bijusi veltīta īpaša uzmanība vairākos iepriekšējos pētījumos. Pastāv ierobežots pierādījumu kopums, kas liecina par to, ka apmācības var būt efektīvākas sievietēm nekā vīriešiem, taču daudzās esošās publikācijās jebkāda veida dzimumu atšķirības ir nelielas un statistiski neievērojamas. Card et al. atjauninātajā analīzē programmu līmenī (forthcoming[46])ir konstatēts, ka atsevišķās sieviešu programmas (un citi ADTP) pārspēj atsevišķās vīriešu un jauktās programmas, taču šādi secinājumi nav novērojami Kluve et al. (2016[49]) un Vooren et al. (2018[48]) līdzīgi izstrādātajos pētījumos. Tāpat arī aplūkojot atšķirīgo ietekmi atbilstoši dzimumam *jaukta dzimuma programmu kopā* jaunattīstības valstīs, McKenzie (2017[52]) nav konstatējis, ka pastāvētu nepārprotami pierādījumi tam, ka sievietes gūst lielāku labumu nekā vīrieši. Tomēr iepriekšējie pētījumi par apmācībām Latvijā ir konstatējuši šai nodaļai līdzīgus rezultātus. Jo īpaši Hazans un Dmitrijeva (2013[38]) norāda uz to, ka sievietes gūst lielāku ietekmi uz nodarbinātību no formālām apmācībām, savukārt vīrieši gūst lielāku ietekmi uz nodarbinātību no neformālam apmācībām.

Pievēršoties citām apakšgrupām, pierādījumi par to, vai jaunāki vai vecāki darbinieki saņem lielāku labumu no ADTP pasākumiem, ir dažādi. Pavisam nesen veiktā pētījumā Vooren et al. (2018[48]) ir konstatējuši, ka programmas dalībnieku maksimālajam vecumam nav ietekmes uz ADTP pasākumu efektivitāti, līdzīgi kā ir novērots šajā nodaļā, atsaucoties uz neformālām apmācībām, pamatojoties uz dažādiem ESAO valstu un valstu, kas nav ESAO dalībvalstis, pētījumiem kā Eiropā, tā ārpus tās. Tomēr līdzšinējie dati no Kluve (2010[53]), kas pievēršas tikai Eiropā veiktiem pētījumiem, liecina par to, ka ADTP pasākumiem, kuru mērķauditorija ir jauniešu, ir mazāka iespēja būt efektīviem. Interesanti, ka Card et al. (forthcoming[46]) norāda uz to, ka drīzāk *jaukta* vecuma ADTP pasākumi pārspēj tos, kuru mērķauditorija ir *vai nu* jaunieši, *vai* vecāka gadagājuma cilvēki.

Lai arī šajā nodaļā uzmanība nav tieši pievērsta apmācību efektivitātei uz ilgstošiem bezdarbniekiem, Card et al. (forthcoming[46]) ir konstatējuši, ka ietekme ir lielāka uz tām programmām, kuras ir mērķorientētas tieši uz ilgstošiem bezdarbniekiem. Lai arī Card et al. aprēķinu konstatējumi programmu līmenī, nevis individuālā līmenī, provizoriski liecina par to, ka ilgstošo bezdarbnieku (pat pēc apmācību programmas piešķiršanas) apmācību satura pielāgošana var palielināt to ietekmi.

Apmācību ietekme ir atkarīga no tā, kā apmācības ir apvienotas ar citiem ADTP pasākumiem

Analīzē ir izpētīti trīs dažādi veidi, kā novērtēt apmācību ietekmes atkarību no tā, kā apmācības ir apvienotas ar citiem ADTP pasākumiem, pamatojoties uz iepriekš sniegto aprakstošo statistiku. *Pirmkārt*, analīzē ir sadalīta aprēķinātā apmācību ietekme *tikai* to personu, kas piedalījās apmācībās, ietekmē un to personu, kas turpmāk piedalījās citos konkrētos ADTP pasākumos, ietekmē, iekļaujot arī nodarbinātības pasākumus un papildu formālās un neformālās apmācības. *Otrkārt*, analīzē ir pievērsta uzmanība tam, kā apmācību apvienošana ar mobilitātes atbalstu izmaina ietekmi uz personu nodarbinātības iespējām un ienākumiem. *Treškārt*, analīzē ir aplūkots, kā KPP sniegšana līdztekus apmācībām – pirms apmācību sākuma vai pēc tā – iespaidoja apmācību ietekmi. Attiecīgie grafiki ir sniegti 3.A pielikumā.

Apmācītām personām, kas turpmāk piedalījās citos ADTP pasākumos, veicās sliktāk nekā tiem, kas piedalījās tikai vienās formālās vai neformālās apmācībās, un nekā tiem, kas vispār neuzsāka apmācības pēc apmācību sākšanās (skat. pielikuma 3.A.8. attēlu). Tomēr šie rezultāti nav pārsteidzoši tādējādi, ka pārsvarā personas, kas paliek bezdarbā pēc pirmajām apmācībām, ir tās, kuras, visticamāk, piedalīsies papildu konkrētos ADTP pasākumos. Vēlāk šīs personas var būt ieslēgtas šajos papildu konkrētajos ADTP pasākumos. Faktiski pastāv lielāka iespēja, ka šīm personām būs sliktāki nodarbinātības rezultāti pēc apmācību sākuma. Patiešām, šī ir tā pati problēma, kas motivēja dinamiskās novērojamo izvēles metodes piemērošanu, lai novērtētu *pirmās* formālās vai neformālās apmācības, kurās personas iesaistījās galvenajā analīzē iepriekšējās divās apakšsadaļās.

Rādās, ka mobilitātes atbalsta saņemšana palielina formālo un neformālo apmācību ietekmi uz nodarbinātību un ienākumiem (skat. pielikuma 3.A.9. attēlu). Šis konstatējums izriet no to personu nodalīšanas, kuras *vienlaikus* sāka saņemt apmācības un mobilitātes atbalstu, no pārējiem dalībniekiem[29]. Personas, kuras sāka saņemt mobilitātes atbalstu pēc formālo vai neformālo apmācību sākuma, šajā analīzē nav uzskatāmas par kopīgo apmācību dalībniekiem: šajos gadījumos pastāv mazāka iespēja, ka mobilitātes atbalstu sniedz tieši, lai atbalstītu pašas apmācības un nevis turpmākus centienus atrast darbu. Visskaidrākās atšķirības starp tiem apmācītajiem, kas saņēma mobilitātes atbalstu un kas to nesaņēma, ir redzamas dažus gadus pēc apmācību sākuma. Formālās un neformālās apmācībās punktu aplēses 36 mēnešu laikposmā ir lielākas tām personām, kuras saņēma mobilitātes atbalstu līdztekus apmācībām, lai gan punktu aplēses mobilitātes atbalsta grupai nav statistiski nozīmīgas 5 % līmenī. Atšķirības starp personām, kuras saņem apmācības ar mobilitātes atbalstu un bez tā, ir lielākas un skaidrākas ienākumu izteiksmē. Viens šāds vērā ņemams rezultāts attiecas uz to, ka 18 mēnešus pēc apmācību sākuma tām personām, kuras sāka saņemt neformālās apmācības un mobilitātes atbalstu (un kuras bija nodarbinātas), ikmēneša ienākumi palielinājās par 23,1 % salīdzinājumā ar 5,5 % pieaugumu tiem, kuri uzsāka tikai neformālās apmācības. Atšķirība šajās abās punktu aplēsēs bija ievērojama 5 % līmenī (p vērtība=0,0213). Tomēr būtu jāņem vērā tie paši izlases veidošanas iebildumi ienākumu rezultātu gadījumā.

Šāda mobilitātes atbalsta saņēmēju rezultātu nodalīšana liecina par to, ka ADTP pasākumiem var būt papildinoša ietekme uz bezdarbnieku darba tirgus rezultātiem. Dažām personām, kas dzīvo attālos apgabalos un lauku reģionos, var būt nepieciešams mobilitātes atbalsts, lai sasniegtu apmācību sniedzējus. Vēl jo vairāk mobilitātes atbalsta sniegšana var uzlabot atbilstību starp apmācību sniedzēju un apmācāmo: šis ir viens no galvenajiem mērķiem, kas ir saistīts ar apmācību sniegšanu ar kuponu sistēmu. Tomēr viens nozīmīgs iebildums būtu jāpatur prātā rezultātu interpretēšanas laikā. Tā kā personām ir jāpiesakās

mobilitātes atbalstam un turpmākai apmācību sniedzēju meklēšanai nepieciešams zināma piepūle, tie, kuri beigās saņem mobilitātes atbalstu, var būt vairāk motivēti par tiem, kuri to nesaņem. Tas var palielināt mobilitātes atbalsta sniegto ievērojamo palielinājumu apmācību ietekmē uz nodarbinātību un ienākumiem.

KPP saņemšana pirms apmācību sākuma palielina formālo un neformālo apmācību ietekmi uz nodarbinātību un ienākumiem (pielikuma 3.A.10. attēls). Tā kā KPP ir tik ļoti izplatīti, pastāv iespēja nodalīt to apmācību ietekmi uz tiem, kuri saņēma *tikai* KPP pirms formālām vai neformālām apmācībām, kuri saņēma kādu KPP pēc formālām vai neformālām apmācībām un kuri vispār nesaņēma KPP. Kā jau bija sagaidāms, personām, kas saņēma KPP pēc apmācībām, veicās sliktāk nekā tām, kas vispār nesaņēma KPP. Tomēr tas ir tādēļ, ka tikai tās personas, kuras paliek bezdarbā ilgāk un kuras kļūst atbilstīgas papildu ADTP pasākumiem pēc apmācībām (pat ja šie ADTP pasākumi, tāpat kā KPP, ir īstermiņa). Tomēr KPP saņemšana *pirms* apmācību sākuma nedaudz palielināja ietekmi uz nodarbinātību un ienākumiem. Piemēram, 18 mēnešus pēc formālo apmācību sākuma, tās personām, kuras sāka apmācības, taču pirms tam nebija saņēmušas KPP, nodarbinātības iespējas palielinājās par 10,8 %, savukārt tām personām, kuras sāka apmācības un pirms tam (taču ne pēc tam) saņēma vienu vai vairākus KPP, nodarbinātības iespējas palielinājās par 11,9 %. Tomēr šīs atšķirības formālo apmācību ietekmē uz nodarbinātību nav statistiski nozīmīgas 5 % līmenī jebkurā laikposmā. No jauna aplūkojot 18 mēnešu laikposmu, tām personām, kuras sāka formālās apmācības, taču pirms tam nebija saņēmušas KPP, ienākumi faktiski neizmainījās, savukārt tās personām, kuras sāka apmācības un pirms tam (taču ne pēc tam) saņēma vienu vai vairākus KPP, ienākumi pieauga par 4,0 %. Lai arī šie punktu aplēšu pāri no 18 mēnešu laikposmā nav statistiski nozīmīgi atšķirīgi viens no otra 5 % līmenī, bija novērota statistiski nozīmīga atšķirība punktu aplēsēs 30 mēnešu laikposmā. Analoģiskās atšķirības neformālās apmācībās drīzāk bija mazliet skaidrākas. Atsaucoties uz nodarbinātību, statistiski nozīmīgas atšķirības punktu aplēsēs (5 % līmenī) bija konstatētas 24 un 30 mēnešu laikposmā. Atsaucoties uz ienākumiem, statistiski nozīmīgas atšķirības punktu aplēsēs (10 % līmenī) bija konstatētas 6 un 18 mēnešu laikposmā. Iespējamais palielinājums no KPP apmācību efektivitātes gadījumā būtu jāpatur prātā pašlaik notiekošās KPP reformās. Ja KPP ir samazināti skaita ziņā un pārlieku apvienoti ar neformālām apmācībām, formālo apmācību dalībnieki var nesaņemt KPP un tādējādi palaist garām iespējamos pabalstus.

Apmācību programmu īstenošana Latvijā

Šajā sadaļā ir izvērtēta Latvijas bezdarbnieku apmācību programmu īstenošana un kā tā attiecas uz programmu efektivitāti. Šī sadaļa īpaši koncentrējas uz apmācību sniegšanas ar kuponiem radīto ietekmi – kāda tā ir bijusi Latvijā kopš 2011. gada. Sadaļas sākumā tiek plaši aprakstīta kuponu sistēma un pēc tam tiek izklāstītas tās dažas galvenās teorētiskās priekšrocības. Pēc tam sadaļa ir vairāk veltīta Latvijai, aprakstot dažus riskus, kas saistīti ar apmācību sniegšanu ar kuponiem, un tad aprakstot valdības iespējamo rīcību, lai tos mazinātu.

Latvijā apmācības tiek īstenotas, izmantojot kuponu sistēmu

Kuponu sistēmas var tikt izmantotas dažāda veida politikas veidotāju iesaistei apmācību sniegšanā. "Kupona" definīcija var būt samērā plaša, lai gan pārsvarā tam ir šādas īpašības: (1) kuponi tiek izsniegti rakstveida, digitālā vai citā formātā, *izņemot* skaidro naudu, (2) kuponi to saņēmējam piešķir tiesības uz subsīdiju vai atlaidi, līdz ar to tiem ir naudas vērtība, (3) kuponus var apmainīt pret precēm vai pakalpojumiem, kam tirgū ir vērtība

(Tomini, Groot and Maassen van den Brink, 2016[54]). Kuponus var izmantot vairākos apmācību sniegšanas posmos, tostarp personas vajadzību novērtējumā, pašās apmācībās un iekārtošanā darbā pēc apmācībām. Intensīva kuponu sistēmas izmantošana ļautu izdalīt kuponus visos šajos posmos. No otras puses, tādām struktūrvienībām kā militārie spēki, valdības parasti nodrošina visus apmācību posmus, tostarp rekrutēšana, atbilstības noteikšana, novērtēšana, norīkošana attiecīgai apmācību programmai, pašu apmācību sniegšana un turpmāka iekārtošana (Barnow, 2009[55]).

Latvijā kuponi tiek izdalīti tikai apmācību sniegšanai. Citus posmus, piemēram, bezdarbnieka vajadzību novērtēšanu uzņemas NVA darbinieki, kas strādā ar klientu. Kuponi sastāv no fiziska dokumenta, ko saņem NVA filiālēs. Kuponos ir dažāda rakstura informācija par nosacījumiem, kādos tie var būt izmantoti vai anulēti, tieši informējot saņēmēju par tā pienākumiem.

Kuponi var sniegt apmācību dalībniekiem lielākas izvēles iespējas un uzlabot apmācību sniegšanu

Viens no galvenajiem iemesliem apmācību sniegšanai ar kuponu sistēmu ir tas, ka tādējādi dalībniekiem ir sniegtas lielākas izvēles iespējas noteiktām apmācību jomām un iestādēm, kuras šīs apmācības piedāvā. Papildus tam, ka "lielākas izvēles iespējas" ir pašas par sevi vērtīgas, izvēles iespēju sniegšana kupona saņēmējiem var uzlabot atbilstību starp to vajadzībām un sniegtajām apmācībām (Hidalgo, Oosterbeek and Webbink, 2014[56]). Apmācību pielāgošana dalībnieku izvēlei ir jo īpaši nozīmīga situācijās, kurās apmācības galvenokārt tiek sniegtas darbavietā. Uzņēmumi var nebūt motivēti uz apmācību sniegšanu "vispārīgo" prasmju attīstīšanai personām (kas tās varētu izmantot ārpus uzņēmuma), tā vietā pievēršoties "noteiktām" prasmēm, kuras var tikt izmantotas tikai uzņēmumā neatkarīgi no tā, kas būtu vispiemērotākais personai vai sabiedrībai kopumā (Becker, 1975[57])[30]. Tomēr arī bezdarbniekiem, kuriem vēl nav tiešas saistības ar uzņēmumu – kā tas ir Latvijas formālo un neformālo apmācību gadījumā, kam šī nodaļa ir veltīta – kuponi tik un tā var uzlabot personu vajadzību pielāgošanu sniegtajām apmācībām.

Kuponu sistēma var uzlabot arī apmācību sniedzēju kvalitāti un sniegumu. Dažādu valstu dati liecina, ka stimulu došana apmācību sniedzējiem uzlabo ADTP dalībnieku rezultātus. Piemēram, Kluve et al. (2016[49]) norāda uz to, ka jebkādas stimulu sistēmas pastāvēšana apmācību sniedzējiem noved pie neliela ADTP pasākumu snieguma uzlabošanās, lai gan to sistemātiskā pārbaude ir galvenokārt veltīta jauniešiem un tā aptver ne tikai apmācības, bet arī visus ADTP pasākumus. Kuponu sistēmas stimulē pakalpojumu sniedzējus sniegt augstas kvalitātes apmācības, jo tādējādi tiek piesaistīti kupona saņēmēji un palielināta viņu peļņa. Ja sniegto apmācību kvalitāte vai nozīmība ir zema, kuponu saņēmēji var "balsot ar kājām" un atrast piemērotākas alternatīvas. Tomēr var pastāvēt praktiska rakstura ierobežojumi konkurencē starp apmācību sniedzējiem, kas ir detalizētāk izklāstīti turpmākajās apakšsadaļās.

Papildu ieguvums no kuponiem ir tāds, ka tie iespējami atvieglo apmācību sniegšanas procesu publiskajam nodarbinātības dienestam un politikas veidotājiem. To panāk ar zināma mēra atbildības nodošanu no vairākiem iepriekš aprakstītiem posmiem – tostarp novērtēšana, iestāšanās un pati apmācību sniegšana – kuponu saņēmējiem un/vai privātiem pakalpojumu sniedzējiem. Patiešām, pat ja apmācības jau sniedz privāts pakalpojumu sniedzējs, kuponu sistēma ļauj valdībai stimulēt apmācību sniedzējus, tieši neslēdzot apmācību sniegšanas līgumus ar pakalpojumu sniedzējiem. Šāda tieša līgumu sniegšana varētu iekļaut sarežģītas iepirkumu procedūras un galveno pakalpojumu sniedzēju vai apakšuzņēmēju regulēšanu, kā tas ir bijis kvazitirgu gadījumā, kurus izveidoja, lai īstenotu

ADTP Apvienotajā Karalistē (OECD, 2014[58]). Tomēr, pamatojoties uz nākamajām apakšsadaļām, valdībām vēl joprojām ir svarīga nozīme nodrošināt kuponu sistēmu efektīvu darbošanos, kolīdz tās ir izveidotas.

Latvijā *pārredzamība* bija vēl viens svarīgs iemesls, lai sniegtu apmācības ar kuponiem. Pirms kuponu sistēmas ieviešanas 2011. gadā Latvijā bija daži vērā ņemami piemēri, kur apmācību sniedzēji noslēdza ilglaicīgus līgumus un kurus bija grūti mainīt vai pat uzteikt, reaģējot uz snieguma kvalitātes pasliktināšanos. Līdz ar to apmācību kvalitāte dažiem apmācību sniedzējiem līguma darbības termiņā samazinājās. Nododot atbildību par apmācību sniedzēju atlasi kuponu saņēmēju rokās, kuponu sistēmas mērķis bija padarīt apmācību piešķiršanas mehānismu saprotamāku.

Kuponu saņēmējiem ir nepieciešama informācija

Kuponu sistēmas veiksmīga darbība ir atkarīga no valdības atbilstošu nosacījumu izveides to veiksmīgai darbībai, un informācijas sniegšana kupona saņēmējiem ir ļoti nozīmīgs veids, kā valdība var palīdzēt. Galvenā informācija, kas nepieciešama kuponu saņēmējiem, ir dažādu apmācību sniedzēju relatīvie panākumi prasmju attīstīšanā un apmācību dalībnieku iekārtošanās labā darbā. Bez šādas informācijas kupona saņēmējiem nav mehānisma, kā atrast atbilstošus apmācību sniedzējus, kā arī tirgus neveicinās augstas kvalitātes apmācību sniedzējus uz zemas kvalitātes apmācību sniedzēju rēķina. Pārsvarā valdības kupona saņēmējiem var sniegt aprakstošus monitoringa datus par apmācību sniedzējiem. Tomēr rūpīgu izvērtēšanas rezultātu nodrošināšana apmācību sniedzēju līmenī parasti nav iespējama. Papildus kupona saņēmēji var gūt labumu no informācijas par esošo un prognozēto darbaspēka pieprasījumu – un līdz ar to par algām – profesijas līmenī. Tas ļauj viņiem noteikt karjeras mērķus, kas uzlabo viņu iespējas iegūt darbu un palielināt ienākumus.

Latvijā NVA apkopo un sniedz salīdzinoši detalizētu pārraudzības informāciju par katru apmācību sniedzēju. Pēc apmācību programmas pabeigšanas tās dalībnieki aizpilda īpašu novērtējuma veidlapu, ļaujot tiem aprakstīt pieredzēto un paziņot par nodarbinātības statusu 6 mēnešus pēc apmācību beigām. Pēc tam šī informācija ir pieejama tiešsaistē un vietējās NVA filiālēs, un jaunie kupona saņēmēji ir lietas kursā par šiem informācijas avotiem. Īstermiņa darba tirgus prognozes ir padarītas pieejamas arī topošajiem apmācību dalībniekiem, lai palīdzētu tos informēt par izvēles iespējām. Tomēr informācijas sniegšana vien var nebūt pietiekama efektīvas izvēles atbalstīšanai. Milzīga informācijas daudzuma lasīšana, uzņemšana un izpratne var būt sarežģīta, jo īpaši zemu motivētām personām un kurām var nebūt labas izpratnes par savu potenciālu. Turklāt norādes no darbiniekiem, kas strādā ar klientu, var būt nepieciešamas, lai turpmāk atbalstītu kupona saņēmējus, jo īpaši tos, kuri ir iekļauti nelabvēlīgā stāvoklī esošā iedzīvotāju grupā, kas ir detalizētāk izklāstīts turpmāk.

Tāda ir nozīme informācijai, lai nodrošinātu, ka kuponu sistēma darbojas efektīvi; valdības var pat palūgt kupona saņēmējiem apliecināt noteikto zināšanu līmeni viņu lēmuma gadījumā pirms jebkāda veida apmācību sākuma (Kaplan et al., 2015[59]). Tomēr šāda veida kupona saņēmēju zināšanu pārbaude nav īstenota Latvijā.

Latvijā NVA ir svarīga loma nodrošināt, ka kupona saņēmēji nesaskaras ar maldinošu informāciju par apmācību sniedzējiem. Tādēļ apmācību sniedzējiem ir aizliegts izmantot agresīvus tirgvedības paņēmienus pret kupona saņēmējiem, lai tie veiktu efektīvu un apzinātu izvēli.

Kupona saņēmēju izvēles daļēja ierobežošana varētu labāk salāgot viņu un valdības motīvus

Kupona saņēmēju stimulu salāgošana ar valdības motīviem rada arī svarīgu izaicinājumu efektīvas kuponu sistēmas radīšanā[31]. No vienas puses, kupona saņēmēji varētu labprātāk piedalīties apmācībās, kurām ir augstāka "patēriņa" vērtība, nevis ieguldīt savā cilvēkkapitālā: tie var izvēlēties apmācības, kuras tiem šķiet patīkamākas (Barnow, 2009[55]). Var arī gadīties, ka valdības un kupona saņēmēju laikposmi nav salāgoti. Valdības var dot priekšroku tam, ka kupona saņēmēji izvēlas apmācības, kas ļauj tiem atgriezties darbā (pārtraucot pabalstu maksājumus) un ātri reintegrēties darba tirgū. Tomēr kupona saņēmēji tā vietā var pievērsties iespējamās pelnītspējas palielināšanai, pat ja tas aizņem laiku. Patiešām, dati no Vācijas sistēmas liecina, ka, lai gan ir grūti noteikt atšķirības, jebkāds labums kupona saņēmēja nodarbinātības un ienākumu rezultātu izteiksmē salīdzinājumā ar tiem, kuriem apmācības bija obligātas, parasti kļūst manāms pēc vairākiem gadiem (Strittmatter, 2016[60]).

Lai nodrošinātu, ka kupona saņēmēju izvēle ir pielāgota valdības stimuliem, NVA ierobežo apmācību kuponu izmantošanu divos galvenos veidos. *Pirmkārt*, Apmācību komisija – Labklājības ministrijas pakļautībā – sanāk vismaz vienu reizi gadā, lai lemtu var apmācību jomām, kurās ir izmantojami kuponi. Tas paredz, ka kuponi ir orientēti uz profesijām, kurās ir prognozēts, ka darbaspēka pieprasījuma pieaugums pārsniegs darbaspēka piedāvājuma pieaugumu, lai nodrošinātu, ka ir pietiekami daudz labi apmaksātu vakanču. *Otrkārt,* NVA ierobežo vai virza noteiktās izglītības iestādes, kurās var izmantot kuponus. NVA tīmekļvietnē ir uzskaitīti tikai iepriekš apstiprināti apmācību sniedzēji jeb NVA "partneri". Šos NVA partnerus vai nu apstiprina pati NVA caur stingras reģistrācijas, akreditācijas un licencēšanas procesu, vai arī to dara cita attiecīgā organizācija. Piemēram, Ceļu satiksmes drošības direkcija (CSDD) akreditē un licencē autoskolas. NVA sadarbojas arī ar Izglītības kvalitātes valsts dienestu (IKVD), iestādi, kas ir atbildīga par izglītības kvalitātes nodrošināšanu, apstiprinot NVA partnerus. Kā iztirzāts iepriekš, NVA pašlaik izstrādā vēl stingrākus kritērijus, lai varētu kļūt par NVA partneri, Būtībā kupona saņēmēji pēc vēlēšanās var neatkarīgi izvēlēties akreditētu izglītības iestādi, taču NVA partnerus varētu būt vieglāk atrast un attiecīgi iestāties.

Tomēr dati no citām valstīm liecina par to, ka apstiprinātu apmācību sniedzēju sarakstu izveide un uzturēšana praksē var būt sarežģīta. Publisko nodarbinātības dienestu darbinieki ASV, kur kuponu sistēmas jau labu laiku ir bijušas izmantotas apmācību sniegšanā, ziņo, ka šādu sarakstu izveide ir grūta, jo īpaši ņemot vērā intensīvo datu apkopošanu, lai pārraudzītu apmācību sniedzēju kvalitāti (Barnow and King, 2005[61]). Patiešām, NVA velta ievērojamus līdzekļus, lai apkopotu attiecīgos datus, pārraudzītu apmācību sniedzējus un publicētu tiešsaistē informāciju par apmācību sniedzējiem. NVA ne tikai skaidri publicē tās tīmekļvietnē nosacījumus, lai kļūtu par NVA partneri, bet arī izplata noteiktas kvalitātes snieguma sistēmas rezultātus, kas uzrauga apmācību sniedzējus, ievērojot dalībnieku turpmākos nodarbinātības rezultātus. Turklāt viena konkrēta problēma Latvijā ir bijusi atrast veidus, kā rīkoties ar apmācību sniedzējiem, kuri šķietami atbilst visiem kritērijiem, taču kur apmācību rezultāti vai dalībnieku viedoklis nav sevišķi pozitīvi.

Nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām varētu būt nepieciešama palīdzība efektīvas izvēles veikšanā

Ne visi kupona saņēmēji varēs efektīvi veikt izvēli, kas nozīmē to, ka kuponu sistēmas var palielināt esošo nevienlīdzību personu starpā, kas saņem ADTP pasākumus. Kuponu izmantošana ir atkarīga no saņēmēju spējas būt pietiekami motivētiem, lai atrastu

piemērotu apmācību sniedzēju, iestāties apmācībās un palikt tajās, iespējams, bez valsts nodarbinātības dienesta sevišķām norādēm vai pārraudzības. Dažas personas var būt vairāk spējīgas tikt galā ar šiem "problēmfaktoriem" nekā citas (Babcock et al., 2012[62]). Patiešām, šis ir bieži minēts kā iespējamais iemesls plašajam novērojumam – no daudzām situācijām Eiropā un ASV –, ka mazkvalificētiem darbiniekiem ir mazāk iespēju izmantot kuponus nekā augsti kvalificētiem darbiniekiem (Barnow, 2009[55]; Kruppe, 2009[63]). Turklāt nelabvēlīgā stāvoklī esošiem darbiniekiem, tostarp tiem, kas ir no mājsaimniecībām ar zemiem ienākumiem, var būt nereālistiskas gaidas par viņu izredzēm darba tirgū, izmantojot kuponus, lai piedalītos nepiemērotās un pārlieku tālejošās apmācībās (Dickinson and West, 1983[64]). Bruttel (2005[65]) norāda, ka, pamatojoties uz Vācijas pieredzi, augstāk kvalificētas personas spēj labāk "izteikt "apmācību vajadzības darbiniekiem, kas strādā ar klientu, un līdz ar to tās ir pielāgotas piemērotākām apmācībām, pat tādā sistēmā, kur publiskais nodarbinātības dienests norīko personas obligātām apmācībām. Tomēr šo nevienlīdzību var pasliktināt papildu atbildības piešķiršana potenciāliem apmācību dalībniekiem, kā tas ir kuponu sistēmas gadījumā.

Tā kā Latvijā ne visi kuponi tiek izmantoti, viens iespējamais veids, kā identificēt nevienlīdzību kupona saņēmēju starpā, ir pārbaudīt, vai noteikti individuālie pamatrādītāji ietekmē kuponu izmantošanas iespēju. Aptuveni 77 % saņemto kuponu bija izmantoti, lai uzsāktu apmācības, padarot Latvijas sistēmas izmantojamības koeficientu līdzīgu Vācijas, taču nedaudz zemāku nekā ASV (Huber, Lechner and Strittmatter, 2015[66]; Strittmatter, 2016[60]). Dažkārt kuponu neizmantošana var rasties no stingriem ierobežojumiem par piemērotu apmācību atrašanu attālās un lauku pašvaldībās, kā iztirzāts nākamajā apakšsadaļā: apmācību programmas nesāksies, ja reģistrācija šīm programmām ir pārāk maza un personas šajās vietās nav pietiekami mobilas, lai sasniegtu apmācību norises vietas. Citos gadījumos kuponu neizmantošana var rasties dēļ individuālām gaidām un motivācijas līmeņiem, kam var būt korelācija ar atsevišķiem pamatrādītājiem, piemēram, vecumu, dzimumu un izglītības līmeni. Būtībā NVA var sankcionēt tos, kuri neizmanto kuponus: ja klients divreiz neizmanto kuponu bez pamatota iemesla, tā norīkošana apmācībām var tikt atcelta. Lai gan noteiktu administratīvo datu šajā saistībā nepastāv, praksē sankcijas par kuponu neizmantošanu tiek piemērotas reti. Būtībā kupons var tikt neizmantots arī tad, ja konkrētās personas atrod darbu, gaidot apmācību sākumu, lai gan, ņemot vērā, ka kuponi ir vidēji derīgi tikai divas nedēļas, pastāv maza iespēja, ka šis fenomens ir izplatīts.

Kuponu izmantošanas regresijas analīze par vairākiem individuāliem pamatrādītājiem rāda, ka valodu prasmēm un vecumam ir vislielākā ietekme uz iespēju, ka kupona saņēmēji tik tiešām izmantos kuponus, taču daudziem individuāliem pamatrādītājiem ir neliela ietekme (3.2. tabula un pielikuma 3.B.3. tabula). Personām ar vismaz latviešu valodas pamatzināšanām ir par 7 % vairāk iespēju izmantot kuponus, ņemot vērā arī dzimumu, vecumu, izglītību un daudzus citus individuālos pamatrādītājus. Turklāt būt vecākam par vienu gadu vidēji palielina kuponu izmantošanas iespēju par 0,1-0,2 %, kas pati par sevi ir neliela ietekme, taču tā sakrājas personu dzīves cikla laikā. Patiešām, personām, kurām ir vairāk nekā 55 gadi, ir par 7 % lielāka iespēja izmantot kuponus nekā tām personām, kuras ir vecumā no 15 līdz 24 gadiem. Tomēr bez tā, ka personas var būt mazāk spējīgas pieņemt efektīvu izvēli, var pastāvēt arī citi faktori, kuri ietekmē kuponu izmantošanu jauniešu vidū. Jo īpaši jaunieši var būt piesaistīti dažāda veida apmācībām vai nu kuponu sistēmas ietvaros, vai ārpus tās (tostarp IZM organizētas garākas programmas, kas ilgst līdz pusotram gadam).

3.2. tabula. Kuponu izmantošanas regresija pēc individuālām iezīmēm

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Vīrietis? (1=J; 0=N)	0,0087**	0,0085**	0,0083**	0,0080**	0,0049
	(0,0037)	(0,0037)	(0,0038)	(0,0038)	(0,0037)
Precējies/-usies? (1=J; 0=N)	0,0078**	0,0076**	0,0071**	0,0071**	0,0064*
	(0,0031)	(0,0031)	(0,0034)	(0,0034)	(0,0035)
Ir bērni? (1=J; 0=N)	0,0060**	0,0062**	0,0066**	0,0067**	0,0031
	(0,0028)	(0,0029)	(0,0029)	(0,0029)	(0,0042)
Vecums (gadi)	0,0016***	0,0017***	0,0017***	0,0017***	0,0012***
	(0,0004)	(0,0004)	(0,0004)	(0,0004)	(0,0002)
Augsti kvalificēts/-a? (1=J; 0=N)	0,0108*	0,0108*	0,0103*	0,0104*	0,0087**
	(0,0058)	(0,0057)	(0,0052)	(0,0053)	(0,0041)
Latviešu valodas zināšanas (vismaz pamati)? (1=J; 0=N)	0,0653***	0,0646***	0,0643***	0,0644***	0,0693***
	(0,0190)	(0,0190)	(0,0188)	(0,0188)	(0,0205)
Saņēma sociālo atbalstu 2012. gada janvārī? (1=J; 0=N)			-0,0087	-0,0087	-0,0078
			(0,0113)	(0,0113)	(0,0106)
Invaliditāte 2012. gada janvārī? (1=J; 0=N)			-0,0026	-0,0026	-0,0029
			(0,0050)	(0,0050)	(0,0049)
Kupona derīguma termiņš (dienas)				0,0238***	0,0232***
				(0,0033)	(0,0029)
Kupona derīguma termiņš kvadrātā				-0,0006***	-0,0006***
				(0,0001)	(0,0001)
Kupons neformālām apmācībām? (1=J; 0=N)					0,0362***
					(0,0131)
Jauniešu garantijas kupons? (1=J; 0=N)					-0,0193
					(0,0193)
Reģiona nemainīgā ietekme un pilsētas fiktīvais mainīgais	Nē	Jā	Jā	Jā	Jā
N	51 925	51 925	51 925	51 925	51 925
R kvadrātā	0,0605	0,0607	0,0607	0,0609	0,0626

Piezīme: Dati tikai no 2015. gada 19. novembra līdz 2017. gada 31. oktobrim. „Augsti kvalificēts/-a" attiecas uz personām, kuru izglītība ir augstāka par pamatizglītību.

Standartkļūdas iekavās.

Standartkļūdas koncentrētas NVA filiāles līmenī.

Atkarīgais mainīgais: Vai kupons tika izmantots? (1=J; 0=N).

NVA filiāles fiksētā ietekme visās specifikācijās.

* p<0.10; ** p<0.05; *** p<0.01.

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA), Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961296

No otras puses, daudziem citiem individuāliem pamatrādītājiem ir neliela ietekme uz iespēju, ka kuponi tiks izmantoti. Lai arī atšķirība ir statistiski nozīmīga 5 % līmenī, mazkvalificētām personām (ar zemākā līmeņa vidējo izglītību vai zemāku izglītību) ir tikai par 1 % mazāka iespēja izmantot kuponus nekā augsti kvalificētam personām. Tāpat ir novērojama neliela ietekme uz dzimumu, ģimenes stāvokli un bērnu dzimšanu.

Kopumā darbiniekiem, kas strādā ar klientu, kuponu sistēmās rodas grūtības sabalansēt klientu atbalstīšanu kuponu izmantošanai un pārlieku neiejaukties tādējādi, ka tiktu veiktas efektīvas izvēles klientu vietā. Panākt šo balansu ir jo īpaši nozīmīgi nelabvēlīgā stāvoklī esošām iedzīvotāju grupām. No vienas puses, darbiniekiem, kas strādā ar klientu, visticamāk, ir laba izpratne par klientu vajadzībām, ņemot vērā viņu pastāvīgo saziņu ar klientiem un pieredzi klientu norīkošanā dažādiem ADTP pasākumiem. Piemēram, ASV

Darbaspēka ieguldījumu likumā politikas veidotāji izteikti eksperimentēja ar to, cik lielā apmērā darbinieks, kas strādā ar klientu, varētu ietekmēt kupona saņēmēju izvēli, ierobežojot kuponu izmantošanu augsti pieprasītās profesijās, iepriekš pārbaudot pakalpojumu sniedzējus kvalitātes ziņā un nodrošinot, ka lēmumi par to, kā kuponi tika izmantoti, bija kopīgi pieņemti no darbinieku, kas strādā ar klientu, un kuponu saņēmēju puses. Papildu norādes palielināja kupona saņēmēju turpmākos ienākumus, taču kupona saņēmēji deva priekšroku tam, lai to izvēles iespējas būtu mazāk ierobežotas (McConnell et al., 2006[67]). No otras puses, varētu būt grūti pilnībā gūt labumu no kuponu sistēmas izvēles un konkurences ziņā, ja darbinieki, kas strādā ar klientu, ir pārlieku pavirši, pieņemot, ka kupona saņēmēji labi zina savas vajadzības. Piemēram, Vācijā darbiniekiem, kas strādā ar klientu, ir aizliegts ietekmēt kupona saņēmēju izvēli par apmācību programmām, un tie var tikai ierobežot pieejamās izvēles iespējas, precizējot izglītības mērķus, kas tiek noteikti rokrakstā sagatavotās piezīmēs (Strittmatter, 2016[60]).

Apmācību sniegšana ar kuponiem, nevis ar obligāto norīkošanu izmaina arī lēmumus, kuri norīkošanas posmā ir jāpieņem darbiniekiem, kas strādā ar klientu, tādēļ valdībām var nākties pašiem pielāgot tiem sniegtās norādes. Darbinieki, kas strādā ar klientu, var piešķirt kuponus vairākos veidos, tostarp: (1) mēģinot piešķirt kuponus tiem, kuriem no tā būs lielāka ietekme uz nodarbinātības rezultātiem; (2) mēģinot piešķirt kuponus tiem, kuriem tie nepieciešami visvairāk vai tiem, kam būtu sliktāk, nesaņemot kuponu, vai (3) mēģinot piešķirt kuponus tiem, kam ir vislabākie pēcapmācību rezultāti (ko dažkārt dēvē par "nokrejošanu" (*cream-skimming)*) (Poeschel, 2014[68]). Pāreja no obligātās norīkošanas sistēmas uz kuponu sistēmu var izmainīt darbinieku, kas strādā ar klientu, pieeju, jo viņi zina, ka atsevišķu veidu kuponu izdalīšana noteiktām grupām var novest pie to neizmantošanas vai pie iespējami ilgākiem laikposmiem, kuros personas cenšas būt saderīgas ar noteiktu profesionālas apmācību kursu.

Latvijā notiek pastāvīgas tikšanās starp NVA un kupona saņēmējiem, kas varētu atbalstīt efektīvas izvēles veikšanu, jo īpaši iepriekš izklāstītās nelabvēlīgā stāvoklī esošās iedzīvotāju grupās – tie, kam var rasties grūtības kuponu izmantošanā. Darbinieks, kas strādā ar klientu un reģistrētais bezdarbnieks nolemj par individuālo darba meklēšanas plānu (IDMP), kurā nosaka iespējamos veidus, kā atgriezties darbā. Pats IDMP var sniegt darbiniekiem, kas strādā ar klientu, noteiktu ietekmi uz to, kādus apmācību veidus kupona saņēmēji var izvēlēties. Reģistrētiem bezdarbniekiem un darbiniekiem, kas strādā ar klientu, ir pienākums tikties reizi divos mēnešos. Šāds saziņas līmenis starp kupona saņēmējiem un NVA palīdz nodrošināt, ka šie saņēmēji izdara efektīvu izvēli.

Tāpat kā citās Eiropas valstīs, pastāv zināmi ierobežojumi par to, cik lielā mērā darbinieki, kas strādā ar klientu, var ietekmēt kupona saņēmēju izvēli Latvijā, taču darbiniekiem, kas strādā ar klientu, joprojām ir šīs izvēles galvenie ietekmējošie līdzekļi. Lai gan darbinieki, kas strādā ar klientu, nevar ieteikt noteiktas apmācību programmas attiecīgiem apmācību sniedzējiem, tie var ieteikt kuponam atbilstošas konkrētas profesijas vai apmācību programmu veidus no pilnā programmu saraksta. Darbinieki, kas strādā ar klientu, var ieteikt kupona saņēmējiem arī papildu pakalpojumus, tostarp karjeras konsultācijas. Tas darbiniekiem, kas strādā ar klientu, nodrošina vēl vienu apslēptu veidu, kā ietekmēt kupona saņēmēju izvēli. Tomēr šajā saziņā ir paredzams, ka darbinieki, kas strādā ar klientu, pievēršas objektīvas informācijas sniegšanai klientiem – tostarp informāciju par algām un vakancēm dažādās profesijās, kā arī informāciju par apmācību programmām – nevis tikai sniedz savu subjektīvo novērtējumu par to, kuras apmācības būtu jāizvēlas.

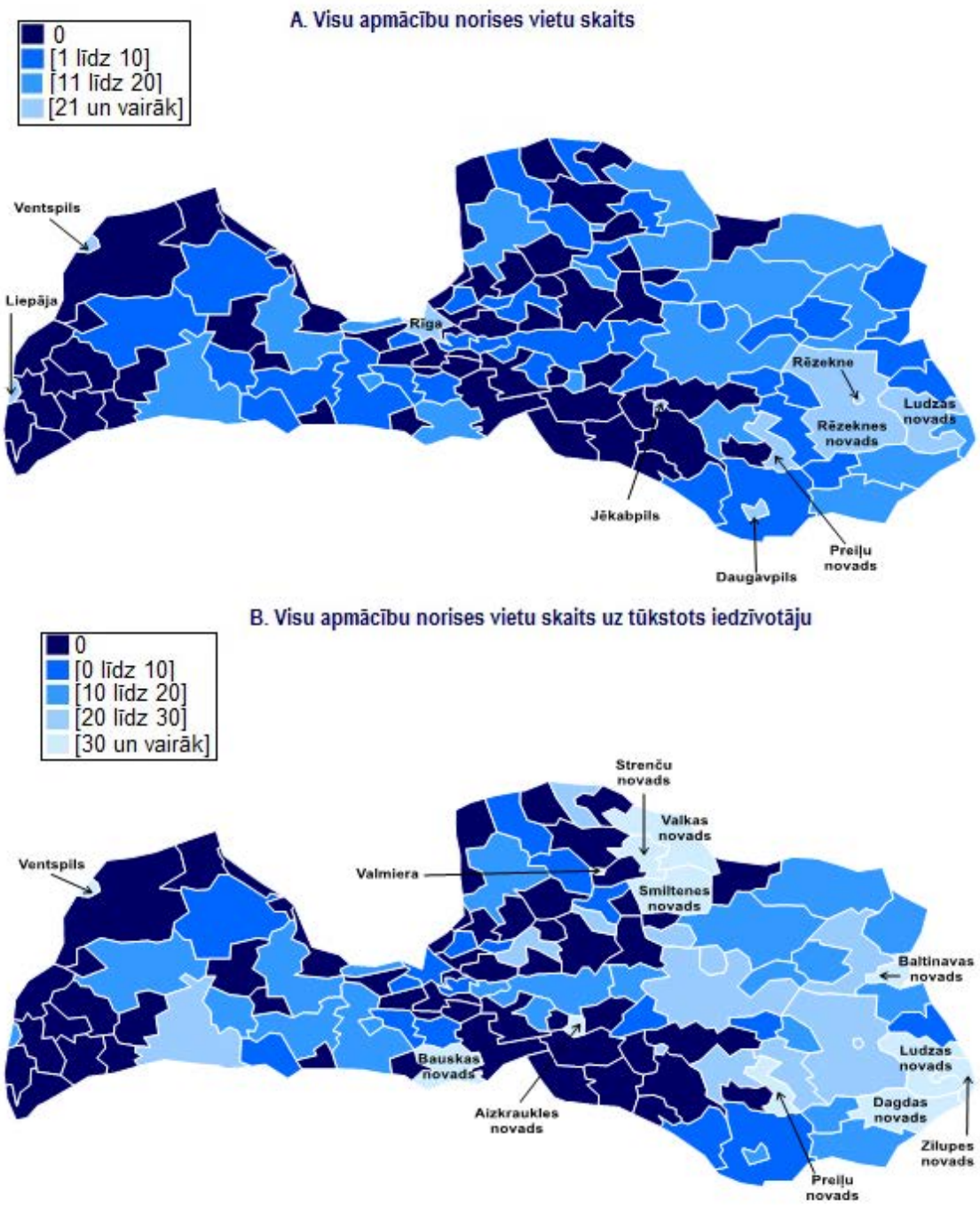
Dažos attālos apgabalos un lauku reģionos var būt vajadzīgs atbalsts, lai veicinātu konkurenci

Latvijā apmācību sniedzēju ģeogrāfiskā izplatība ir nevienmērīga, kas nozīmē to, ka dažās pašvaldībās kupona saņēmējiem var būt grūti atrast vietējās apmācību iespējas. Visiem pārējiem apstākļiem paliekot nemainīgiem, tas var kaitēt konkurencei un līdz ar to jebkādiem uzlabojumiem apmācību kvalitātē, kurus varētu panākt ar kuponu sistēmu. Kupona saņēmējiem būtu grūtāk "balsot ar kājām", ja apmācību kvalitāte būtu zema vai mācību saturs nebūtu pielāgots viņu vajadzībām. Kā sīkāk izklāstīts turpmāk, NVA pašlaik cenšas apkopot un samazināt apmācību sniedzēju skaitu, lai nodrošinātu augstas kvalitātes apmācības un ierobežotu iespējamo ieslēgšanas efektu. Tas padara Latvijas pastāvīgos centienus uzlabot reģionālo mobilitāti vēl nozīmīgākus, lai veicinātu konkurenci apmācību sniedzēju vidū, jo īpaši attālos apgabalos un lauku reģionos.

Oficiālie dati par apmācību sniedzējiem, kuri satur tā dēvējamo NVA partneru pilnās adreses, varētu parādīt apmācību sniegšanas ģeogrāfisko plaisu. Būtībā gan formālo, gan neformālo apmācību kuponu saņēmēji var izvēlēties akreditētus apmācību sniedzējus, kuri nav NVA partneri, taču, ņemot vērā to, ka NVA partneri ir plaši reklamēti NVA tīmekļvietnē un tās filiālēs, pastāv lielāka iespēja šos partnerus atrast un piekļūt tiem salīdzinājumā ar citiem apmācību sniedzējiem. Tādēļ šeit sniegtie dati par NVA partneriem ir kā noderīga aizstājējvērtība apmācību sniegšanas apmēram katrā pašvaldībā. 3.14.attēla A grafikā ir parādīts absolūtais norises vietu skaits, kurās NVA partneri (sniedzot vai nu formālas, vai neformālas apmācības, vai arī abas) atradās katrā pašvaldībā. Pēc tam B grafikā šie skaitļi ir pielāgoti, dalot NVA partneru apmacību norises vietu skaitu ar to bezdarbnieku skaitu, kas ir piereģistrējušies attiecīgās pašvaldības NVA (2017. gada oktobrī). Šos skaitļus iegūst, nodalot tos NVA partnerus, kuri sniedz tikai formālās un tikai neformālās apmācības attiecīgi pielikuma 3.A.11. attēlā un 3.A.12. attēlā.

No NVA datiem par tās apmācību partneriem ir trīs galvenās atziņas. Pirmkārt, ir daudz pašvaldību, jo īpaši Kurzemē un Zemgalē, kurās vispār nav NVA partneru. Otrkārt, lai gan pilsētās mēdz būt lielākais absolūtais NVA partneru skaits, to pašu nevar attiecināt uz to, kad skaitļi ir pielāgoti atbilstoši tur esošam bezdarbnieku skaitam. Piemēram, Rīgas pašvaldībā (jeb "republikas pilsētā") atrodas 38 NVA partneru kas ir vislielākais skaits no visām Latvijas pašvaldībām. Tomēr Rīgā atrodas tikai 9,6 NVA partneru uz 1 000 reģistrēto bezdarbnieku, ierindojot to 49. pozīcijā no 119. Latvijas pašvaldībām. Visbeidzot, pastāv salīdzinoši liels NVA partneru skaits vienā pašvaldībā – gan ar koriģētu bezdarbnieku skaitu, gan bez tā – Latvijas austrumdaļā. Līdz ar to, lai gan dažās Kurzemes un Zemgales pašvaldībās ir šķietami mazāk tuvumā esošu apmācību sniedzēju, pārsvarā uz attāliem apgabaliem un lauku reģioniem nevar attiecināt pilnīgu apmācību sniedzēju trūkumu. Tomēr Latgales pašvaldību lielums vien būtu jāņem vērā: pat ja kupona saņēmējiem nav jāšķērso pašvaldību robeža, lai sasniegtu NVA partneri, tiem tik un tā var nākties veikt zināmu attālumu (un noteikti vairāk nekā 15 kilometrus, lai būtu tiesības uz mobilitātes atbalstu).

3.14. attēls. Visu akreditēto apmācību norises vietu (NVA partneru apmācību norises vietu) skaits Latvijas pašvaldībās



Piezīme: NVA partneri ir tās tīmekļvietnē iepriekš apstiprinātie apmācību sniedzēji. Šai kartei ir ilustratīva nozīme un tā neattiecas uz kartē iekļauto teritoriju statusu vai suverenitāti pār tām.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA), Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961315

NVA atrodas apmācību sniedzēju bezdarbniekiem skaita konsolidēšanas un samazināšanas procesā, koncentrējot apmācību sniegšanu vietās ar augstiem ekonomiskās aktivitātes līmeņiem. Tas atbilst iepriekš aprakstītām plašākām reformām PIA sistēmā. Būtībā apmācību sniedzēju skaita palielināšana nav piemērota izvēles un konkurences veicināšanas stratēģija.

Apmācību sniegšanu bezdarbniekiem konsolidāciju veicina ne tikai vēlme uzlabot to kvalitāti, bet arī ierobežot iespējamo ieslēgšanas efektu. Šajos konsolidācijas centienos ietilpst stingrāka atlases kritēriju izstrāde par kļūšanu par NVA partneri un palikšanu šajā statusā. Piemēram, sākot ar 2017./2018. mācību gadu, apmācību sniedzējiem ir sešus gadus jābūt formāli akreditētiem no NVA (vai citas atbilstošas iestādes), lai kļūtu par NVA partneri. Tāpat arī NVA partneriem ir jāatbilst stingrākiem kritērijiem, piemēram, pedagogu kvalifikācijas un personu ar invaliditāti piekļuves nodrošināšanas ziņā: ja apmācību sniedzēji neatbilst šiem kritērijiem, viņiem draud NVA partnera statusa apturēšana līdz pat gadam. Tai pašā laikā pārsvarā ir bijis grūti nodrošināt apmācības noteiktos attālos apgabalos un lauku reģionos, kas pagarina laikposmu, ko kupona saņēmējiem pavada pirms apmācību sākuma, attiecīgi palielinot iespējamo ieslēgšanas efektu. NVA partneru samazināšanas rezultāta klasēm vajadzētu aizpildīties ātrāk, tādējādi atvieglojot šo problēmu.

Līdz ar NVA partneru samazināšanos, citām stratēģijām, piemēram, esošai mobilitātes atbalsta programmai pastāv iespēja būt īpaši nozīmīgām pašvaldībās, kurās arī tagad ir nosacīti maz apmācību sniedzēju. Analīze liecina par to, ka, ja kuponu saņēmēji attālos apgabalos un lauku reģionos Kurzemē un Zemgalē veic efektīvu izvēli, tiem pastāv iespēja būt sevišķi atkarīgiem no mobilitātes atbalsta.

No kuponu izmantošanas regresijas analīzes atrašanās vietas pamatrādītājiem izriet, ka izmantošana ir *mazāk* iespējama pilsētu teritorijās un jo īpaši Rīgā un visvairāk iespējama Latgalē (3.3. tabula)[32]. Tas atklāj niansētāku ainu par saikni starp vietējām apmācību iespējām un kuponu izmantošanu. No reģioniem, kas atrodas ārpus Rīgas un Pierīgas, Latgalē ir gan augstākais izmantojamības koeficients, *gan*NVA partneru apmācību norises vietu augstākā koncentrācija. Tas atbilst intuitīvajam priekšstatam par to, ka labāka piekļuve apmācību iespējām – neraugoties uz mobilitātes atbalsta ietekmi – atbalsta kuponu izmantošanu. Tomēr tas, ka izmantojamība ir viszemākā pilsētu teritorijās (jo īpaši Rīgā) ir pretēji šis priekšstatam. Viens no iespējamiem izskaidrojumiem ir tāds, ka kupona saņēmējiem ir lielāka iespēja saņemt darba piedāvājumus, kamēr to kuponi ir derīgi pilsētu teritorijās un lauku reģionos. Tas viņiem ļautu atgriezties darba tirgū bez apmācību un kupona izmantošanas vajadzībām. Tomēr kuponi pārsvarā ir derīgi tikai 14 dienas: nav skaidrs, vai tas ir pietiekami ilgi, lai darba piedāvājumiem lauku reģionos būtu augstāka varbūtība atstāt būtisku ietekmi uz izmantojamības koeficientiem.

3.3. tabula. Kuponu izmantošanas regresija pēc atrašanās vietas iezīmēm

	(1)	(2)	(3)
Pilsēta? (1=J; 0=N)	-0,0802**	-0,0320**	
	(0,0307)	(0,0156)	
Pierīga? (1=J; 0=N)		0,0355	0,0633***
		(0,0274)	(0,0203)
Vidzeme? (1=J; 0=N)		0,1141***	0,1425***
		(0,0223)	(0,0187)
Zemgale (1=J; 0=N)		0,1071***	0,1280***
		(0,0338)	(0,0325)
Kurzeme (1=J; 0=N)		0,1481***	0,1636***
		(0,0150)	(0,0165)
Latgale (1=J; 0=N)		0,1857***	0,2042***
		(0,0191)	(0,0182)
N	51 925	51 925	51 925
R kvadrātā	0,0152	0,0427	0,0418

Piezīme: Dati tikai no 2015. gada 19. novembra līdz 2017. gada 31. oktobrim
Standartkļūdas iekavās.
Atkarīgais mainīgais: Vai kupons tika izmantots? (1=J; 0=N).
Standartkļūdas ir apvienotas NVA filiāles līmenī.
Visas regresijas ietver pilnu individuālo un kuponu iezīmju kopumu
Reģionu bāzes kategorija ir Rīga.
* p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA), Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961334

Kuponu sistēmas var pasliktināt ieslēgšanas efektu

Noteiktos gadījumos apmācību sniegšana ar kuponu sistēmu var pagarināt laikposmu, kurā personas ir bez darba, pat ja tās neizmanto kuponu. Papildus obligātām apmācību norīkošanas sistēmām kuponu sistēmas var radīt turpmāku ieslēgšanas efekta laikposmu, jo kupona saņēmējiem ir vajadzīgs (un tiek piešķirts) laiks, lai atrastu tiem piemērotu profesionālas apmācību kursu. Dažās sistēmās kupona saņemšana var pasargāt kupona saņēmējus no pabalstu zaudēšanas vai citiem sodiem, kā arī no norīkošanas citām grūtām programmām, ko darbinieki, kas strādā ar klientu, varētu izdarīt obligātā norīkošanas sistēmā (Strittmatter, 2016[60]). Šajā saistībā daži dati no Vācijas apmācību sistēmas reformām liecina par to, ka obligātā apmācību norīkošanas sistēma pārspēj kuponu sistēmas pirmo divu gadu laikā pēc apmācību sākuma (ņemot vērā apmācāmā nodarbinātības un ienākumu rezultātus), taču pēc tam kuponu sistēmām ir lielāka labvēlīgā ietekme uz darba tirgus rezultātiem (Rinne, Uhlendorff and Zhao, 2013[69]). Tas uzsver nozīmīgu atziņu par ieslēgšanas efektiem: personas bezdarba perioda pagarināšana var tikt pamatota, ja tā beigās uzlabo viņu ražīgumu (kā tas ir Latvijā, ņemot vērā iepriekš minētās galvenās analīzes pozitīvos ienākumu rezultātus). Patiešām, varētu pastāvēt kompromiss starp bezdarbnieku ātru atgriešanu darba tirgū un viņu prasmju attīstīšanu ilgtermiņam. Ja apmācību sniegšana ar kuponu sistēmu uzlabo saderību apmācībām un to kvalitāti – pat ja bezdarbniekam apmācību saņemšana var prasīt ilgāku laikposmu – papildu ieslēgšanas efekts varētu būt noderīgs. Tomēr dati no tām pašām Vācijas reformām liecina arī par to, ka personas, kuras saņem apmācību kuponu, taču to *neizmanto*, piedzīvo statistiski nozīmīgi nelabvēlīgu ietekmi uz to nodarbinātības iespējām – samazinoties aptuveni par

5 % – līdz pat trim gadiem pēc kupona saņemšanas (Huber, Lechner and Strittmatter, 2015[66]). Turklāt kupona neizmantošanas varbūtība sekmē ieslēgšanas efektu vēl lielākā personu kopumā, nevis tikai starp apmācītām personām.

Latvijā papildu ieslēgšanas efekts no kuponu sistēmas varētu būt ievērojams, taču grūti nosakāms. Tas apgrūtina veikt novērtējumu par to, vai tiešie ieguvumi no nodarbinātības iespējām un ienākumiem, ko gūst apmācību saņēmēji, ir lielāki par jebkāda veida ieslēgšanas efektu: galvenajā analīzē noteiktajā ietekmē tiek izmantots *apmācību sākums* kā atskaites punkts, no kura apsver turpmākos rezultātus 6, 12, 18, 24, 30 un 36 mēnešu laikposmā. Kuponu derīguma termiņš – atsaucoties uz administratīviem datiem – patiesībā ir ievērojami īss. Tā kā formālo un neformālo apmācību kuponiem vidēji pastāv tikai 14 dienu laikposms starp to izdošanas datumu un termiņa beigām, to izmantošana un apmācību sākums pārsvarā notiek divu nedēļu laikā kops to izdošanas un tām ir jānotiek viena mēneša laikā[33]. Tomēr kupona saņēmēji tiek norīkoti apmācībām ar kuponu sistēmu – brīdī, kad tiek noteikta apmācību joma, kurai tie pievērsīsies – vēl pirms kupona saņemšanas. Šajā laikposmā ir paredzams, ka viņi meklē piemērotus apmācību sniedzējus un apmācību programmas, visticamāk, ka uz darba meklēšanas rēķina. Tomēr nav viegli novērojams tas, vai viņi pilnībā tic, ka kupons pienāks pēc šī rindas veidošanās laikposma, lai tādēļ vajadzētu samazināt darba meklēšanas pūliņus. Tāpat nav skaidrs, vai kupona saņēmēji zina, cik ilgi tiem būs jāstāv rindā pēc kupona pirms gaidīšanas laikposma. Dažiem kuponu veidiem rindā stāvēšanas laiks, sākot ar norīkošanu apmācībām ar kuponu sistēmu un faktisko kupona saņemšanu, var būt ilgs. Neformālo apmācību kuponu gadījumā (pievēršoties tiem, kas paredzēti svešvalodām un IKT) vidējais laikposms pirms norīkošanas apmācībām un kupona saņemšanai ir 96 dienas. Formālo apmācību kuponu gadījumā vidējais laikposms pirms norīkošanas apmācībām un kupona saņemšanai ir 46 dienas. Šī sistēma varētu izraisīt neparastu ieslēgšanas efekta kopumu Latvijā, kas rastos ne tikai tad, kad personai ir apmācību kupons, bet arī laikposmā pirms apmācību kupona saņemšanas, kad tās statuss nav īsti skaidrs.

Latvijā jau tiek īstenotas vai apsvērtas trīs stratēģijas, kas varētu palīdzēt ierobežot jebkāda ieslēgšanas efekta apjomu no bezdarbnieku apmācībām (neraugoties uz esošo Latvijas kuponu sistēmu). *Pirmkārt*, iepriekš aprakstīto apmācību sniedzēju konsolidēšana varētu palīdzēt atrisināt jautājumu par ilgo gaidīšanas laiku. Ar mazāku apmācību sniedzēju skaitu klašu aizpildīšanai un līdz ar to sākšanās vajadzētu aizņemt mazāk laika. *Otrkārt*, līdzšinējās reformas ir ļāvušas apmācību dalībniekiem uzsākt darba gaitas *pirms* to apmācību beigām (ja topošais darba devējs tam piekrīt). Tas palielina apmācību dalībnieku stimulu turpināt meklēt darbu pat tad, kad apmācības vēl norisinās. Būtībā tas var nozīmēt arī to, ka kupona saņēmēji varētu turpināt meklēt darbu vēl pirms apmācību sākuma (piemēram, meklējot piemērotu apmācību sniedzēju), taču varētu būt grūtāk pārliecināt iespējamos darba devējus par to, ka jaunas prasmes tiks apgūtas vēl pirms apmācību sākuma. *Treškārt*, pašlaik tiek apsvērta iespēja mainīt noteikto laiku, kurā notiek apmācības, lai atvieglotu darba meklēšanu. Ja apmācības notiek agri no rīta vai vakarā, tad tikšanās ar darba devējiem un interviju apmeklēšana tajā pašā dienā ir iespējama. Tomēr tam ir nepieciešams ne tikai tas, ka apmācību dalībnieki saņem pietiekami daudz mājasdarbu, bet arī tas, ka viņi ir pietiekami motivēti vienlaikus sabalansēt apmācības un darba meklēšanu.

Secinājumi

Šajā nodaļā tika novērtēts, cik efektīva ir bijusi apmācību sniegšana bezdarbniekiem, lai palīdzētu tiem atrast labu darbu. Nodaļa liecina par to, ka gan formālām, gan neformālām

apmācībām ir bijusi labvēlīga ietekme uz bezdarbnieku darba tirgus rezultātiem Latvijā. Šī ietekme mainās atkarībā no personu raksturiezīmēm un atkarībā no tā, kā apmācības tiek apvienotas ar citiem ADTP pasākumiem, taču gandrīz visas apakšgrupas saņem vismaz zināma veida atbalstu nodarbinātības iespējām no apmācībām. Nodaļā ir arī iztirzāti iespējamie ieguvumi no apmācību sniegšanas ar kuponu sistēmu bezdarbniekiem, kā arī daži tās riski. Latvija saskaras ar trim konkrētām problēmām apmācību sniegšanā ar kuponu sistēmu: (1) noteiktas personu grupas izmanto kuponus mazāk nekā citas grupas, (2) apmācību sniedzēji ir nevienmērīgi sadalīti pa Latvijas pašvaldībām, kas uzsver vajadzību pēc reģionālās mobilitātes atbalsta un (3) esošā kuponu sistēma var pagarināt personu bezdarba ieslēgšanas efekta laikposmu. Šīs trīs problēmas nosaka iespējamās jomas turpmākajai politikai.

Piezīmes

[1] Atšķirība starp formālām un neformālām apmācībām ir sīkāk izklāstīta galvenās analīzes sadaļas sākumā. Būtībā formālās apmācības dalībniekiem attīsta noteiktas jaunas prasmes, piemēram, sociālā aprūpe, projektu vadība vai metināšana, tā rezultātā iegūstot profesionālo kvalifikāciju, savukārt neformālās apmācības ne vienmēr sniedz profesionālo kvalifikāciju un pārsvarā attīsta transversālās prasmes, piemēram, valodas un IKT. Pārsvarā formālās apmācības turpinās ilgāk un tām nepieciešams veltīt vairāk kontaktstundas nekā neformālās apmācībās.

[2] "Konkurētspējas paaugstināšanas pasākumu" būtība ir sīkāk izklāstīta galvenās analīzes sadaļas sākumā. Pārsvarā šie pasākumi sastāv no ļoti īsiem kursiem un darbnīcām, kas palīdz dalībniekiem iesaistīties darba tirgū, ieskaitot atbalstu CV izstrādei, sekmīgu interviju aizvadīšanu un efektīvu tīklošanu.

[3] Atbilstoši noteiktiem datiem darba kvalitāte Latvijā ir nedaudz zemāka nekā ESAO kopumā: 2015. gadā "darba tirgus nedrošības" un "darba spriedzes" īpatsvars Latvijā bija attiecīgi 30,3 % un 9,6 % salīdzinājumā ar ESAO vidējo īpatsvaru – 27,6 % un 5,7 %. "Darba tirgus nedrošība" ir definēta atkarībā no gaidāmo ieņēmumu zaudējumiem bezdarba gadījumā. To aprēķina, pamatojoties uz ESAO Bezdarba ilguma datubāzi, ESAO Pabalstu saņēmēju datubāzi, ESAO Darba tirgus programmu datubāzi un ESAO Nodokļu un pabalstu datubāzi. "Darba spriedze" ir definēta atkarībā no darbiem, kuros darbinieki saskaras ar darba prasībām, kuras pārsniedz to rīcībā esošos resursus. To aprēķina, pamatojoties uz Eiropas Darba apstākļu apsekojumu un Starptautisko Sociālo pētījumu programmu, kur iekļauj tādus faktorus kā garas darba stundas, fiziskās veselības riska faktori, darba autonomija, mācību iespējas un sociālā palīdzība darbā.

[4] Izvērtējot šīs papildus saņemtās algas, jāpatur prātā tas, ka Latvijā tagad ir salīdzinoši liela iedzīvotāju daļa, kurai ir iegūta augstākā izglītība. Latvijā papildus saņemtās algas augstākajā izglītībā var būt mazākas par ESAO vidējo rādītāju, jo, lai gan pastāv noteiktu jomu trūkums, kopumā personu ar augstāko izglītību īpatsvars ir liels.

[5] Saskaņā ar 2017. gada Eiropas darbaspēka apsekojumu (*Eurostat*) vairāk nekā 30 % personu izglītība vecumā no 20 līdz 24 gadiem Dānijā, Luksemburga un Spānijā nesasniedz vidējo izglītību.

[6] Vispārīgā statistika Latvijā aizsedz ievērojamas dzimumu atšķirības izglītības iegūšanā. Jauniešu vecumā no 20 līdz 24 gadiem vidū latviešu vīriešiem ir vairāk nekā divtik liela iespēja nekā latviešu sievietēm pabeigt skolu bez vidējās izglītības. Tās pašas vecuma grupas vīriešiem visā ES ir vien 1,4 reizes lielāka iespēja nekā sievietēm būt bez vidējās izglītības.

[7] Galvenā apmācību joma Latvijas PIA vidusskolās ir inženierzinātnes, ražošana un būvniecība. 2013. gadā 39,2 % studentu pievērsās inženierzinātnēm, ražošanai un būvniecībai (CEDEFOP, 2015[72]). Nākamās sastopamākās apmācību jomas iezīmējās pakalpojumu sniegšana (25,0 %), sociālās zinātnes, bizness un jurisprudence (13,7 %) un humanitārās un mākslas zinātnes (tostarp projektēšanas programmas 10,2 %).

[8] Šajos aprēķinos nav iekļauti *Erasmus* apmaiņas studenti no Latvijas, kuru starpā 2011./2012. akadēmiskajā gadā bija 2 100 studentu.

[9] Valsts subsidētie studiju kredīti ir pieejami visiem Latvijas iedzīvotājiem, kuri iegūst augstāko izglītību, pieņemot, ka tie var izpildīt aizdevumu prasības. Citi kredīti ir pieejami arī Latvijas komercbankās (OECD, 2016[12]).

[10] Bruto iestāšanās koeficients ir visas iestāšanās (neraugoties uz vecumu) attiecība pret vecuma grupas iedzīvotājiem, kas oficiāli atbilst attiecīgajam izglītības līmenim. Augstākās izglītības gadījumā tas atbilst piecu gadu vecuma grupai, sākoties ar oficiālo vidusskolas absolvēšanas vecumu.

[11] Šajos rezultātos nav iekļauta Īrija.

[12] Plašsaziņas līdzekļos ir dažas apspriedes, kas liecina, ka darba devēju viedoklis par personu PIA iegūšanu varētu uzlaboties (skat., piemēram, https://nra.lv/latvija/izglitiba-karjera/243139-profesionala-izglitiba-darba-tirgu-kotejas-augstu.htm), taču valsti aptverošu datu, ar kuriem šo fenomenu varētu pierādīt, vēl nepastāv.

[13] 2012. gadā Latvijas Amatniecības kameras diplomus saņēma tikai 72 mācekļi (CEDEFOP, 2014[73]).

[14] Atsevišķa komisija ir atbildīga par apmācību jomu noteikšanu bezdarbnieku apmācībās.

[15] Termina "dalībnieki" vietā tiek izmantots termins "dalības", jo personas katru gadu varēja piedalīties vairāk nekā viena veida ADTP pasākumā.

[16] Attiecīgi KPP ir iekļauti 2. nodaļas kategorijā "Darba tirgus pakalpojumi".

[17] Nodarbinātības vēstures iztrūkst jo īpaši personām, kurām bija nodarbinātības periods *pēc* pirmā reģistrētā bezdarba periodam, taču kuras nebija nodarbinātas (iespējams, tādēļ, ka vairs neietilpstot darbaspēkā) pirms viņu pirmā bezdarba perioda.

[18] Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datos personas, kuras ir atzītas par reģistrētiem bezdarbniekiem, faktiski var būt arī nodarbinātas. Tas var gadīties, kad reģistrētie bezdarbnieki piedalās noteiktos ADTP pasākumos, piemēram, sabiedrisko darbu programmās vai subsidētā nodarbinātībā. Tomēr šajā analīzē izmantotajā definīcijā terminam "bezdarbnieks" ir iekļautas tikai tās personas, kuras ir reģistrētie bezdarbnieki un kuras nestrādā.

[19] Nebija viegli nodalīt Jauniešu garantijas ietvaros sniegtās formālās un neformālo apmācības no NVA saņemtajiem administratīviem datiem.

[20] Citu neformālo apmācību analogie gaidīšanas laiki ir īsāki. Piemēram, autovadītāju apmācībām vidējais gaidīšanas laiks ir 91 diena, savukārt pastāvīgiem latviešu valodas kursiem vidējais gaidīšanas laiks ir 83 diena.

[21] Ne visi apmācību dalībnieki saņem KPP vai karjeras konsultācijas. Aptuveni 20 % formālo apmācību dalībnieku nesaņēma KPP, savukārt 31 % formālo apmācību dalībnieku nesaņēma karjeras konsultācijas.

[22] Līdz ar to šajā nodaļā izmantotā metode atšķiras no tās, kuru izmantoja Hazans un Dmitrijeva (2013[38]). Viņu pētījumā personas, kuras saņem vairāk nekā vienas formālās vai neformālās apmācības, vai saņem jebkādus citus konkrētus ADTP pasākumus (piemēram, nodarbinātības pasākumus), tiek izslēgtas no izlases galveno novērtējumu vajadzībām.

[23] Atsaucoties uz formālāku novērtējumu par veidiem, kā novērtēt ADTP pasākumu *rezultātus*, skatīt Lechner (2009[71]) un Huber, Lechner un Strittmater (2015[66]).

[24] Būtībā nodarbinātība varētu būt subsidētā darbavietā, lai gan šādu darbavietu īpatsvars kopīgajā paraugā ir mazs.

[25] Pielikuma 3.A.2. attēlā mēģināts noteikt riska līmeni (*hazard rate*) atjaunotajiem Nodarbinātības valsts aģentūras un Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datiem tāpat, kā to veica Hazans un Dmitrijeva (2013[38]). Lai iegūtu tādu paraugu, kādu izmantoja Hazans un Dmitrijeva, ir nepieciešams atskaitīt visas personas, kas piedalījās vairāk nekā vienās formālās vai neformālās apmācībās, kā arī jebkuras personas, kas piedalījās citos konkrētos ADTP pasākumos, tai skaitā nodarbinātības pasākums un mobilitātes atbalstā. Pretēji Hazans in Dmitrijeva pētījumam riska līmenis ir augstāks tām personām, kuras nepiedalījās apmācībās vismaz divu gadu laikā pēc reģistrācijas.

[26] Šie rezultāti ir pietiekami izstrādāti atkārtotu izlases ierobežojumu piemērošanai, ko izvirzīja Hazans un Dmitrijeva, (2013[38]) un lai atskaitītu tās personas, kuras saņēma vairāk nekā vienas

formālās vai neformālās apmācības, kā arī tās, kuras saņēma citus konkrētus ADTP pasākumus (tostarp nodarbinātības pasākumus un mobilitātes atbalstu).

[27] Tika veiktas formālas pārbaudes, izmantojot atšķirību starp punktu aplēsēm formālām apmācībām un neformālām apmācībām, un pēc tam, izmantojot paredzamā sadalījuma substitūciju statistikai ar 250 atkārtojumiem (koncentrēšanās NVA filiāles līmenī), lai izrēķinātu standartkļūdu.

[28] Šī metode atbilst Biewen et al. pētījumam, (2014[45])piemērojot 3.2. ielikumā esošo metodoloģiju. Katra regresijas analīze no katra bezdarbā pavadītā mēneša (m) ir papildināta ar veselu mijiedarbību raksturojošo locekļu kopumu, kā arī ar attiecīgās apakšgrupas fiktīvo mainīgo. Mijiedarbības koeficients starp apakšgrupas fiktīvo mainīgo un apmācību fiktīvo mainīgo ir iegūts no katras regresijas analīzes (no katra m) un pēc tam tiek aprēķināta visa m vidējā svērtā vērtība. Svērtās vērtības, kas izsaka to apmācīto personu daļu, kuri iesaistās apmācībās m izteiksmē, ir iegūtas no pilnās izlases, kurā ir apvienotas abas apakšgrupas. Piemēram, atsevišķu svērto vienību kopumu sievietēm un vīriešiem vietā svērtās vērtības ir iegūtas no izlases, kurā ir gan sievietes, gan vīrieši. Līdz ar to apmācību ietekmes atšķirība abām apakšgrupām, kas noteikta, sadalot izlasi, nav tāda pati kā noteiktā atšķirība, izmantojot pilnībā interaktīvo modeli.

[29] Tās personas, kuras vienlaikus sāka piedalīties apmācībās un saņemt mobilitātes atbalstu, galvenajā analīzē bija iekļautas kā apmācību dalībnieki.

[30] Stevens (1994[70]) norāda uz niansētāku pieeju, kurā var būt "nododamas" prasmes, nevis sadalījums pa "vispārīgām" un "noteiktām" prasmēm. Nododamās prasmes ir vērtīgas vairāk nekā vienā uzņēmumā, taču tās tiek tirgotas darba tirgū, kas nav pilnībā konkurētspējīgs, lai darbinieki ar nododamām prasmēm saņemtu mazāku atalgojumu nekā to robežprodukti. Tā kā nododamo prasmju apmācības attiecīgi palielina ražīgumu vairāk nekā algas, gan darbinieks, gan uzņēmums var gūt no tā labumu. Tomēr nododamo prasmju apmācības tik un tā noved pie papildu labvēlīgas ietekmes, ņemot vērā, ka *citi* uzņēmumi no tā var gūt labumu. Tas noved pie nepietiekama ieguldījuma nododamajās prasmēs valdības iejaukšanās trūkuma dēļ.

[31] Nodarbināto personu apmācībās, iespējams, ir papildu nesaskaņotība starp darbinieka un uzņēmuma motivāciju. Piemēram, Hidalgo, Oosterbeek un Webbink (2014[56]) norāda uz to, ka Nīderlandē darba devēji reaģē ne tik pozitīvi uz kursiem, kas sniegti ar kuponu sistēmu (nevis uzņēmuma organizēti), savukārt kupona saņēmēju ģimenes un partneri reaģē pozitīvāk.

[32] Nulles hipotēze par to, ka Kurzemes un Latgales fiktīvo mainīgo koeficienti ir vienādi, var tikt noraidīta 10 % līmenī (2) un (3) kolonnā.

[33] Citās valstīs kuponi pārsvarā ir derīgi ilgāku laiku. Vācijā līdzīgi apmācību kuponi ir derīgi līdz pat trim mēnešiem.

Atsauces

Ashenfelter, O. and D. Card (eds.) (1999), *The economics and econometrics of active labour market programs*, Elsevier. [51]

Babcock, L. et al. (2012), "Notes on behavioral economics and labor market policy", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 1/2, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-1-2. [62]

Barnow, B. (2009), "Vouchers in U.S. vocational training programs: an overview of what we have learned", *Journal for Labour Market Research*, Vol. 42/1, pp. 71-84, http://dx.doi.org/10.1007/s12651-009-0007-9. [55]

Barnow, B. and C. King (2005), *The Workforce Investment Act in Eight States*. [61]

Becker, G. (1975), *Human Capital*, Columbia University Press. [57]

Biewen, M. et al. (2014), "The Effectiveness of Public Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices", *Journal of Labor Economics*, Vol. 32/4, pp. 837-897, http://dx.doi.org/10.1086/677233. [45]

Blattman, C. and L. Raltson (2015), *Generating employment in poor and fragile states: Evidence from labor market and entrepreneurship programs*, https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/Blattman_Employment%20Lit%20Review.pdf. [50]

Bratti, M. et al. (2018), *Vocational training and labour market outcomes: Evidence from Youth Guarantee in Latvia*. [36]

Bruttel, O. (2005), "Delivering active labour market policy through vouchers: experiences with training vouchers in Germany", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71/3, pp. 391-404, http://dx.doi.org/10.1177/0020852305056809. [65]

Cabinet of Ministers (2010), *Guidelines for the Optimisation of the Network of Vocational Education Institutions 2010-2015 (Informative Part)*, http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/Cab._Order_No._5_-_Guidelines_-_Optimisation_of_the_Network_of_Vocational_Education_Institutions.doc. [24]

Cabinet of Ministers (2009), *Concept "Promotion of Interest in Vocational Education and Participation of Social Partners in Assuring the Quality of Vocational Education"*, http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/Concept_-_Promotion_of_Interest_in_Vocational_Education_and...doc. [22]

Calmfors, L. (1994), *Active labour market policy and unemployment - a framework for the analysis of crucial design features*. [47]

Card, D., J. Kluve and A. Weber (forthcoming), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*. [46]

CEDEFOP (2018), *Developments in vocational education and training policy in 2015-17: Latvia*, http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/vetpolicy-. [27]

CEDEFOP (2015), *Vocational education and training in Latvia: Short description*, http://www.cedefop.europa.eu/files/4134_en.pdf. [72]

CEDEFOP (2014), *Apprenticeship-type schemes and structured work-based learning programmes: Latvia*, https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/ReferNet_LV_2014_WBL.pdf. [73]

Central Statistical Bureau of Latvia (2015), *IZG29. Graduates with degree or qualification in higher education institutions and colleges by education thematic groups*, http://data.csb.gov.lv/ErrorGeneral.aspx?aspxerrorpath=/pxweb/en/Sociala/Sociala__ikgad__izgl/IZ0290.px/. [11]

CSB (2019), *Education*, https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/education. [29]

CSB (2019), *Immigration, emmigration and net migration*, https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/population/migration/key-indicator/immigration-emmigration-and-net-migration. [17]

Daija, Z., G. Kinta and B. Ramiņa (2014), *Latvia: VET in Europe: Country Report 2014*, http://www.refernet.lv/uploads/Country_Report_LV_2014.pdf. [31]

Daija, Z., L. Krastina and S. Rutkovska (2018), *CEDEFOP opinion survey on vocational education and training in Europe: Latvia*, https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2018/opinion_survey_VET_Latvia_Cedefop_ReferNet.pdf. [28]

Doerr, A. et al. (2017), "Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 70/3, pp. 767-812, http://dx.doi.org/10.1177/0019793916660091. [41]

EACEA (2018), *EACEA National Policies Platform: 3.3 Skills Forecasting - Latvia*, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/33-skills-forecasting-latvia. [37]

ENQA (2018), *ENQA Agency Review: Academic Information Centre*, https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/07/External-Review-Report-AIC-FINAL.pdf. [32]

EURES (2018), *Short overview of the labour market: Latvia*, https://ec.europa.eu/eures/printLMIText.jsp?lmiLang=en&regionId=LV0&catId=2776. [1]

European Commission (2016), *Towards Managing Human Capital in Latvia: A Quick Look Underneath the Surface*. [34]

European Commission (2015), *Country report Latvia 2015*, http://ec.europa.eu/. [30]

European Commission (2011), *Special Eurobarometer 369: 'Attitudes Towards Vocational Education and Training'*. [5]

Eurostat (2018), *Tertiary educational attainment, age group 30-34*. [15]

Eurostat (2017), *Adult participation in learning by sex*. [21]

Eurostat (2016), *Adult Education Survey*. [20]

Eurostat (2015), *Continuing vocational training in enterprises*. [18]

Eurostat (2015), *Early leavers from education and training by sex*, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. [3]

Fredriksson, P. and P. Johansson (2008), "Dynamic Treatment Assignment", *Journal of Business and Economic Studies*, Vol. 26/4, pp. 435-445. [40]

Hazans, M. (2015), *Emigration from Latvia: Return intention of post-2000 emigrants from Latvia*, OECD. [14]

Hazans, M. (2013), "Emigration from Latvia: Recent trends and economic impact", in *Coping with Emigration in Baltic and East European Countries*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264204928-7-en. [13]

Hazans, M. and J. Dmitrijeva (2013), *An Evaluation of Active Labor Market Programs (ALMPs) and Related Social Benfit Programs*. [38]

Hidalgo, D., H. Oosterbeek and D. Webbink (2014), "The impact of training vouchers on low-skilled workers", *Labour Economics*, Vol. 31, pp. 117-128, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2014.09.002. [56]

Huber, M., M. Lechner and A. Strittmatter (2015), *Direct and Indirect Effects of Training Vouchers for the Unemployed*. [66]

ILO (2019), *National Labour Law Profile: Latvia*, https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158912/lang--en/index.htm. [2]

Kaplan, D. et al. (2015), *Training Vouchers and Labor Market Outcomes in Chile*. [59]

Kluve, J. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, Vol. 17/6, pp. 904-918, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004. [53]

Kluve, J. et al. (2016), *Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Sytematic Review*. [49]

Kruppe, T. (2009), "Bildungsgutcheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik", *Sozialer Fortschritt*, Vol. 58, pp. 9-19. [63]

Lancaster, A. (2000), "The incidental parameter problem since 1948", *Journal of Econometrics*, Vol. 95/1, pp. 391-413. [43]

Lechner, M. (2009), "Sequential Causal Models for the Evaluation of Labor Market Programs", *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 27, pp. 71-83. [71]

McConnell, S. et al. (2006), *Managing Customers' Training Choices: Findings from the Individual Training Account Experiment*. [67]

McKenzie, D. (2017), *How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence*. [52]

MoES (2019), *Number of VET schools: up-to-date information*. [25]

MoES (2015), *Country background report Latvia*. [23]

MoES (2014), *Education Development Guidelines 2014-202*. [4]

MoES (2014), *Pārskats par Latvijas Augstāko Izglītību 2013.gadā: Galvenie Statistikas Dati [Overview of Latvian Higher Education 2013: Key Statistics]*, http://www.izm.gov.lv/images/statistika/augst_izgl/01.pdf. [9]

Neyman, J. and E. Scott (1948), "Consistent estimates based on partially consistent observations", *Econometrica*, Vol. 16/1, pp. 1-32, http://dx.doi.org/10.2307/1914288. [42]

OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en. [7]

OECD (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-en. [8]

OECD (2016), *Reviews of National Policies for Education: Education in Latvia*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250628-en. [12]

OECD (2014), *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264217188-en. [58]

Pilz, M. (2012), "Modularisation of vocational training in Germany, Austria and Switzerland: Parallels and disparities in the modernisation process", *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 64/2, pp. 169-183. [26]

Poeschel, F. (2014), *Assignment vs. choice: lessons from training vouchers*. [68]

Rinne, U., A. Uhlendorff and Z. Zhao (2013), "Vouchers and caseworkers in training programs", *Empirical Economics*, Vol. 45, pp. 1089-1127, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-012-0662-5. [69]

Sianesi, B. (2004), "An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86/1, pp. 133-155. [39]

Söderbom, M. (2009), *Estimation of Nonlinear Models with Panel Data*, http://www.soderbom.net/lecture15final.pdf. [44]

SRI International (ed.) (1983), *Impacts of Counseling and Education Subsidy Programs*, SRI International. [64]

Stevens, M. (1994), "A Theoretical Model of On-the-Job Training with Imperfect Competition", *Oxford Economic Papers*, Vol. 46/4, pp. 537-562. [70]

Strittmatter, A. (2016), "What effect do vocational training vouchers have on the unemployed?", *IZA World of Labor*, Vol. 316, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.316. [60]

Tomini, F., W. Groot and H. Maassen van den Brink (2016), *The effectiveness of the voucher training programs: A systematic review of evidence from evaluations*. [54]

UN DESA (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision*, https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/. [6]

Vooren, M. et al. (2018), "The Effectiveness of Active Labor Market Policies: A Meta-Analysis", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 00/0, pp. 1-25, http://dx.doi.org/10.1111/joes.12269. [48]

World Bank (2019), *World Development Indicators: school enrollment, tertiary (% gross), Latvia*, https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?locations=LV. [16]

World Bank (2017), *Internal Funding and Governance in Latvian Higher Education Institutions: Status Quo Report*, http://www.izm.gov.lv/images/izglitiba_augst/Pasaules_Banka/LV_2nd_HEd_RAS_Ph1_Status_Quo_Report_EXT_FINAL_13Feb17.pdf. [33]

World Bank (2015), *The Active Aging Challenge: For Longer Working Lives in Latvia*. [19]

World Bank (2014), *Assessment of Current Funding Model's "Strategic Fit" with Higher Education Policy Objectives*, http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_r2_strategic_fit_18april_vfinal.pdf. [10]

Zvīdriņa, I. (2015), *ICT-related active labour market policies in Latvia*, http://eskillsforjobs.lv/wp-content/uploads/2015/03/ilze-zvidrina-eskillsforjobs-2015.pdf. [35]

Izmantotās datubāzes

Nodarbinātībai nepieciešamo prasmju pasaules rādītāju *(WISE)* datubāze, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=WSDB.

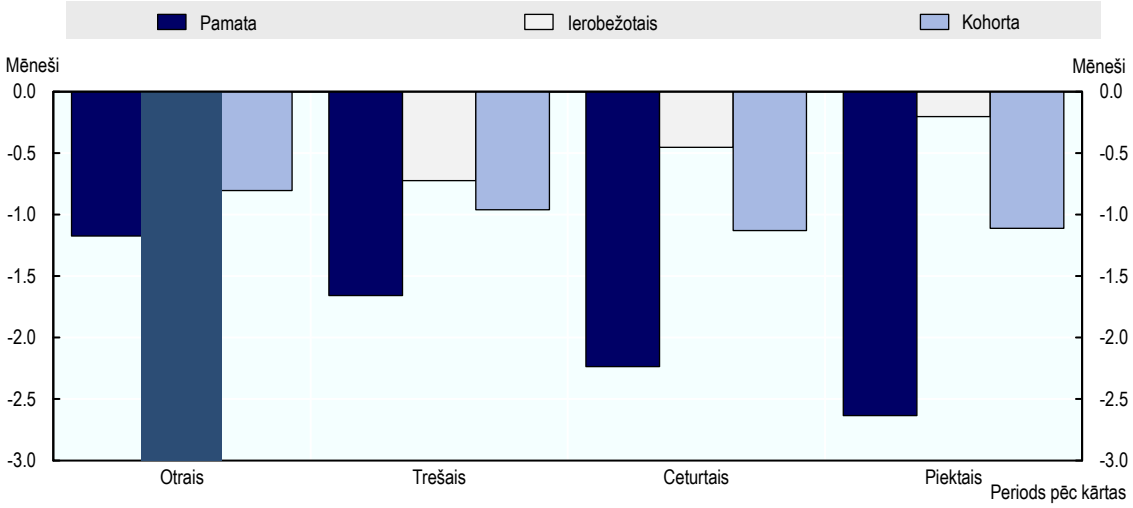
Eiropas darbaspēka apsekojums (*Eurostat*), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfso_16workexp&lang=en.

Pieaugušo izglītības apsekojums (*Eurostat*), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_aes_103&lang=en.

3.A. pielikums. Papildu attēli

Pielikuma 3.A.1. attēls. Otrā, trešā, ceturtā un piektā bezdarba perioda vidējā ilguma sadalījums

Vidējais mēnešu skaits attiecībā pret pirmo periodu, no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

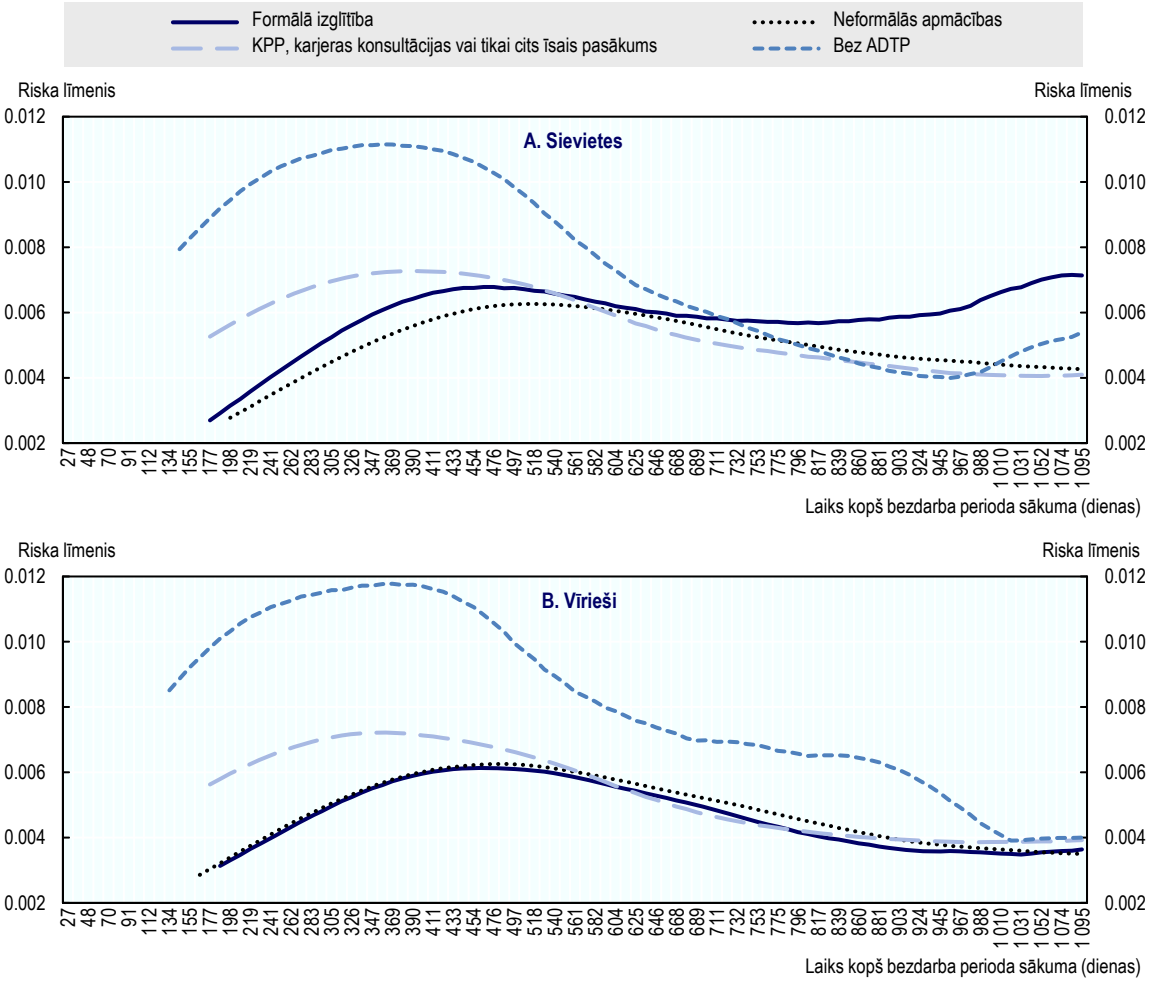


Piezīme: Rādītāji ir balstīti uz perioda ilguma regresiju attiecībā pret perioda kārtu. Pamata modelis aprēķina vidusmēra atšķirības bez izlases ierobežojumiem un neņemot vērā kohortas ietekmi. Ierobežotais modelis koncentrējas tikai uz personām, kurām no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim bijuši vismaz pieci pabeigti bezdarba periodi. Kohortas modelis izolē un izplata kohortas efektus no pamata modeļa, bet ietver perioda sākšanās mēneša nemainīgo ietekmi regresijā.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961353

Pielikuma 3.A.2. attēls. Apmācīto un neapmācīto sieviešu un vīriešu riska līmenis

Riska līmenis pēc apmācību statusa, no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

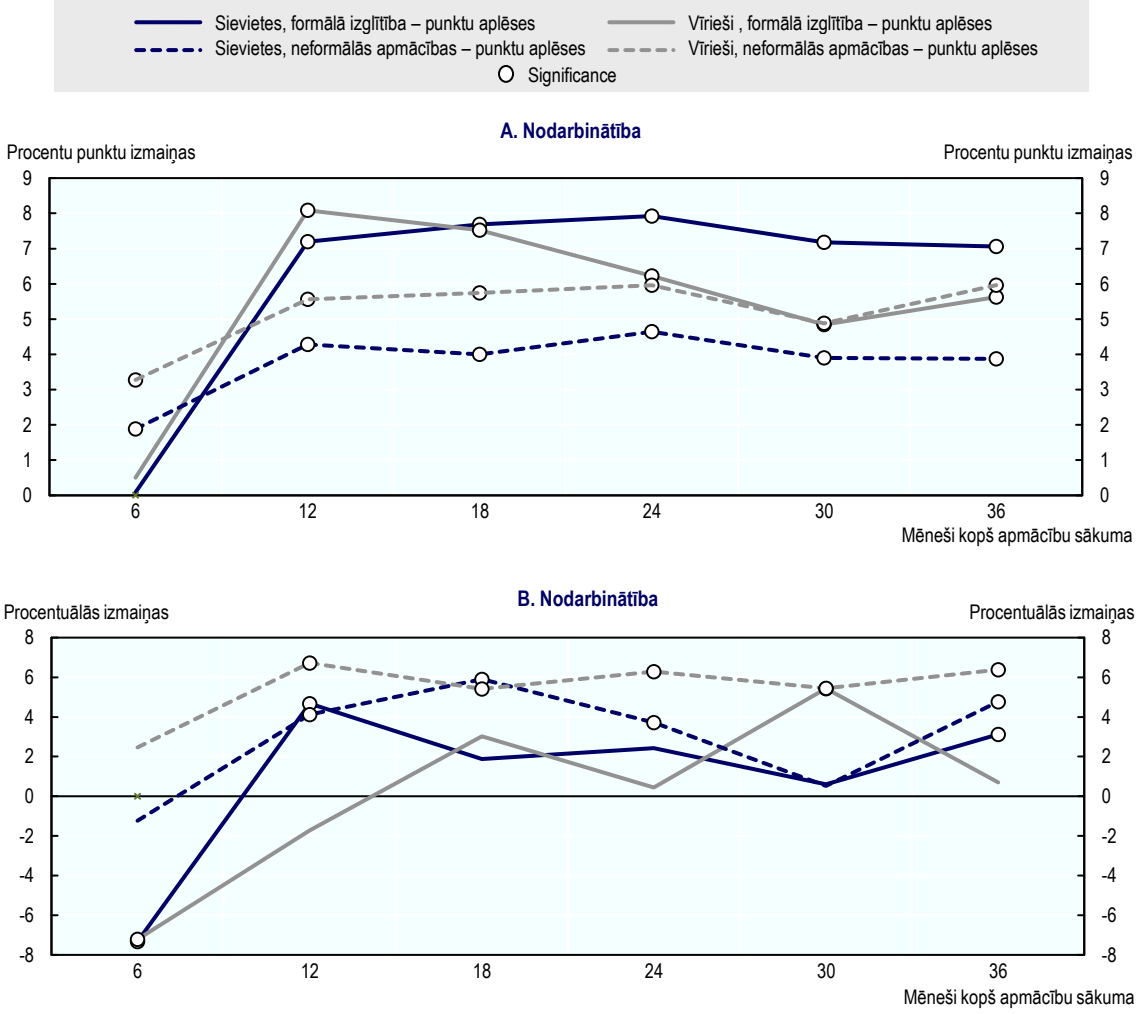


Piezīme: ADTP — aktīvā darba tirgus politika. KPP — konkurētspējas paaugstināšanas pasākumi. Izlases ierobežojumi ņemti no Hazans un Dmitrijeva (2013.[38]), Aktīvo darba tirgus programmu (ADTP) un ar tām saistīto sociālo pabalstu programmu novērtējums, ieguldījums Pasaules Bankas pētījumā „Latvija — kas ir bezdarbnieki, neaktīvie vai trūcīgie?". Personas, kas piedalās vairāk nekā vienās formālās vai neformālās apmācībās, kā arī personas, kas piedalās citos būtiskos ADTP pasākumos (tostarp nodarbinātības pasākumos un mobilitātes atbalstā), tiek izslēgtas.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961372

Pielikuma 3.A.3. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem pēc dzimuma

Procentu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A grafiks) un ienākumos tiem, kas atrada darbu (B grafiks) laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

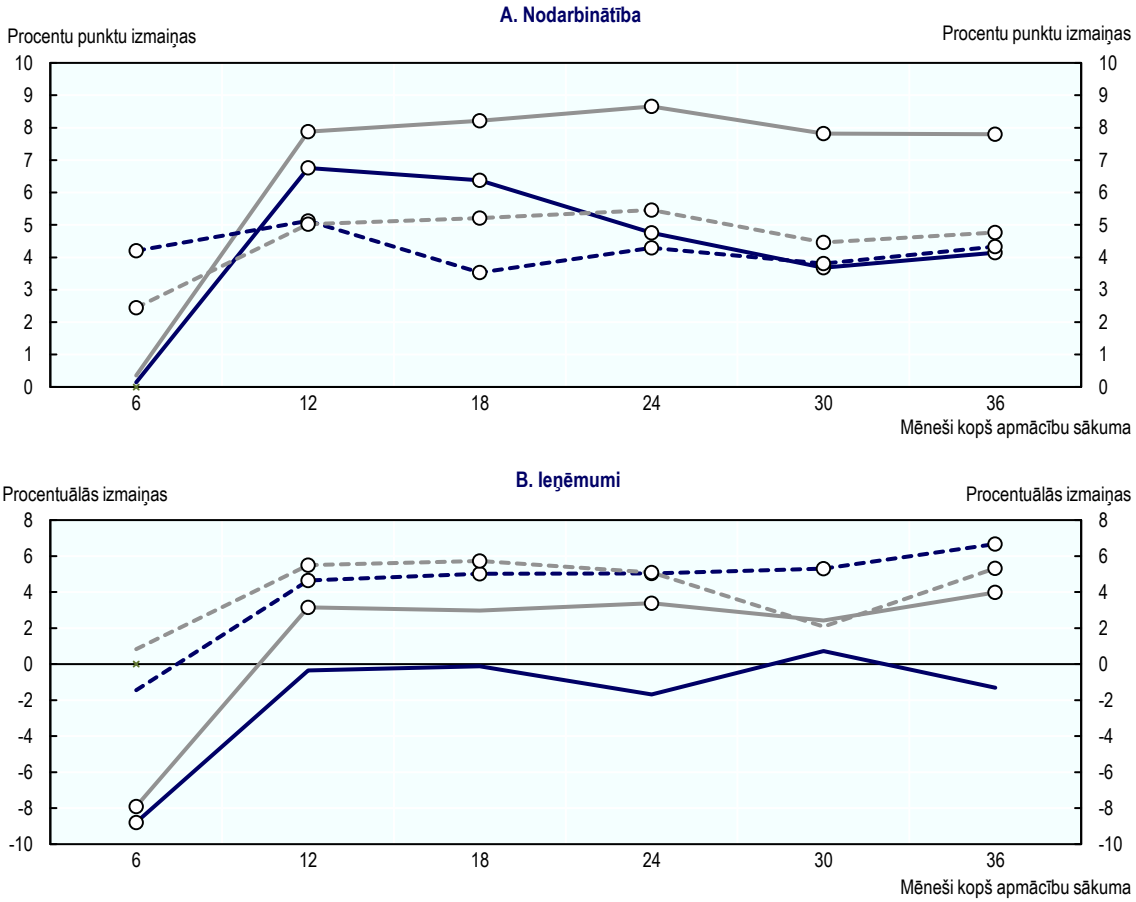


Piezīme: Apļveida figūras norāda uz statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961391

Pielikuma 3.A.4. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ieņēmumiem pēc vecuma

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

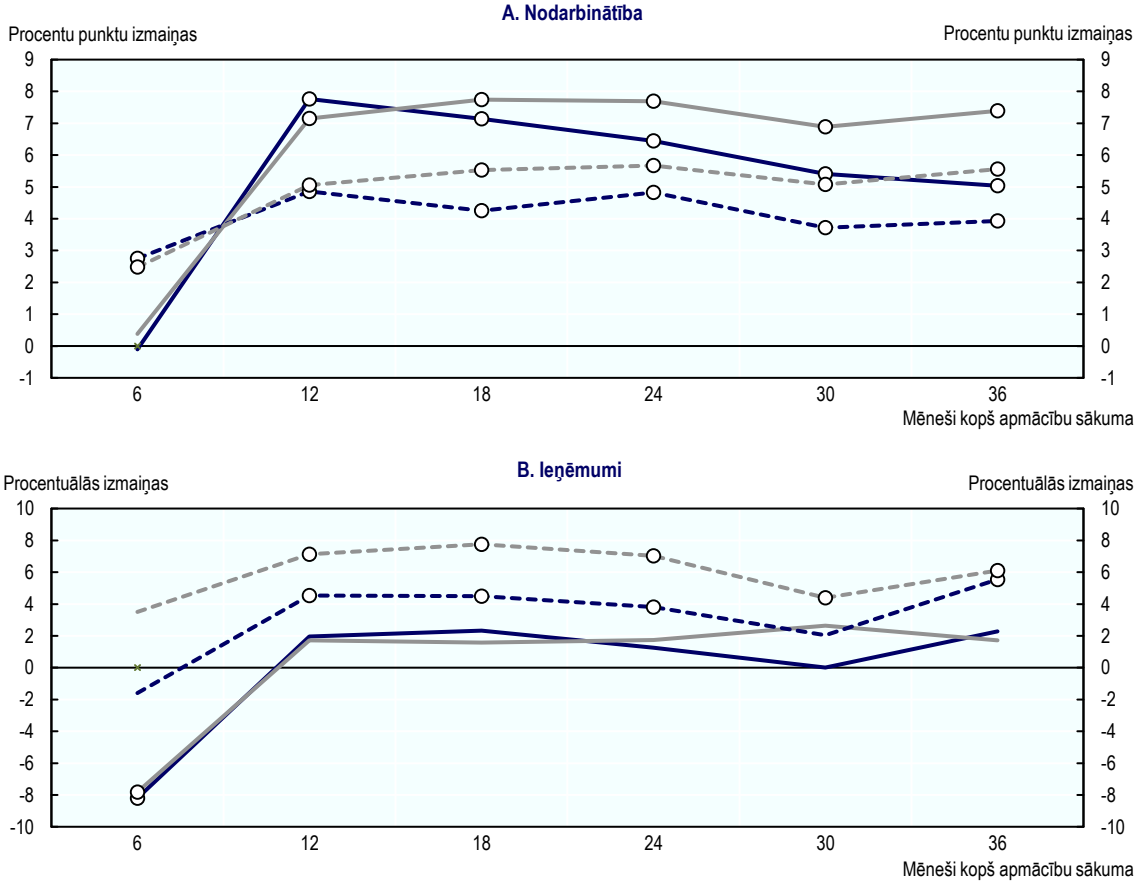


Piezīme: Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī. Jaunieši ir cilvēki vecumā no 15 līdz 29 gadiem.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961410

Pielikuma 3.A.5. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ieņēmumiem pēc urbanitātes

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

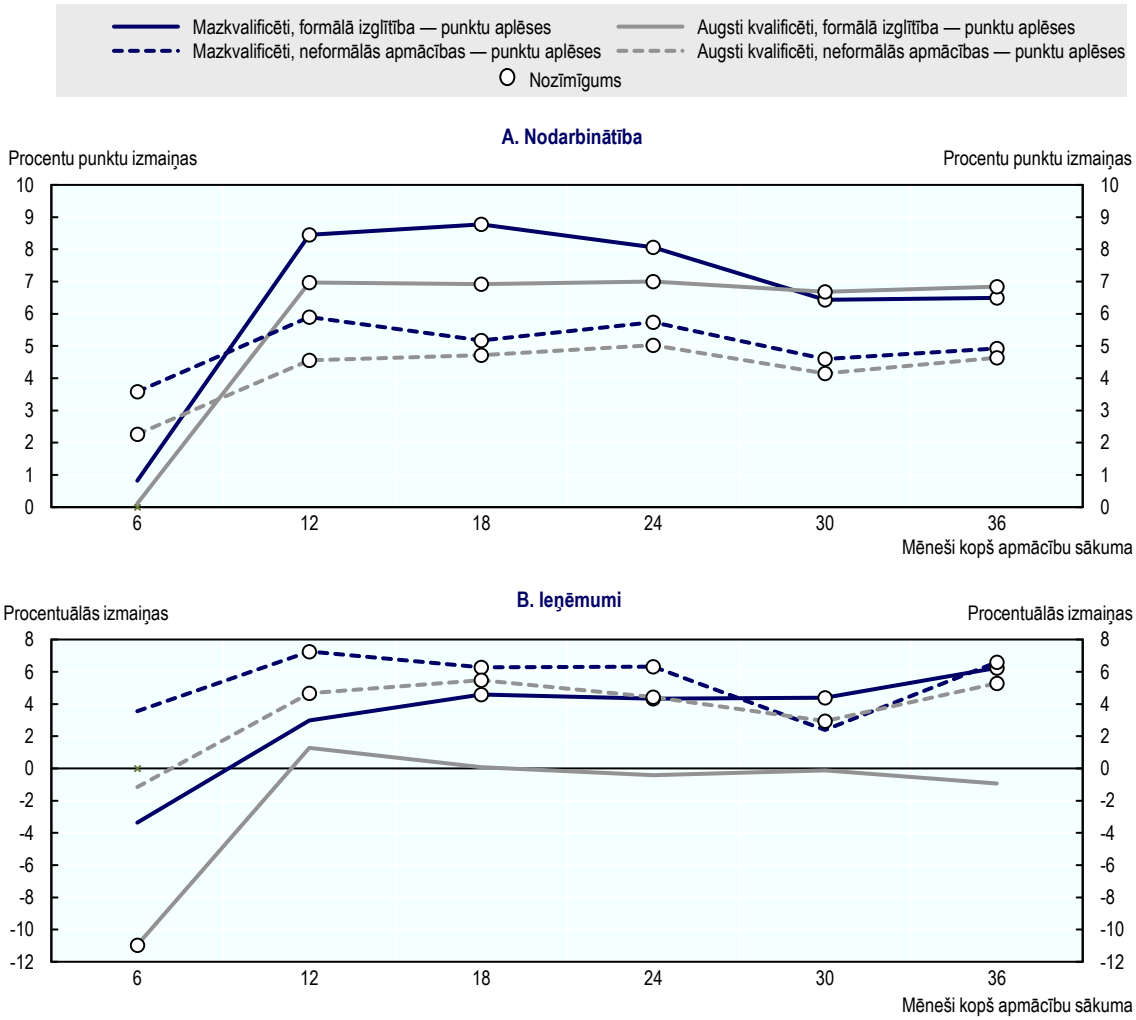


Piezīme: Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961429

Pielikuma 3.A.6. attēls. Apmācību aplēstā ietekme uz nodarbinātību un ieņēmumiem pēc kvalifikācijas līmeņa

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

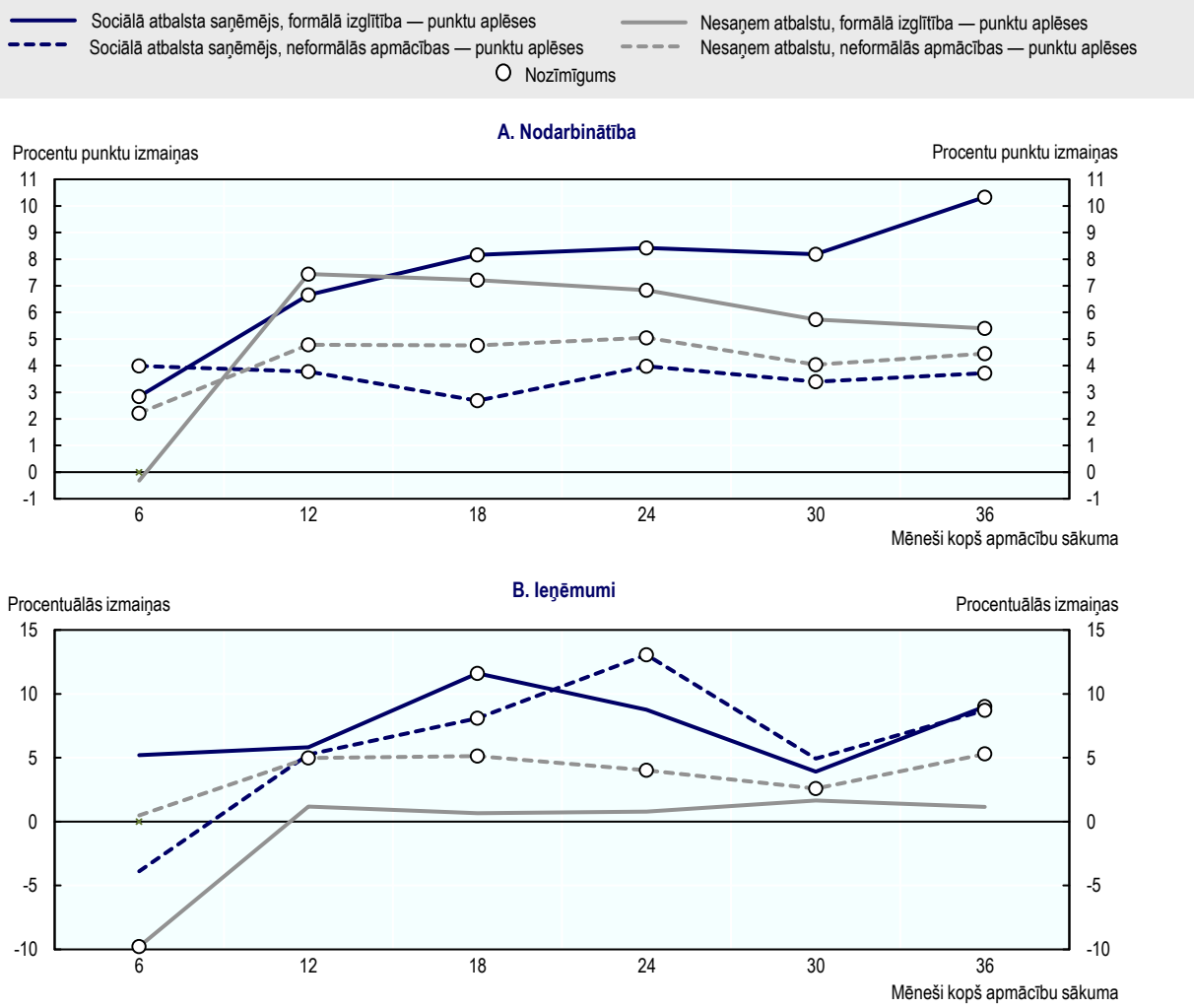


Piezīme: Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī. Mazkvalificēti darbinieki ir tie, kuru izglītība nav augstāka par pamatizglītību.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961448

Pielikuma 3.A.7. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem pēc sociālās palīdzības saņemšanas

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

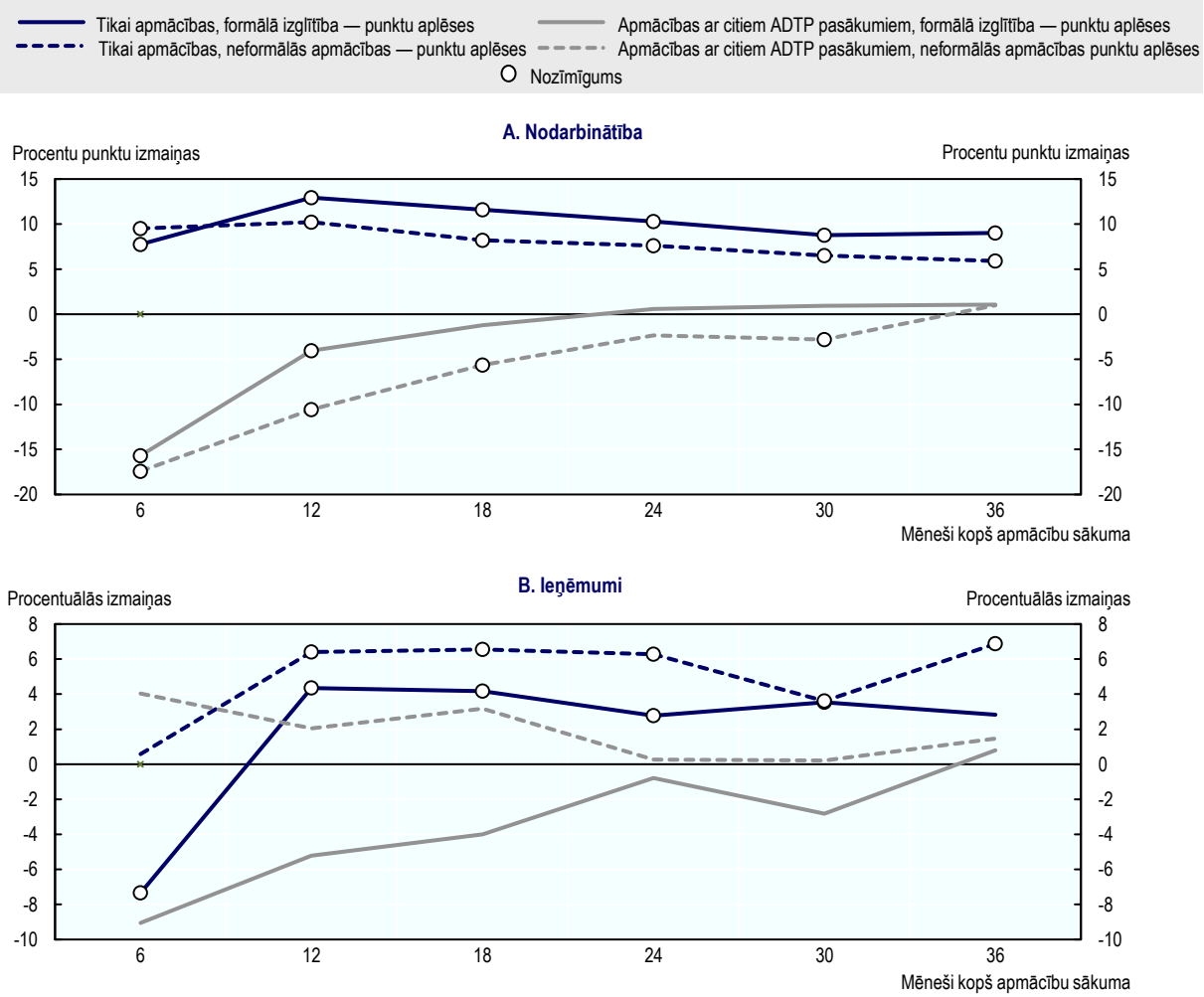


Piezīme: Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961467

Pielikuma 3.A.8. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem atkarībā no dalības citos konkrētos ADTP pasākumos

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

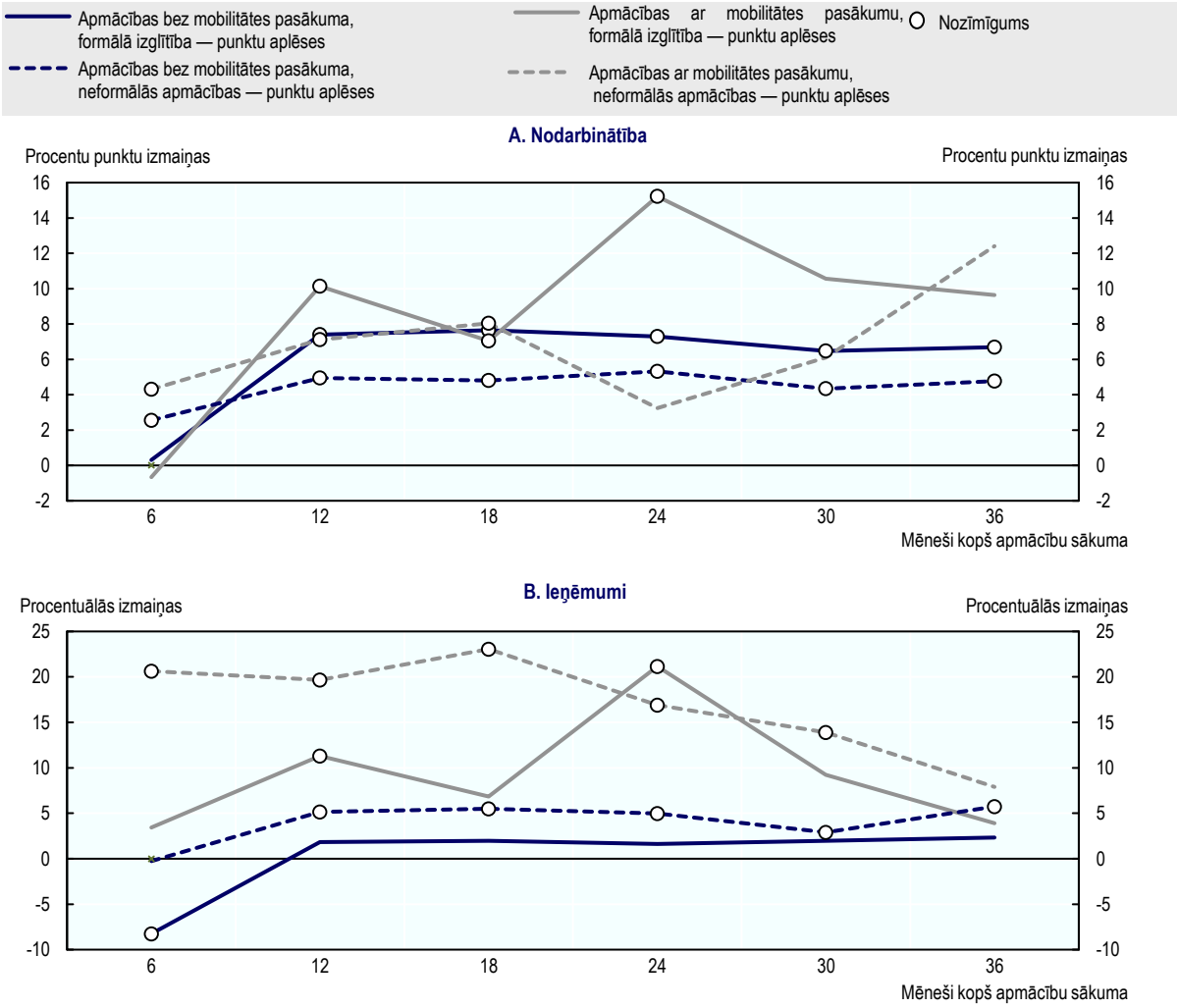


Piezīme: ADTP — aktīvā darba tirgus politika. Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961486

Pielikuma 3.A.9. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem atkarībā no dalības mobilitātes atbalstā

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

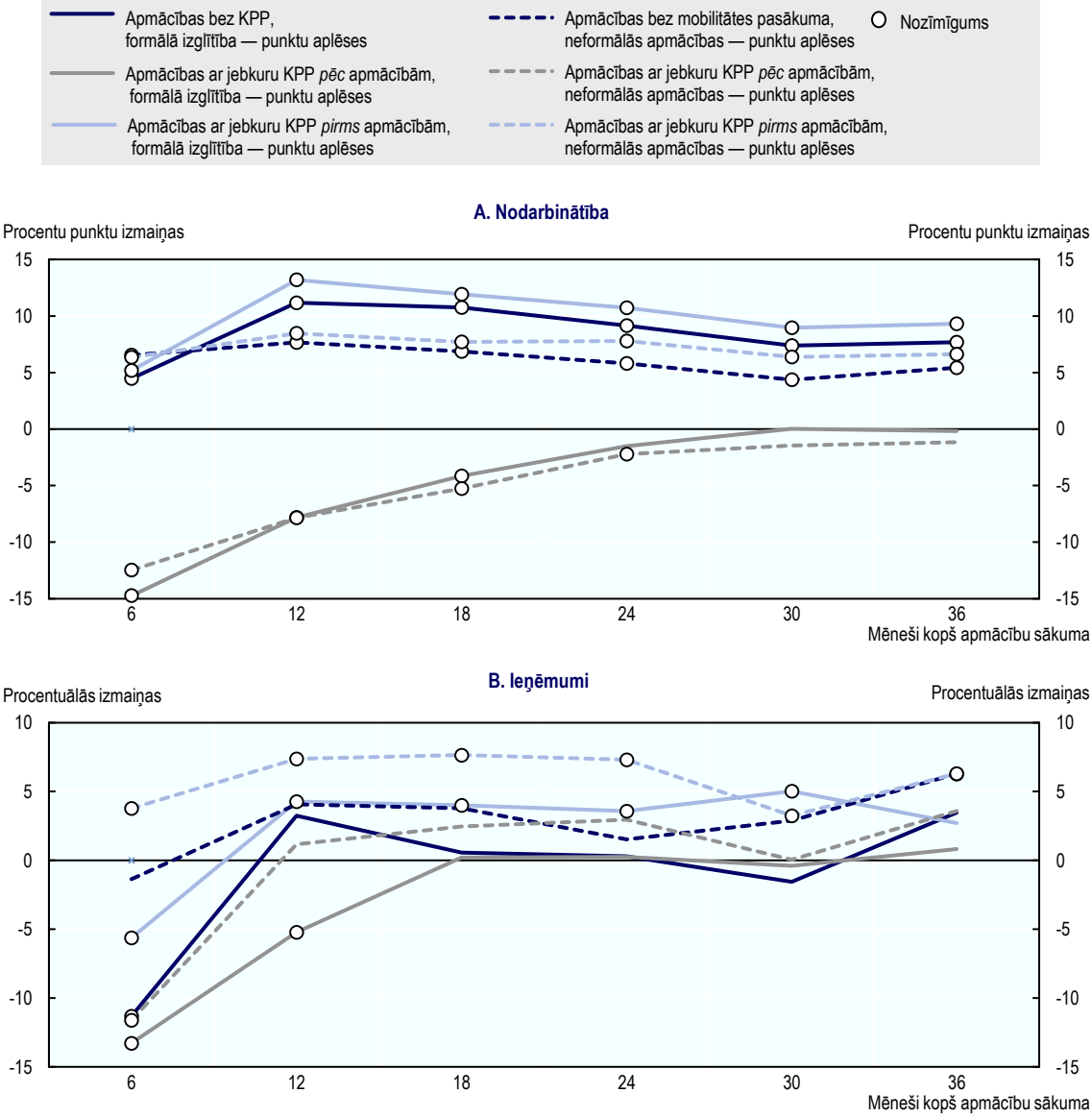


Piezīme: Personas, kas iedalītas kategorijā, kas piedalās gan mobilitātes atbalstā, gan apmācībās, ir tikai tās personas, kas sāka dalību mobilitātes atbalstā un apmācībās vienā dienā. Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961505

Pielikuma 3.A.10. attēls. Aplēstā apmācību ietekme uz nodarbinātību un ienākumiem atkarībā no dalības konkurētspējas paaugstināšanas pasākumos

Procentu punktu izmaiņas nodarbinātības iespējās (A sadaļa) un procentuālās izmaiņas darbu atradušo cilvēku ieņēmumos (B sadaļa), no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim

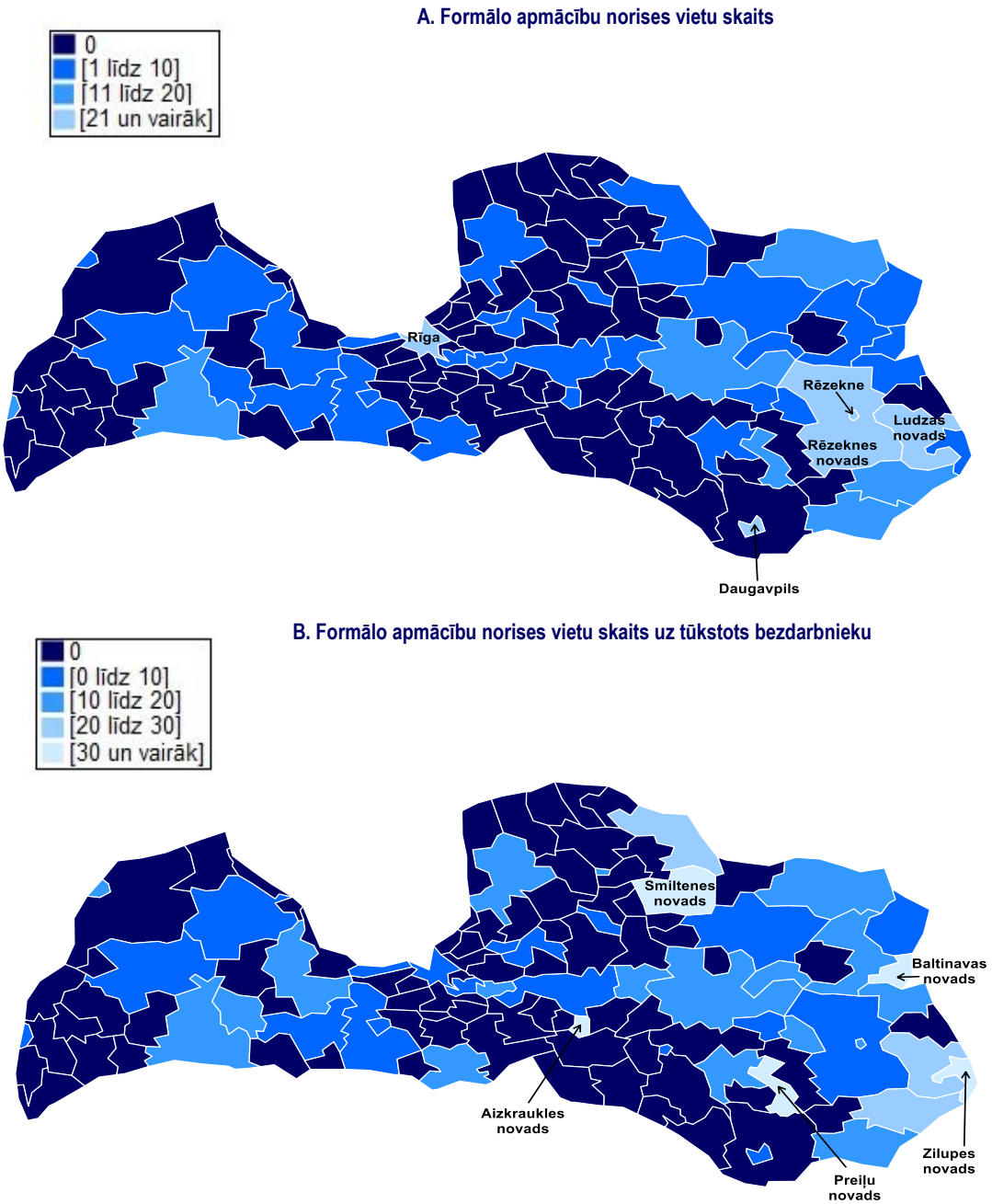


Piezīme: KPP — konkurētspējas paaugstināšanas pasākumi. Aplīši apzīmē statistisko nozīmīgumu 5 % līmenī.

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961524

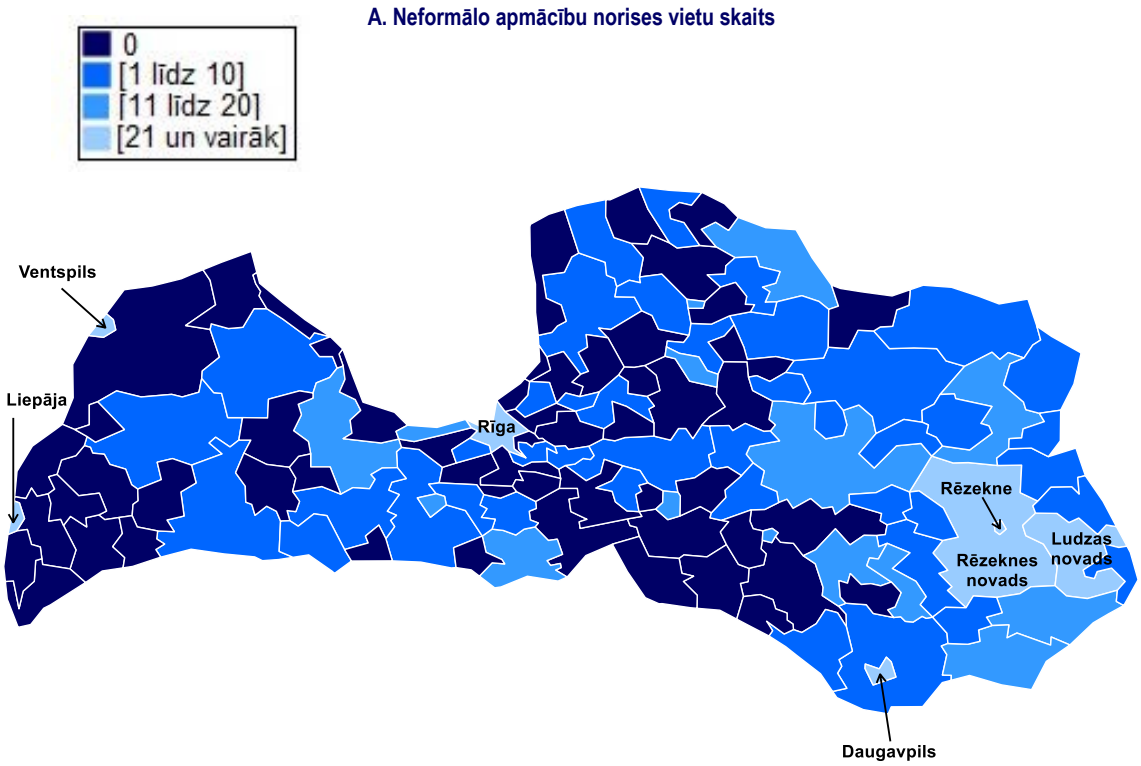
Pielikuma 3.A.11. attēls. Akreditēto formālo apmācību norises vietu (NVA partneru apmācību norises vietas) skaits Latvijas pašvaldībās

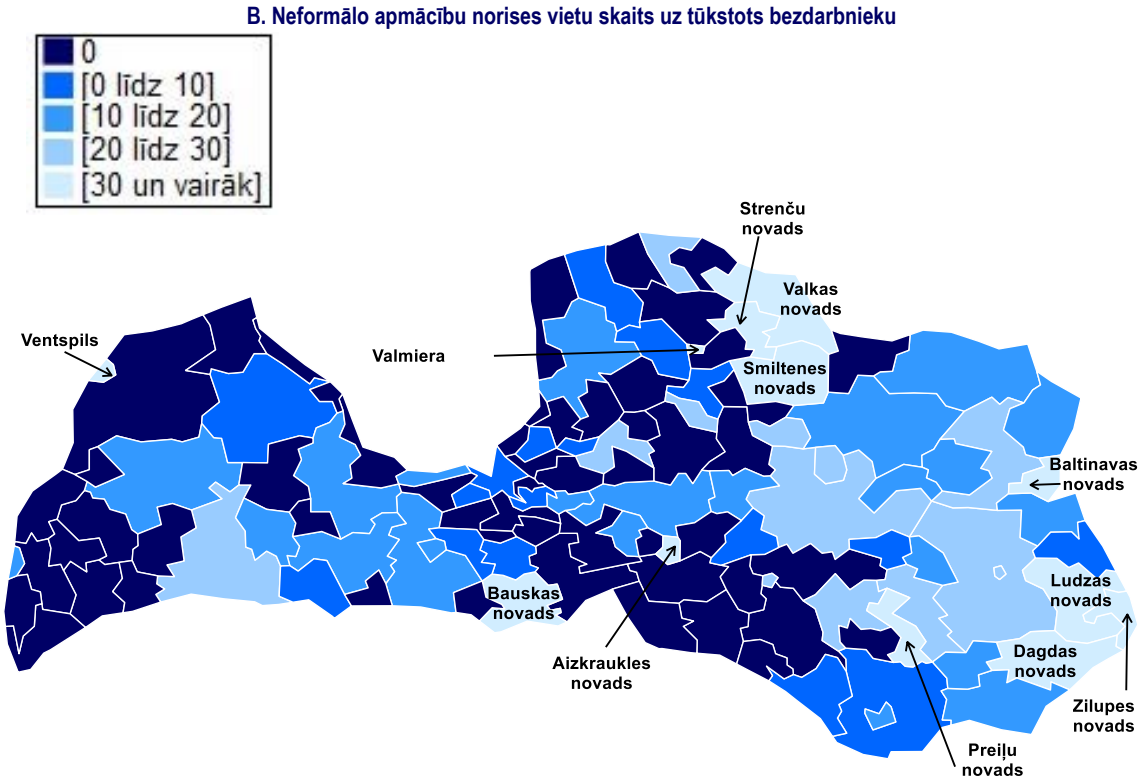


Piezīme: NVA partneri ir tās tīmekļvietnē iepriekš apstiprinātie apmācību sniedzēji.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA), Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961543

Pielikuma 3.A.12. attēls. Akreditēto neformālo apmācību norises vietu (NVA partneru apmācību norises vietas) skaits Latvijas pašvaldībās





Piezīme: NVA partneri ir tās tīmekļvietnē iepriekš apstiprinātie apmācību sniedzēji.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA), Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961562

3.B pielikums. Papildu tabulas

Pielikuma 3.B.1. tabula. Dalībnieku un pārējo personu izlases raksturlielumi

	Vispirms dalība formālās apmācībās: Tikai vienas apmācības	Vispirms dalība neformālās apmācībās: Tikai vienas apmācības	Vispirms dalība formālās apmācībās: Vairākas ADTP	Vispirms dalība neformālās apmācībās: Vairākas ADTP	Pirms apmācībām dalība citās ADTP	Nav bijušas nekādas apmācības
Sieviete	**65,43**	**56,39**	**69,48**	**54,71**	**64,88**	**51,75**
Vecums						
15-24	13,99	7,10	12,19	8,22	39,84	24,02
25-34	31,54	24,95	25,20	22,07	14,04	24,99
35-44	22,60	24,76	22,87	25,56	13,39	18,65
45-54	21,80	26,79	27,70	29,01	20,28	18,71
55+	10,07	16,40	12,04	15,13	12,44	13,63
Izglītība						
Nav zināma	0,16	0,09	0,23	0,10	0,30	10,99
Pamatizglītība	15,26	12,28	12,56	12,51	21,42	17,54
Vidējā	28,60	23,11	27,57	21,99	31,09	22,37
Arodizglītība	5,18	5,67	4,80	6,13	6,20	5,50
Profesionālā vidējā	29,58	32,56	30,89	34,28	27,21	25,90
Profesionālā augstākā	9,89	13,62	11,36	13,03	7,08	7,78
Augstākā	11,33	12,67	12,58	11,97	6,70	9,92
Tautība						
Latvietis	68,59	46,46	68,04	50,68	58,11	61,53
Slāvs	27,12	46,86	28,54	43,81	37,33	32,97
Cits	4,29	6,68	3,42	5,51	4,57	5,50
Citas valsts pilsonis	**7,02**	**22,28**	**7,05**	**18,01**	**11,87**	**13,87**
Valodas zināšanas						
Nav zināma	0,11	0,04	0,03	0,08	0,00	0,97
Nepārvalda	1,92	7,67	1,88	4,44	5,63	7,18
Pamatizglītība	5,74	15,47	6,08	12,82	11,38	8,34
Jaukti	13,69	21,27	13,58	21,76	16,55	13,44
Augstākā	6,02	8,13	8,04	9,25	5,14	4,62
Iegūta izglītība latviešu valodā	72,52	47,41	70,39	51,64	61,30	65,45
Precējies/-usies	**39,56**	**46,91**	**41,25**	**46,93**	**28,50**	**34,75**
Ir bērni (jaunāki par 18 gadiem)	**45,28**	**40,04**	**40,05**	**39,08**	**29,83**	**34,93**
Reģistrācijas mēnesis						
Janvāris	7,94	8,20	8,30	8,03	8,14	8,37
Februāris	9,21	9,30	9,37	9,43	9,67	10,17
Marts	7,50	8,60	8,02	7,57	7,95	8,28
Aprīlis	7,69	7,83	7,55	7,78	6,70	9,97
Maijs	7,38	8,12	7,99	7,27	7,46	10,34
Jūnijs	7,82	7,96	8,33	7,95	8,83	8,22
Jūlijs	7,89	7,65	8,75	8,16	9,40	8,11

	Vispirms dalība formālās apmācībās: Tikai vienas apmācības	Vispirms dalība neformālās apmācībās: Tikai vienas apmācības	Vispirms dalība formālās apmācībās: Vairākas ADTP	Vispirms dalība neformālās apmācībās: Vairākas ADTP	Pirms apmācībām dalība citās ADTP	Nav bijušas nekādas apmācības
Augusts	8,28	7,93	7,81	8,27	10,35	7,56
Septembris	9,28	9,00	8,83	8,92	9,74	8,02
Oktobris	9,26	8,88	8,64	8,08	7,80	7,48
Novembris	8,79	7,96	8,07	8,30	7,34	6,87
Decembris	8,96	8,56	8,36	10,24	6,62	6,60
Pilsētā	**43,03**	**59,96**	**34,13**	**44,47**	**43,92**	**46,79**
Reģioni						
Rīga	19,32	34,18	12,49	17,11	16,61	27,38
Pierīga	13,32	12,69	14,63	13,85	8,08	17,28
Vidzeme	12,05	7,84	11,68	9,89	11,89	10,94
Zemgale	14,94	9,91	13,04	11,55	12,27	13,55
Kurzeme	16,90	13,89	15,44	17,00	13,90	15,04
Latgale	23,47	21,48	32,71	30,59	37,26	15,81
Laiks, kas pagājis kopš iepriekšējā darba						
3 mēneši vai mazāk	72,79	80,26	71,83	73,53	48,67	66,41
4-12 mēneši	4,38	3,46	4,23	4,05	6,58	5,69
13-24 mēneši	1,59	1,26	1,67	1,96	3,01	2,06
Vairāk par 24 mēnešiem	2,20	2,08	3,26	3,33	2,05	2,78
Nekad nav strādājis / nav zināms	19,03	12,94	19,01	17,14	39,69	23,06
Bezdarba perioda sākumā saņem sociālo atbalstu	**3,48**	**2,95**	**3,52**	**3,37**	**6,62**	**3,65**
Invaliditāte bezdarba perioda sākumā	**7,42**	**8,40**	**12,04**	**12,66**	**16,10**	**6,28**

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961581

Pielikuma 3.B.2. tabula. Regresijas starp nodarbinātības statusu un dalību apmācībās

	Formālās					
	6 mēneši	12 mēneši	18 mēneši	24 mēneši	30 mēneši	36 mēneši
Formālā izglītība	-0,2160***	-0,1306***	-0,0593***	-0,0187**	-0,0121**	0.0069
	-0.0064	-0.0057	-0.0072	-0.007	-0.006	-0.0065
Neformālās apmācības						
Individuālās kontroles	Jā	Jā	Jā	Jā	Jā	Jā
N	383 299	357 500	326 883	293 770	263 275	227 696
R kvadrātā	0.1038	0.123	0.1415	0.1287	0.1333	0.1214

Piezīme: Standartkļūdas iekavās.

Atkarīgais mainīgais: nodarbinātība konkrētu mēnešu skaitu pēc reģistrācijas.

Standartkļūdas ir apvienotas NVA filiāles līmenī.

Individuālās kontroles ietver vecumu, vecumu kvadrātā, izglītības līmeni, ģimenes stāvokli, par 6 un 18 gadiem jaunāku bērnu skaitu, invaliditātes statusu, tautību, pilsonību, laiku kopš pēdējās nodarbinātības, latviešu valodas prasmju līmeni un sociālā atbalsta saņemšanu.

Ir iekļauta bezdarba reģistrācijas mēneša, reģiona un NVA filiāles nemainīgā ietekme.

* p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01.

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA), Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961600

Pielikuma 3.B.3. tabula. Kuponu saņēmēju izlases raksturlielumi pēc izmantošanas statusa

	Kupons nav izmantots	Kupons ir izmantots
Visi	22,68	77,32
Dzimums		
Sievietes	23,10	76,90
Vīrieši	22,05	77,95
Vecums		
15-24	26,35	73,65
25-34	24,06	75,94
35-44	21,61	78,39
45-54	19,84	80,16
55+	19,79	80,21
Izglītība		
Nav zināma	26,90	73,10
Pamata	22,06	77,94
Vidējā	22,92	77,08
Arodizglītība	19,21	80,79
Profesionālā vidējā	20,39	79,61
Profesionālā augstākā	23,86	76,14
Augstākā	27,12	72,88
Tautība		
Latvietis	21,92	78,08
Slāvs	23,52	76,48
Cita	24,18	75,82
Pilsonība		
Latvietis	22,03	77,97
Citas valsts	26,42	73,58
Valodas zināšanas		
Nav zināma	14,89	85,11
Nepārvalda	29,30	70,70
Pamata	21,26	78,74
Vidējais	22,89	77,11
Augstākais	22,03	77,97
Iegūta izglītība latviešu valodā	22,36	77,64
Ģimenes stāvoklis		
Neprecējies/-usies	23,61	76,39
Precējies/-usies	21,21	78,79
Bērni		
Nav bērnu	23,06	76,94
Ir bērni	22,08	77,92
Urbanitāte		
Pilsēta	26,58	73,42
Lauki	18,86	81,14
Reģioni		
Rīga	34,19	65,81
Pierīga	28,16	71,84
Vidzeme	20,34	79,66
Zemgale	22,03	77,97
Kurzeme	18,10	81,90
Latgale	13,89	86,11
Sociālais atbalsts (2012. gada janvāris)		
Nesaņēma	22,72	77,28
Saņēma	22,11	77,89

	Kupons nav izmantots	Kupons ir izmantots
Invaliditātes statuss (2012. gada janvāris)		
Nav invaliditātes	22,85	77,15
Persona ar invaliditāti	19,80	80,20
Apmācību kupona veids		
Formālās	23,93	76,07
Neformālās	22,13	77,87
Jauniešu garantija		
Nav Jauniešu garantija	21,72	78,28
Jauniešu garantija	26,37	73,63

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961619

4. nodaļa. Mobilitātes un uzņēmējdarbības veicināšana Latvijas reģionos

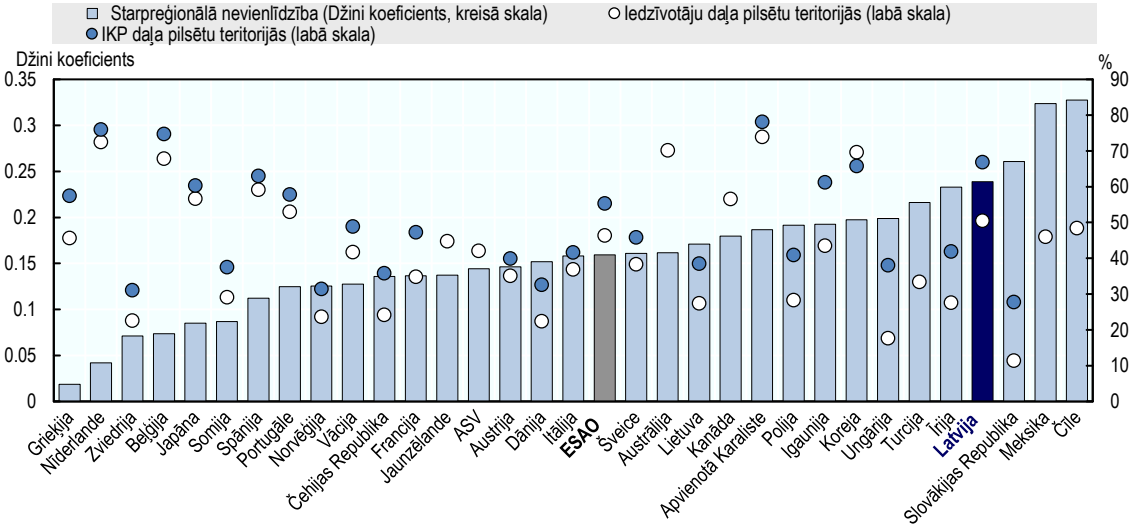
Latvijas aktīvās darba tirgus politika saskaras ar īpašiem izaicinājumiem atsevišķos reģionos ārpus Rīgas aglomerācijas. Šajā nodaļā ir dokumentētas atšķirības starp Latvijas reģionālajiem darba tirgus, iekams uzmanība tiek pievērsta diviem aspektiem: bezdarbnieku reģionālai mobilitātei un uzņēmējdarbības nozīmei reģionālā bezdarba samazināšanā. Šajā kontekstā nodaļā tiek izvērtētas ADTP programmas, kas veicina mobilitāti starp reģioniem un jaunuzņēmumu dibināšanu bezdarba nosacījumos.

Statistikas datus par Izraēlu uz sniegušas un par tiem atbild kompetentās Izraēlas iestādes. ESAO, izmantojot šos datus, neskar Golānas augstieņu, Austrumjeruzalemes un Izraēlas apmetņu Rietumkrastā statusu saskaņā ar starptautiskajām tiesībām.

Reģionālo darba tirgu atšķirības

Vairāki rādītāji apstiprina, ka plaisa starp reģioniem Latvijā ir viena no spēcīgākajām ESAO valstīs (4.1. attēls): tikai trīs ESAO valstīs vērojama lielāka starpreģionālā nevienlīdzība nekā Latvijā, kā liecina 2013. gada Džini koeficients. Līdzīgi ir tikai trijās ESAO valstīs, kas pilsētu teritorijās rada vēl lielāku daļu no to IKP nekā Latvija. Lai gan mazāka, tā iedzīvotāju daļa, kas dzīvo pilsētu teritorijās, ir arī nosacīti liela Latvijā. Latvijas vērtības visos trīs rādītājos pārsniedz attiecīgos rādītājus Igaunijā un Lietuvā. Uz šāda fona Latvijas darba tirgus analīzē jāņem vērā reģionālā dimensija.

4.1. attēls. Pilsētu un lauku sadalījuma rādītāji ESAO valstīs 2013./2014. gadā



Piezīme: Dati attiecas uz 2014. gadu par iedzīvotāju daļu un uz 2013. gadu par abiem pārējiem rādītājiem. ESAO vidējās vērtības attiecas uz valstīm, par kurām attiecīgais rādītājs ir pieejams.
Avots: ESAO(2016[1]), *OECD Regions at a Glance 2016*, https://doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961638

Šo plaisu starp reģioniem galvenokārt nosaka izteikta iedzīvotāju un saimnieciskās darbības koncentrācija Rīgā, valsts galvaspilsētā, kā arī tai tieši pieguļošajā reģionā Pierīgā. Rīgas 640 000 iedzīvotāji padara to par lielāko pilsētu Baltijas valstīs un tajā dzīvo vairāk nekā vienu trešdaļa Latvijas iedzīvotāju. Šī metropole atrodas netālu no valsts ģeogrāfiskā centra, aptuveni vietā, kur satiekas trīs reģioni: Kurzemes atrodas rietumos, Vidzeme ziemeļaustrumos un Zemgale – dienvidos. Turpretī Latgales reģions atrodas attālāk valsts austrumos gar Latvijas robežu ar Baltkrieviju un Krievijas Federāciju. Latgalē Daugavpils ir Latvijas otrā lielākā pilsēta ar 83 000 iedzīvotāju. Padomju Savienības laikā īstenotās iedzīvotāju nometināšanas dēļ Latvijā ir liela etnisko krievu minoritāte, kas galvenokārt dzīvo Latgalē un Rīgā (4.1. ielikums).

ESAO reģionālajā statistikā Rīga un Pierīga tiek klasificēti kā reģioni ar dominējošu pilsētās dzīvojošo īpatsvaru. Vidzeme un Zemgale tiek klasificēti kā reģioni ar dominējošu laukos dzīvojošo īpatsvaru, savukārt Kurzeme un Latgale tiek uzskatīti par reģioniem ar būtisku laukos dzīvojošo īpatsvaru. Šāda grupēšana, piemēram, lielā mērā atbilst reģionālajam iedzīvotāju blīvumam 2018. gadā, mērot iedzīvotāju skaitu uz kvadrātkilometru: ar 12 personām uz kvadrātkilometru Vidzemē ir vismazākais iedzīvotāju

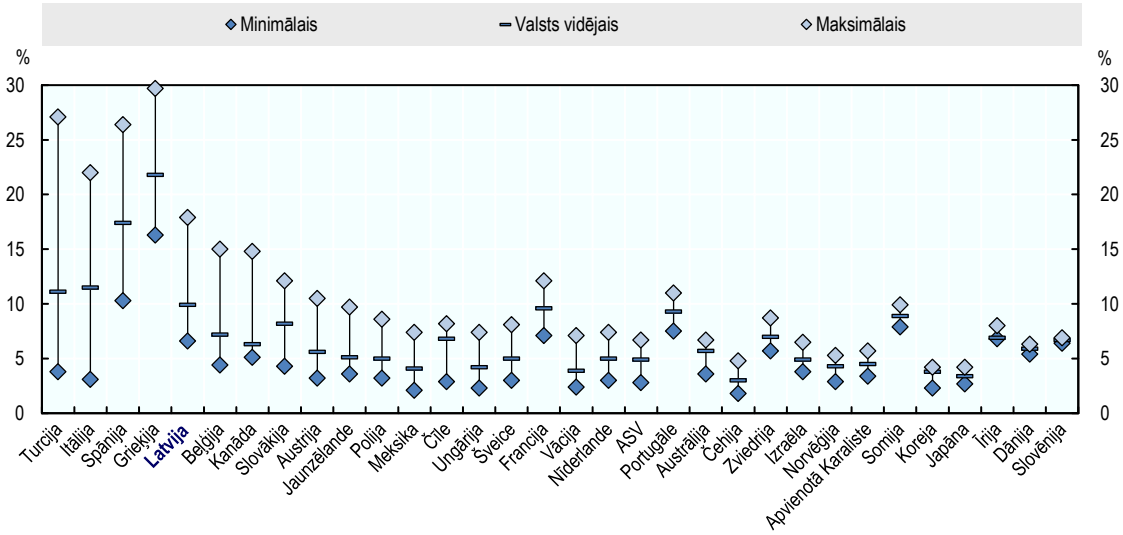
blīvums Latvijas reģionu vidū, tai seko Kurzeme (18), Latgale (18) un Zemgale (22). Tomēr saskaņā ar Latvijas Republikas Centrālās statistikas pārvaldes datiem iedzīvotāju blīvums Pierīgā (36) ir ievērojami augstāks un Rīga izceļas ar blīvu pilsētas reģionu (2100 personu uz kvadrātkilometru).

Dažādā darba tirgus situācija reģionos nozīmē dažādas ADTP vajadzības

Latvijas reģioni ievērojami atšķiras arī darba tirgus situācijas ziņā. 1.19. attēls 1. nodaļā atspoguļo, ka bezdarba līmenis, jauniešu bezdarba līmenis un ilgstošo bezdarbnieku īpatsvars 2016. gadā dažādos reģionos ievērojami atšķīrās. Vislielākā atšķirība reģionālā bezdarba līmeņa vidū – sasniedzot 11 procentpunktu – bija starp Pierīgu, kurā bezdarba līmenis bija 6,6 %, un Latgali, kur tas bija 17, 9%. Pamatojoties uz 4.2. attēlu, šī amplitūda ir liela, salīdzinot ar amplitūdām, kas novērotas starp lielākajām reģionālajām vienībām ESAO valstīs: lielākas amplitūdas ir novērotas tikai Turcijā (23 procentpunkti), Itālijā (19), Spānijā (16) un Grieķijā (13). Tomēr lielākās reģionālās vienības Latvijā ir ievērojami mazākas iedzīvotāju skaita ziņā nekā citās ESAO valstīs, tāpēc šīs vienības nevar tieši salīdzināt. ESAO statistikā par reģioniem visa Latvijas teritorija tiek uzskatīta par salīdzināmu ar lieliem reģioniem (TL2 līmenis) lielākajā daļā ESAO valstu; tas pats attiecas uz Igauniju un Luksemburgu (plašāku informāciju skatīt A.1. tabulā, ESAO (2018[2])). Tā kā mazāko reģionu gadījumā tiek pieļautas lielākas atšķirības bezdarba līmenī, amplitūda starp Latvijas reģioniem (T3 līmenis) šķitīs salīdzinoši mazāka, salīdzinot ar reģioniem citās ESAO valstīs.

4.2. attēls. Bezdarba līmeņa reģionālās atšķirības, 2017. vai pēdējais pieejamais gads

Lielākās reģionālās vienības (TL2, Latvijā TL3)



Piezīme: Dati ietver cilvēkus darbspējas vecumā (15–64 gadi). Dati par Latviju attiecas uz nacionālajiem datiem par 2016. gadu, balstoties uz reģistrēto bezdarbnieku skaitu. Dati par Čīli, Izraēlu, Koreju, Meksiku, Nīderlandi un ASV attiecas uz 2016. gadu, savukārt par Japānu — uz 2015. gadu. Valstis ir sarindotas dilstošā secībā pēc atšķirības starp augstāko un zemāko bezdarba līmeni.
Avots: Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, www.csb.gov.lv/en (Latvija) un ESAO (2018[2]), ESAO Īsumā par reģioniem un pilsētām, 2018. gads, 2.10. attēls, http://dx.doi.org/10.1787/888933817162 (visas pārējās valstis).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961657

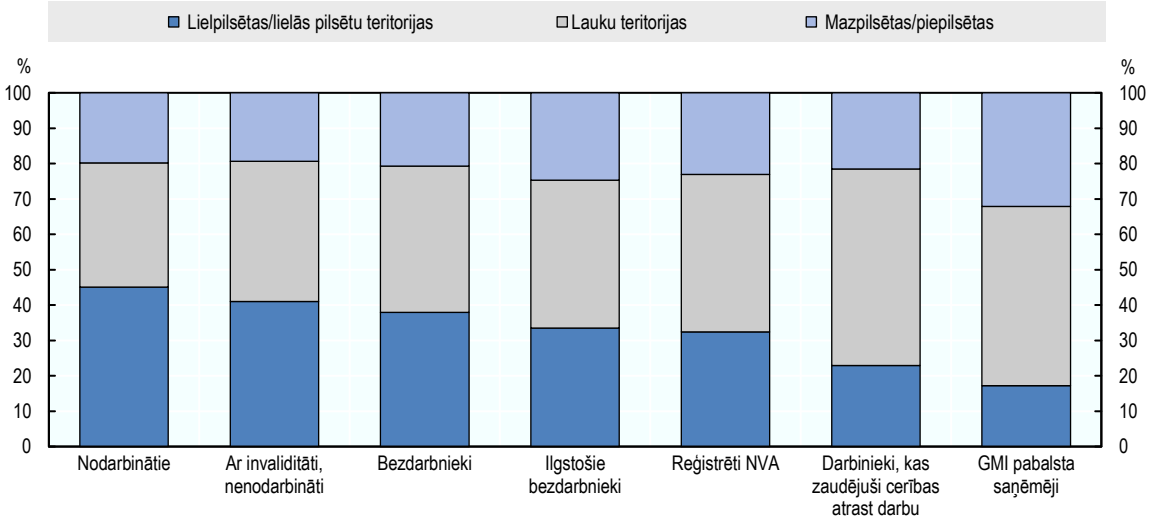
Latvijas Centrālās statistikas pārvaldes dati par reģistrētajām brīvajām darbvietām izceļ, ka 2016. gadā darba tirgus situācija bija daudz labvēlīgāka Rīgā nekā citos reģionos. Brīvo darbvietu īpatsvars (darbvietas kā daļa no kopējā nodarbināto skaita) 2016. gada ceturtajā ceturksnī sasniedza 2 %, kas ievērojami pārsniedz valsts vidējo rādītāju (1,6 %), bet otrais lielākais brīvo darbvietu īpatsvars novērots Pierīgā (1,5 %). Pārējos reģionos uzrādīts brīvo darbavietu īpatsvars aptuveni 1 % apmērā, izņemot 0,7 %, Latgalē. Rīga visvairāk izceļas ar saspringto situāciju darba tirgū, t. i., ar attiecību starp reģistrētajām brīvajām darbvietām (mēra kā gada vidējo rādītāju, pamatojoties uz līmeņiem ceturkšņa beigās) un reģistrētajiem bezdarbniekiem (gada rādītājs vecuma grupā 15-64 gadi). 2016. gadā Rīgas darba tirgus saspiestība tuvojās 0,4 atzīmei, tādējādi brīvo darbvietu skaits atbilda gandrīz 40 % no bezdarbnieku skaita. Šis saspringtības līmenis bija vairāk nekā divas reizes lielāks nekā Pierīgā (0,17) un visā Latvijā (0,15.). Salīdzinājumam saspringtā situācija darba tirgū Vidzemē, Kurzemē un Zemgalē bija aptuveni 0,06, bet īpaši zema tā bija Latgalē (0,03.). Šīs vērtības saspringtās situācijas darba tirgū ietvaros uzsver, ka darba tirgus situācija starp Rīgu un Latgali atšķiras daudz spēcīgāk, nekā liecina bezdarba līmenis: bezdarba līmenis Rīgā ir ne tikai ievērojami zemāks nekā Latgalē, bet arī brīvo darbvietu īpatsvars Rīgā ir augstāks.

Tā kā Rīga ir blīva pilsētas teritorija, tas liek secināt, ka urbanizācijas līmenis varētu būt galvenais iemesls atšķirībām starp Latvijas reģionālajiem darba tirgiem. 4.3. attēls parāda, cik liels darba tirgus politikai svarīgo grupu skaits ir sadalīts Latvijas lielpilsētās un mazpilsētās, kā arī lauku reģionos. Salīdzinot bezdarbnieku sadalījumu, nesamērīgi daudz bezdarbnieku, GMI pabalstu saņēmēju un darbinieku, kas zaudējuši cerības atrast darbu, dzīvo lauku reģionos: lai gan 2016. gadā lauku reģionos dzīvoja 39 % no visiem darba ņēmējiem, tur dzīvoja arī 45 % no reģistrētajiem bezdarbniekiem, 51 % no GMI pabalstu saņēmējiem un 56 % no darbiniekiem, kas zaudējuši cerības atrast darbu. Mazpilsētas un piepilsētas veidoja 20 % no kopējās nodarbinātības, bet arī 25 % no ilgstošā bezdarba un gandrīz trešdaļu no GMI pabalstu saņēmējiem. Lielpilsētas un lielas pilsētu teritorijas turpretī veidoja 45 % no kopējās nodarbinātības, bet tikai 32 % no reģistrētajiem bezdarbniekiem un 17 % no GMI pabalstu saņēmējiem.

Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA) īsteno darba tirgus politiku, izmantojot 26 filiāles un 18 mazākus klientu apkalpošanas centrus, kas ir visos reģionos (2018. gada novembra dati). Šī reģionālā klātbūtne paaugstina iespēju pielāgot darba tirgus politiku reģionālajai un vietējai situācijai. Kamēr NVA centralizēti nosaka tās pakalpojumu vispārējos mērķus, piemēram, palielinot konkrētas grupas aptvērumu, reģionālie bezdarba skaitļi un konkrētu grupu lielums kalpo par rādītājiem, ar ko izmērīt atsevišķo filiāļu sekmes. Pamatojoties uz pārskatiem par vairākiem valsts nodarbinātības dienestiem, Eiropas Komisija (2013[3]) noteica principus par centralizētu lēmumu pieņemšanas kombinēšanu ar pielāgošanos vietējiem apstākļiem. Pirmkārt, dažu filiāļu autonomija noteiktā mērā var paaugstināt iesaistes līmeni un mērķtiecīgāk pielāgot pakalpojumus vietējo uzdevumu risināšanai. Otrkārt, centralizēti lēmumi nodrošina, ka mērķi ir vērienīgāki, un ierobežo laiku, kas tiek pavadīts mērķu noteikšanā. Lai gan filiālēm nav obligāti jāietekmē šis progress, atšķirīgu vietējo mērķu noteikšana var būt attaisnojama atšķirīgām vietējām situācijām. Treškārt, vietēja mēroga problēmas var risināt ar nelielu skaitu papildu mērķu, kas izvirzītas noteiktām filiālēm.

4.3. attēls. Darba tirgus politikai nozīmīgās grupas atbilstoši urbanizācijas līmenim Latvijā

Iedzīvotāju īpatsvars darbspējīgā vecumā (15-64), 2016. gads



Piezīme: GMI: garantētais minimālais ienākumu līmenis. NVA: Nodarbinātības valsts aģentūra. Lauku reģionos vairāk nekā puse iedzīvotāju dzīvo lauku teritoriālajās vienībās. Mazpilsētās/piepilsētās mazāk nekā puse iedzīvotāju dzīvo lauku teritoriālajās vienībās un mazāk nekā puse – augsta blīvuma teritoriālajās vienībās. Lielpilsētās/lielās pilsētu teritorijās vismaz puse iedzīvotāju dzīvo augsta blīvuma teritoriālajās vienībās. Grupā "Reģistrēti NVA" iekļauti gan bezdarbnieki, gan ilgstošie bezdarbnieki.
Avots: Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961676

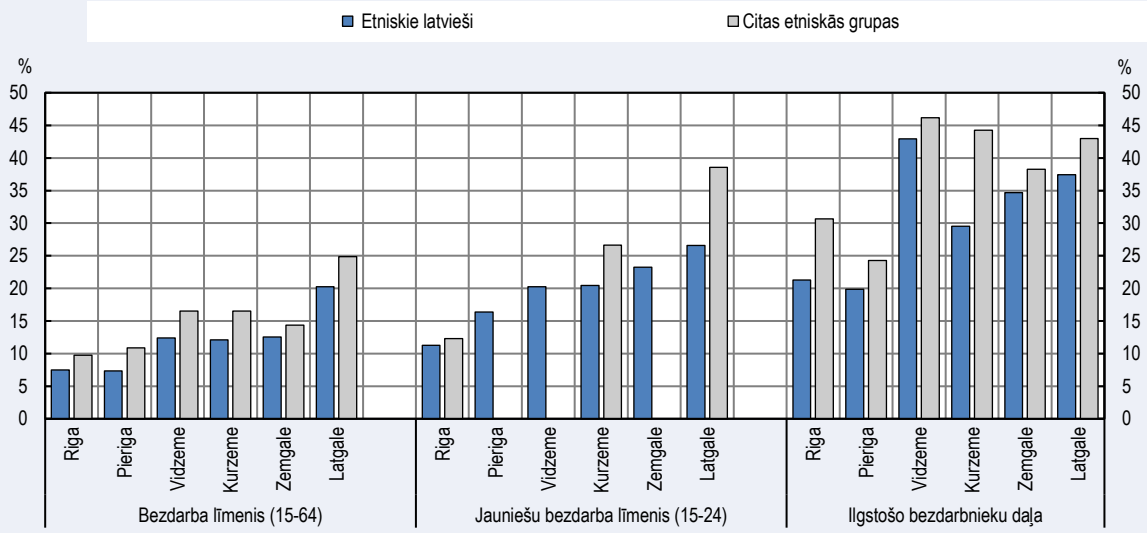
4.1. ielikums. Bezdarbs, etniskā piederība un valoda

Ievērojama daļa Latvijas iedzīvotāju nav netiek uzskatīti par piederīgiem latviešu etniskajai tautībai. Latvijas Republikas Centrālās statistikas pārvaldes 2018. gada skaitļi liecina, ka etniskie krievi veido vienu ceturto daļu no kopējā iedzīvotāju skaita un baltkrievi, poļi un ukraiņi katrs – attiecīgi 2-3 %. Etniskās minoritātes koncentrējas atsevišķos reģionos: uz to pašu datu pamata redzams, ka krievi veido 37 % no iedzīvotājiem gan Rīgā, gan Latgalē, bet citos reģionos to īpatsvars nav lielāks par 20 %. Baltkrievi un poļi arī visbiežāk uzskaitīti Latgalē, kurā tie veido attiecīgi 5 % un 7 %.

Saskaņā ar Latvijas 2011. gada tautas skaitīšanas rezultātiem krievvalodīgo Latvijā ir vairāk nekā krievu un krievvalodīgie līdzīgi koncentrējas Rīgā un Latgalē (skatīt 1.1. ielikumu un 1.8. attēlu ESAO, (2016[4])). Tā kā gan latviešu, gan krievu valoda Latvijā ir plaši izplatītas, prasmju trūkums jebkurā no šīm abām valodām ir atzīts par nozīmīgu šķērsli nodarbinātībai (skatīt, piemēram, Hazans (2010[5])). Šis šķērslis galvenokārt ietekmē krieviski runājošos iedzīvotājus, jo latviešu valoda ir vairākuma valoda. Tomēr Lindemann (2014[6]), ņemot vērā līdzīgo Igaunijas gadījumu, uzsver, ka krieviski runājošo iedzīvotāju izredzes atrast darbu ir mazāk ietekmētas reģionos, kur tiek plaši runāts krievu valodā. Rezultāti, ko ieguvis Toomet (2011[7]), liecina, ka etniskiem krievu vīriešiem Latvijā un Igaunijā gandrīz vai nesaņem nekādu papildu algu par attiecīgi latviešu vai igauņu valodas prasmēm.

Kaut arī nav pieejami neseni dati par bezdarbu atkarībā no valodas, 4.4. attēls parāda, ka bezdarba līmenis un ilgstošo bezdarbnieku īpatsvars 2016. gadā bija augstāks to iedzīvotāju vidū, kas pēc etniskās piederības nav latvieši, nekā etnisko latviešu vidū visos reģionos. Tajā pašā laikā atšķirības saglabājās nelielas, lai gan ir daži zīmīgi izņēmumi Rīgā un Latgalē – divos reģionos, kur lielais krievvalodīgo skaits valodas barjeras rašanos padara īpaši iespējamu. Pirmkārt, ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars Rīgā ir ievērojami augstāks iedzīvotājiem, kas pēc etniskās piederības nav latvieši, salīdzinājumā ar etniskajiem latviešiem (31 %, salīdzinot ar 21 %). Otrkārt, jauniešu bezdarba līmenis iedzīvotāju vidū, kas pēc etniskās piederības nav latvieši, ir ievērojami augstāks nekā latviešu vidū (39 %, salīdzinot ar 27 %). Lai gan latviešu valodas zināšanas jauniešu vidū drīzāk ir labākas, Zvaigzne, Saulāja un Čerpinska (2015[8]) apgalvo, ka valodas barjera veicina arī jauniešu bezdarbu Latgalē, līdztekus nesakritībai starp vietējo darbavietu kvalitāti un darbavietu kvalitāti, pēc kādas tiecas jaunieši.

4.4. attēls. Reģionālais bezdarbs latviešu un nelatviešu vidū, 2014.-2016. gads



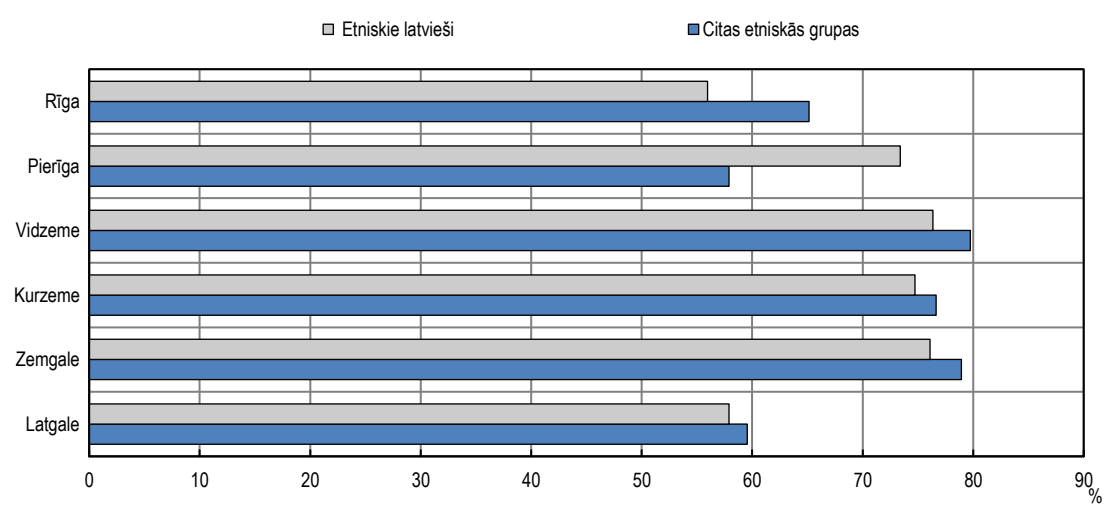
Piezīme: Informācija par etnisko izcelsmi ir pašu norādīta. Ilgstošo bezdarbnieku īpatsvars attiecas uz bezdarbniekiem, kas ir bez darba 12 mēnešus vai ilgāk. Jauniešu, kas pēc etniskās piederības nav latvieši, bezdarba līmeni Pierīgā, Vidzemē un Kurzemē nevar ticami noteikt izlases kopu dēļ.
Avots: Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961695

Valodas barjera nav vienīgais loģiskais skaidrojums bezdarba līmeņa atšķirībām etnisko grupu starpā. Zināmā mērā augstāks bezdarba līmenis iedzīvotāju vidū, kas pēc etniskās piederības nav latvieši, varētu atspoguļot 2008./2009. gada ekonomikas krīzes sekas: krīze samazināja nodarbinātību iedzīvotājiem, kas pēc etniskās piederības nav latvieši, vairāk nekā latviešiem (Hazans (2010[5]), Masso un Krillo (2011[9])). Tomēr 4.5. attēls liek domāt, ka 2014.-2016. gadā šī ietekme vairs nenoteica novērotās atšķirības bezdarba līmeņos. Atbilstoši 1. nodaļas 1.8. attēlam ekonomiskā krīze bija smagi skārusi šādas nozares: lauksaimniecību, celtniecību, rūpniecību, valsts pārvaldi un aizsardzību, kā arī tirdzniecību, pārtikas nozari un viesnīcu nozari. Vairumā Latvijas reģionu, tostarp Latgalē, bezdarbnieku īpatsvars, kuri iepriekš bija strādājuši šajās nozarēs, 2014.-2016. gadā daudz neatšķīrās latviešu un nelatviešu vidū. Nozīmīga atšķirība tika novērota tikai Rīgā, kur šī daļa bija par 9 procentpunktiem lielāka nelatviešiem, kā arī Pierīgas reģionā, kur tā bija par 16 procentpunktiem zemāka nelatviešiem. Piemērojot agrākam periodam, proti, 2012.-2014. gadam, tā pati analīze, it īpaši ņemot vērā Latgali, apstiprina, ka smagi cietušajās nozarēs bija strādājis ievērojami lielāks īpatsvars bezdarbnieku, kas pēc etniskās piederības nav latvieši (66 %), salīdzinot ar bezdarbniekiem, kas pēc etniskās piederības ir latvieši (53 %).

4.5. attēls. Bezdarbnieki ar un bez etniskās piederības latviešiem pēc iepriekšējās darbības nozares, 2014.-2016. gads

Bezdarbnieku īpatsvars ar iepriekšēju darba pieredzi smagi cietušās nozarēs



Piezīme: Dati aptver personas darbspējīgā vecumā (15-64). Smagi cietušās nozares iekļauj lauksaimniecību, celtniecību, rūpniecību, tirdzniecību/pārtikas nozari/viesnīcu nozari un valsts pārvaldi/aizsardzību. Nedaudz ietekmētas nozares ir visas pārējās nozares. Nozares iedala atbilstoši NACE 2. red. viencipara līmenī. Rūpniecībā tiek iekļauta ieguves rūpniecība, elektroenerģija un ūdens apgāde (burti B-E).
Avots: Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961714

Etniskajiem krieviem gan Rīgā, gan Latgalē, iespējams, bija arī salīdzinoši spēcīgas tirdzniecības saites ar tuvējo Krievijas Federāciju. Kamēr Latvija krīzes laikā saglabāja fiksētu maiņas kursu pret eiro, Krievijas valūta zaudēja vērtību, tādējādi precēm un pakalpojumiem no Latvijas zaudējot konkurētspēju Krievijas Federācijā. Šis asimetriskais konkurētspējas zudums tāpēc varētu būt iemesls lielākam nodarbinātības kritumam etnisko krievu vidū. Latgalē jāņem vērā tāds papildu faktors, ka attālums līdz Rīgai ir lielāks nekā citiem Latvijas reģioniem, kas acīmredzot ierobežo pieeju noteiktam nodarbinātības iespēju klāstam un tādējādi veicina bezdarbu (Rogers, 1997[10]).

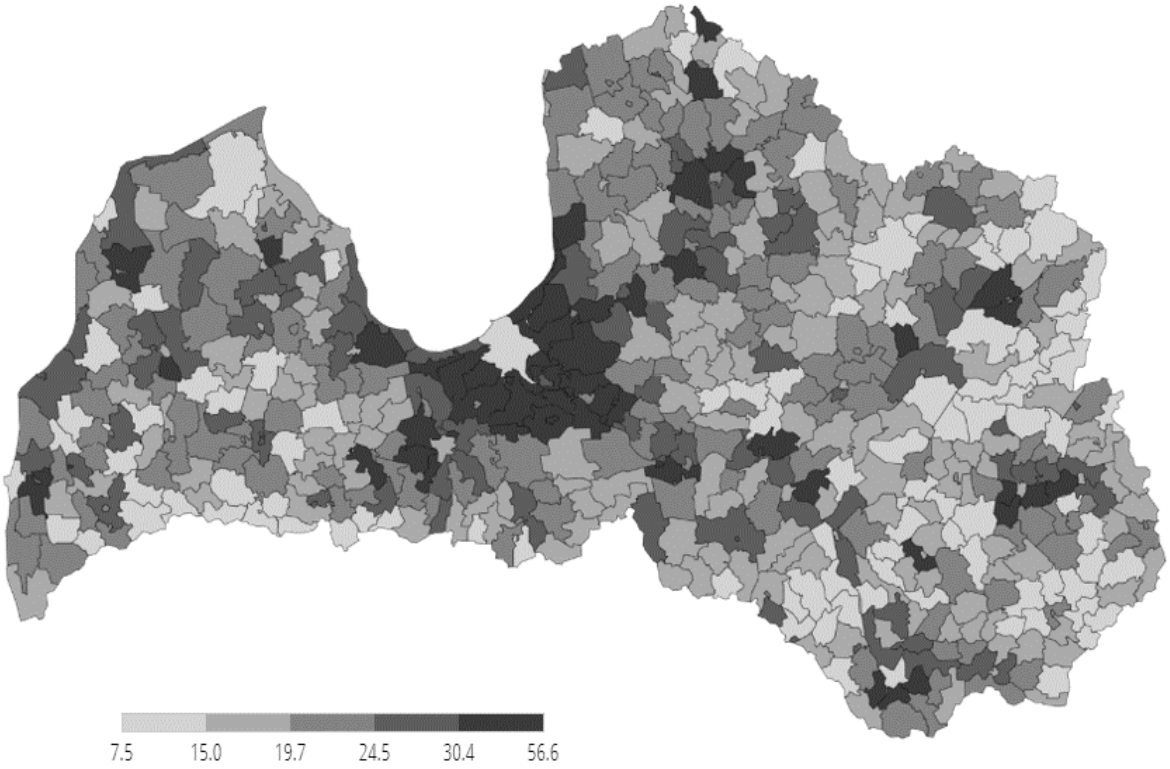
Bezdarbnieku mobilitāte starp Latvijas reģioniem

Ievērojamās atšķirības starp reģionālā darba tirgus situācijām Latvijā rada stimulus mobilitātei. Atbilstoši Hazanam (2003[11]), neto migrācijas plūsmas starp Latvijas reģioniem virzās uz reģioniem ar lielāku algu un augstāku iedzīvotāju blīvumu un varbūtība, ka iedzīvotāji pārceļas uz citu reģionu, ir lielāka personām ar augstāko izglītību un jauniešiem. Pamatojoties uz kvalitatīviem datiem par Latvijas lauku reģioniem, Bell u. c. (2009[12]) secina, ka nodarbinātības iespējas, bet arī pakalpojumu pieejamība nosaka varbūtību tam, vai iedzīvotāji paliek līdzšinējā dzīvesvietā. Novērotās tendences ilgtermiņa migrācijas plūsmās starp Latvijas reģioniem izceļ pilsētu un piepilsētu reģionu, it īpaši

Rīgas apkaimes, bet arī reģionālo centru pievilcību (4.6. attēls). Rīgas centrs ir izņēmums, ko turpmāk iztirzās.

4.6. attēls. Iekšējās migrācijas tendences Latvijā, 2000.-2018. gads

Iedzīvotāju īpatsvars 2018. gadā, kas pārcēlās uz pagastu/mazpilsētu 2000.-2018. gadā (procentpunktos)



Piezīme: Teritoriālās vienības atbilst novada pagastiem un novada pilsētām. Šī karte ir attēlota paskaidrojošā nolūkā un neierobežo nevienas tajā attēlotās teritorijas statusu vai suverenitāti.
Avots: Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, https://migracija.csb.gov.lv/?id=B1e0JusADQ.

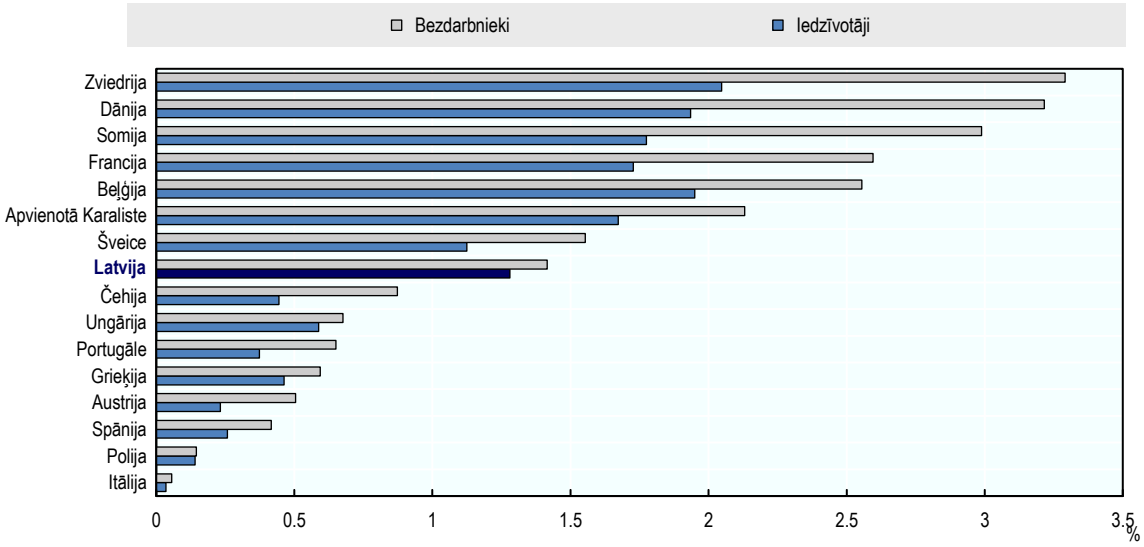
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961733

Papildus kustībai starp reģioniem daži izvertējumi ir apskatījuši arī svārstmigrāciju Latvijā. Hazana (2004[13]) pētījumā konstatēts, ka svārstmigrācijas modeļi Latvijā galvenokārt vērsti uz Rīgu, bet Rīgas un citu lielāko pilsētu iedzīvotāji svārstmigrācijā praktiski nepiedalās. Rezultāti arī liecina, ka cilvēki ar augstāko izglītību un vecumā no 20-34 gadiem visdrīzāk piedalās svārstmigrācijā uz darbu un reģionālais bezdarbs svārstmigrācijai ir mazāks faktors nekā attālums līdz Rīgai. Paci u. c. (2007[14]) apstiprina rezultātus par iedzīvotājiem ar augstāko izglītību un rīdziniekiem, bet konstatē arī to, ka augsts vietējā bezdarba līmenis ir saistīts ar zemāku iedzīvotāju svārstmigrācijas varbūtību. Tomēr mazo svārstmigrācijas varbūtību reģionos ar augstu bezdarba līmeni varētu izskaidrot ar lielāku attālumu līdz Rīgai; tas ir mainīgais, kas šajā svārstmigrācijas analīzē nav ņemts vērā. Ticami rezultāti tika iegūti vietējiem rādītājiem par IKP uz vienu iedzīvotāju: Vērojams, ka latviešiem raksturīga svārstmigrācija no reģioniem ar zemu IKP uz vienu iedzīvotāju uz reģioniem ar augstu IKP uz vienu iedzīvotāju, bet retos gadījumos pretējā virzienā.

Vairākos pētījumos konstatēts, ka reģionālā mobilitāte bijusi zema Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs pārejas posmā pēc 1990. gadiem (skatīt, piemēram, Boeri un Scarpeta (1996[15]), *Burda and Profit* (1996[16])). Šajā valstu grupā Latvija tomēr ir uzrādījusi relatīvi augstu reģionālo mobilitāti, kā liecina Hazans (2003[11]). 4.7. attēls piedāvā jaunas reģionālās mobilitātes īpatsvara aplēses vairākās Eiropas ESAO valstīs. Šīs aplēses liecina, ka reģionālā mobilitāte Latvijā sasniedz vidēju līmeni: 1,3 % no iedzīvotājiem darbspējīgā vecumā (15-64) dzīvoja citā reģionā nekā vienu gadu pirms apsekojuma. Šis līmenis ir ievērojami augstāks par aplēsto reģionālo mobilitāti Polijā (0,1 %), Čehijā (0,4 %) un Ungārijā (0,6 %), bet krietni zemāks nekā Somijā (1,8 %), Dānijā (1,9 %) un Zviedrijā (2 %). Ar dažiem izņēmumiem bezdarbnieku (t. i., vienu gadu pirms apsekojuma reģistrēto bezdarbnieku) reģionālā mobilitāte šķiet ievērojami pārsniedzam vidējo mobilitāti. Aplēses par bezdarbniekiem Latvijā (1,4 %) atkal atbilst amplitūdas vidējiem rādītājiem, kamēr bezdarbnieku mobilitāte Somijā, Dānijā un Zviedrijā ir vismaz divreiz augstāka (no 3,0 % līdz 3,3 %).

4.7. attēls. Aplēses par bezdarbnieku reģionālās mobilitātes rādītājiem atsevišķās Eiropas ESAO valstīs, 2013.–2016. gads

Procentuālās izmaiņas dzīvesvietas reģionā



Piezīme: Dati ietver cilvēkus darbspējas vecumā (15–64 gadi). Izmaiņas dzīvesvietas reģionos attiecas uz reģioniem NUTS2 līmenī, izņemot Latviju (NUTS3 līmenis), un izmaiņa tiek uzskatīta par situāciju, kad pašreizējais reģions atšķiras no reģiona, kurā persona dzīvoja 12 mēnešus pirms apsekojuma. Tiek ņemtas vērā tikai pārvākšanās valsts ietvaros, un cilvēki, kas atgriežas no ārzemēm, netiek ietverti. Bezdarbnieku skaits ietver personas, kuru galvenais statuss 12 mēnešus pirms apsekojuma bija bezdarbnieks (Latvijas gadījumā — reģistrēts bezdarbnieks). Itālijas gadījumā precīzais skaitlis nav statistiski ticams.
Avots: ESAO analīze, kurā izmantoti saistīti administratīvie dati no BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālā atbalsta datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP) Latvijas gadījumā, un Eiropas darbaspēka apsekojums (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961752

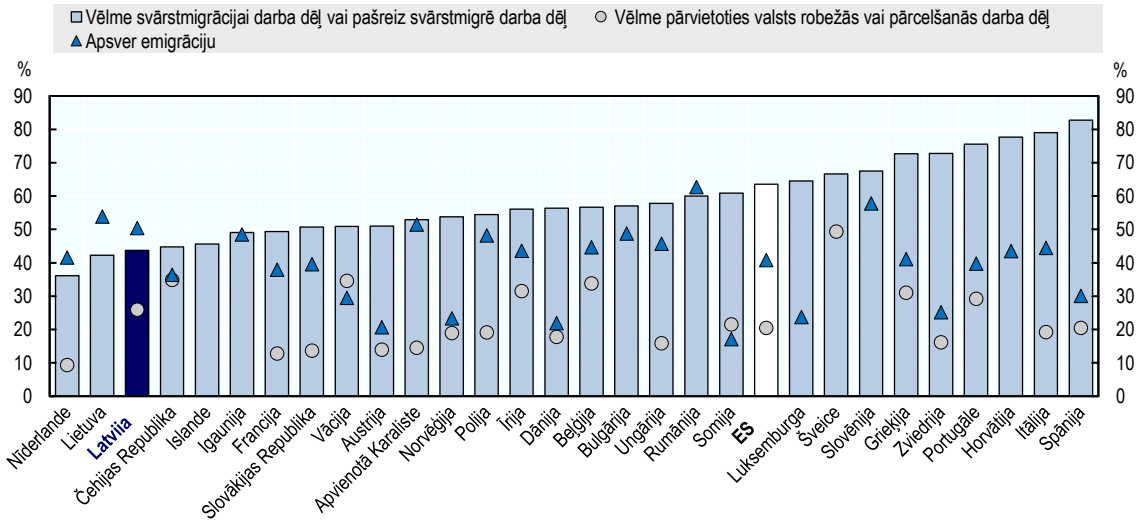
Atsaucoties uz 4.7. attēlu, atbilstoši aplēstai reģionālai mobilitātei Latvijā rodas divi brīdinājumi. Pirmkārt, tas attiecas uz mobilitāti starp reģioniem NUTS3 līmenī, kas ir mazāka vienība nekā citās valstīs pieejamais NUTS2 līmenis. Ņemot vērā salīdzinoši mazo

Latvijas iedzīvotāju skaitu, visa Latvija tiek uzskatīta par vienu reģionu NUTS2 līmenī. Tādēļ daļa mobilitātes starp Latvijas reģioniem būtu jāuzskata par mobilitāti vienā reģionā citu valstu kontekstā. Tomēr, ja 4.7. attēlā ilustrētais salīdzinājums būtu viscaur iespējams NUTS3 līmenī, lielākas valstis uzrādītu augstu mobilitātes īpatsvaru daļēji tāpēc, ka tās ietver lielu skaitu reģionu NUTS3 līmenī, kas ļauj veidot daudzas reģionu kombinācijas un tādējādi rada lielāka vēriena reģionālo migrāciju vienas un tās pašas valsts robežās. Otrkārt, aplēse par bezdarbnieku mobilitāti Latvijā ņem vērā tikai reģistrētos bezdarbniekus. Tā kā bezdarbnieki citās valstīs, kā redzams 4.7. attēlā, lielākoties uzrāda ievērojami lielāku mobilitāti par vidējo rādītāju, šķiet ticams, ka attiecīgais novērtējums par Latviju būtu lielāks nekā novērtējums, kas aptver tikai reģistrētos bezdarbniekus, kas paliek tuvs vidējam rādītājam.

Gados jauni bezdarbnieki izrāda zemu gatavību svārstmigrācijai un drīzāk augstu gatavību pārcelties Latvijas ietvaros

Vispārējās mobilitātes starp reģioniem ietvaros jauniešu mobilitātei var būt svarīga nozīme. (piemēram, Hunt (2006[17])). Vecuma grupā no 15 līdz 34 gadiem ir pieejami apsekojuma dati par gatavību svārstmigrācijai darba dēļ (4.8. attēls). Latvijā 44 % bezdarbnieku šajā vecuma grupā norāda savu gatavību svārstmigrācijai darba dēļ, kas ir viena no zemākajām vērtībām Eiropas valstu vidū. Zemākās vērtības parādās vienīgi Nīderlandē (36 %) un Lietuvā (42 %), savukārt 80 % ir gatavi svārstmigrācijai Spānijā, Itālijā un Horvātijā, bet vidēji ES šī gatavība sasniedz divas trešdaļas.

4.8. attēls. Bezdarbnieku vecumā no 15 līdz 34 gadiem gatavība būt mobiliem darba dēļ, Eiropas valstis, 2016. gads vai pēdējais pieejamais gads



Piezīme: Līknes, kas attēlo svārstmigrāciju un pārcelšanos valsts robežās atsaucas uz 2016. gada apsekojuma atbildēm. Iztrūkstošās atbildes netiek skaitītas kā bāzes procentuālā daļa. Izlases kopu dēļ līknes par emigrāciju pamatojas uz apsekojuma atbildēm no 2009. gada līdz 2015. gadam. Emigrācijas apsvēršana nozīmē atbildi "jā" uz jautājumu: "Ja jums ideālā variantā būtu iespēja, vai jūs vēlētos pastāvīgi pārcelties uz citu valsti?" Atbildes, kas reģistrētas kā "nezinu" vai "atteicās atbildēt", skaita kā bāzes procentuālo daļu, bet iztrūkstošas atbildes – neskaita.

Avots: Gallup pasaules aptaujas dati 2009.-2015. gadam, www.oecd.org/std/43017172.pdf; Eiropas Darbaspēka apsekojuma (Eurostat) 2016. gada ad hoc modulis par jauniešiem darba tirgū, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_ad_hoc_modules.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961771

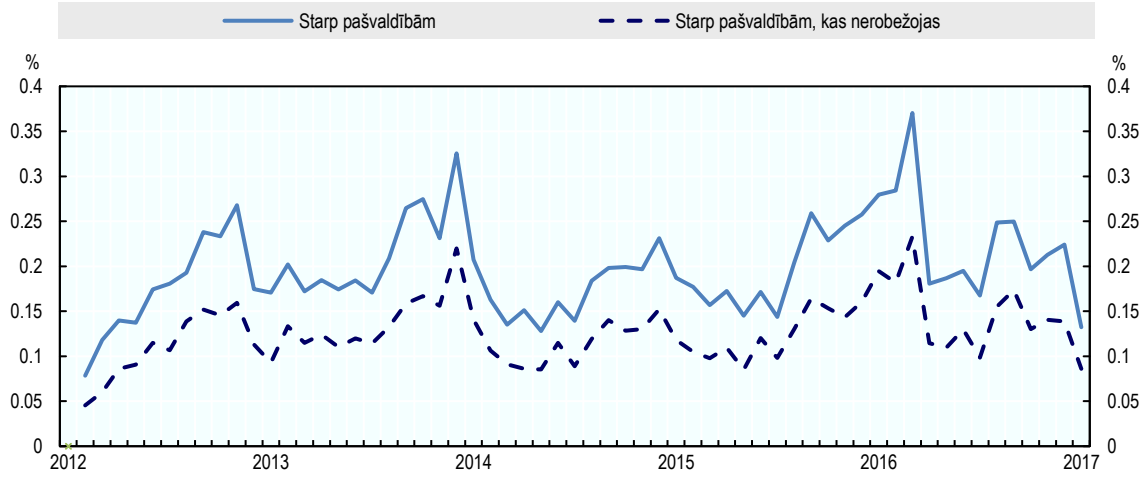
Turpretim gados jaunu bezdarbnieku gatavība Latvijā pārcelties valsts robežās darba dēļ ir augstāka nekā vairumā citu valstu, par kurām šī informācija ir pieejama (4.8. attēls). Vairāk nekā ceturtā daļa (26 %) respondentu Latvijā ir gatavi pārcelties, salīdzinot ar ES vidējo vērtību 20 %. Ievērojami augstākas vērtības ir novērotas tikai Grieķijā (31 %), Īrijā (32 %), Beļģijā (34 %), Vācijā (35 %) un Šveicē (49 %). Visai augstā gados jauno bezdarbnieku gatavība pārcelties Latvijas robežās nozīmē, ka politika var izmantot šo gatavību un efektīvi atvieglot viņu reģionālo mobilitāti, piemēram, samazinot šķēršļus mobilitātei.

Gados jauno bezdarbnieku īpatsvars, kas apsver emigrāciju uz ārvalstīm Latvijā ir īpaši augsts, sasniedzot pusi no visiem gados jaunajiem bezdarbniekiem, salīdzinot ar ES vidējo rādītāju 41 %. Ievērojami izplatītāki emigrācijas nodomi vērojami tikai Lietuvā (54 %), Slovēnijā (58 %) un Rumānijā (63 %). Tāpat 4.8. attēls liecina par to, ka reģionālā migrācija un emigrācija uz citu valsti nav skaidri savstarpējie aizstājēji gados jauniem bezdarbniekiem: visās Eiropas valstīs vēlme pārvietoties valsts robežās būtībā nekorelē ar nodomu emigrēt.

Pamatojoties uz administratīvajiem datiem, 4.9. attēls liecina par reģistrēto bezdarbnieku pārcelšanos, kas var būt saistīta ar nodarbinātības uzsākšanu. Laika gaitā šīs pārcelšanās kļūst ievērojami atkarīgas no sezonas maiņas. Ja tiek ņemtas vērā pārcelšanās starp visām pašvaldībām, vidējais mēneša mobilitātes koeficients visā laikposmā no 2012. gada februāra līdz 2017. gada janvārim ir 0,20 %, kas atbilst vidēji 143 pārcelšanās gadījumiem mēnesī. Visaugstākais mobilitātes koeficients šajā periodā konstatēts 2016. gada martā, kad mobilitātes koeficients sasniedza 0,37 % jeb gandrīz 300 pārcelšanās gadījumu. Otra līkne 4.9. attēlā ietver tikai tās pārcelšanās, kas notiek starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus viena otrai. Šajā kontekstā virkne pašvaldību, kas atrodas tuvu viena otrai, tiek uzskatītas par blakus esošām, lai gan tām nav kopējas robežas (skatīt pielikuma 4. A 1. tabula). Ar vidējo ikmēneša mobilitātes līmeni visā laikposmā no 0,13 % mēnesī (vidēji 92 pārcelšanās mēnesī), pārcelšanās starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus, ir ievērojami retāka, bet šķiet sekojam aptuveni tādai pašai variācijai kā pārcelšanās starp visām pašvaldībām.

4.9. attēls. Ar nodarbinātību saistītās mobilitātes līmenis reģistrēto bezdarbnieku vidū, 2012.–2017. gads

Ikmēneša pārcelšanās, kas saistītas ar pāreju no reģistrētā bezdarba uz nodarbinātību



Piezīme: Dati ietver cilvēkus darbspējas vecumā (15–64 gadi). Pārvākšanās tiek definēta kā saistīta ar nodarbinātību, ja bezdarbnieka statusa anulēšana saistībā ar darba atrašanu ir novērota līdz diviem mēnešiem pirms pārvākšanās vai līdz pieciem mēnešiem pēc pārvākšanās. Rādītāji ietver pāreju uz pašnodarbinātību.

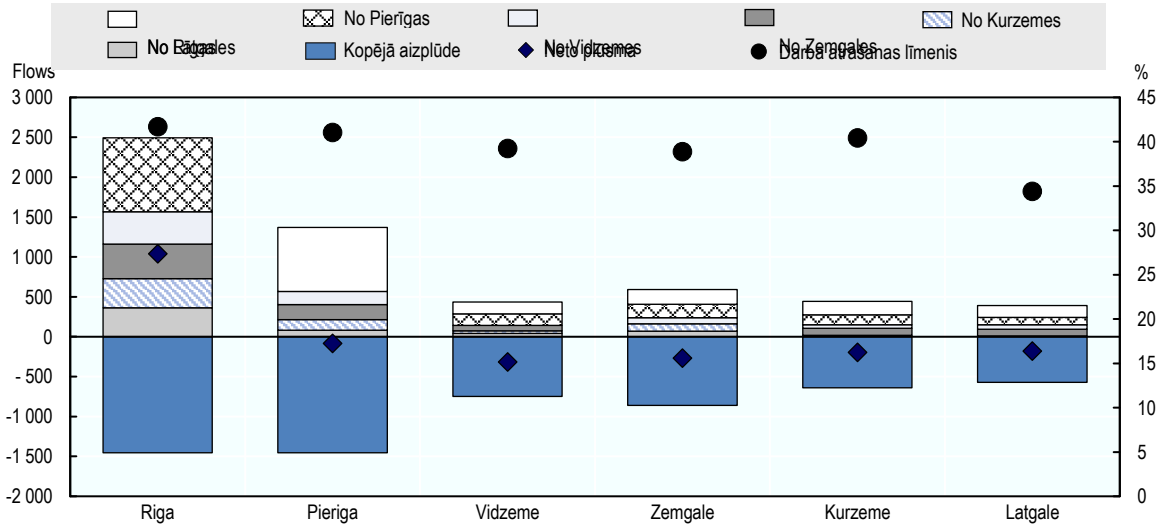
Avots: ESAO analīze, kurā izmantoti saistīti administratīvie dati no BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālā atbalsta datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961790

4.10. attēls ilustrē plūsmas starp reģioniem, ko rada reģistrēto bezdarbnieku pārcelšanās nodarbinātības uzsākšanas ietekmē. Laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim 2500 reģistrēto bezdarbnieku pārcēlās uz Rīgu, lai strādātu. Vairums no viņiem iepriekš bija dzīvojuši Pierīgā (930), bet aptuveni pa 400 ieradās attiecīgi no visiem citiem reģioniem. Kopējai aizplūdei sasniedzot gandrīz 1500 reģistrētos bezdarbniekus, Rīga piesaistīja neto pieplūdi vairāk nekā 1000 personu apmērā. Pierīgā novērots augsts personu pieplūdums no Rīgas (800), bet mazāk nekā 200 personu ieradās no citiem reģioniem. Tā kā kopējais pieplūdums Pierīgā aptuveni izlīdzināja kopējo aizplūdi, neto plūsma šajā gadījumā bija tuvu nullei. Vidzeme, Zemgale, Kurzeme un Latgale uzrādīja neto aizplūdes aptuveni 200 līdz 300 personu apmērā. Galvenā pieplūde nāca no Rīgas (150-200 personu) un Pierīgas (90-170 personu). Pieplūdes no Latgales gandrīz vienmēr bija zemākās nekā no jebkura cita reģiona. Papildus zemākajai kopējai aizplūdei Latgale uzrādīja arī zemāko kopējo pieplūdi.

4.10. attēls. Ar nodarbinātību saistītā reģistrēto bezdarbnieku mobilitāte starp reģioniem, 2012.-2017. gads

Reģionālā pieplūde (pozitīvas vērtības) un aizplūde (negatīvas vērtības), kas saistītas ar pāreju no reģistrētā bezdarba uz nodarbinātību (kreisā skala) un reģionālo darbā iekārtošanās koeficientu (labā skala)



Piezīme: Dati aptver personas darbspējīgā vecumā (15-64). Pārcelšanās tiek definēta kā saistīta ar nodarbinātību, ja bezdarba reģistrācijas slēgšana nodarbinātības atrašanas dēļ tiek novērota līdz diviem mēnešiem pirms vai līdz pieciem mēnešiem pēc pārcelšanās. Skaitļi ietver pāreju uz pašnodarbinātību. Darbā iekārtošanās koeficients tiek noteikts kā esošo pāreju skaits no bezdarba uz nodarbinātību, kas dalīts ar kopējo bezdarba līmeni.
Avots: ESAO analīze, izmantojot BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālo pakalpojumu datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP) saistītos administratīvos datus.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961809

Tāpat 4.10. attēls rāda, ka kopējā pieplūde reģionā šķiet esam saistīta ar darbā iekārtošanās līmeni reģionā, ko nosaka kā esošo pāreju skaitu no bezdarba uz nodarbinātību, ko dala ar

kopējo bezdarba līmeni. Vislielākais darbā iekārtošanās koeficients laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim novērots Rīgā un Pierīgā (attiecīgi 42 % un 41 %). Tajos pašos abos reģionos bija arī lielākā kopējā pieplūde. Turpretī Latgale šajā laika posmā uzrādīja darbā iekārtošanās koeficientu 34 %, un tajā bija viszemākā kopējā pieplūde. Tomēr Kurzemes gadījums atšķiras no šā parauga: neskatoties uz augstāku darbā iekārtošanās koeficientu nekā Zemgalē (40 %, salīdzinot ar 39 %), Kurzemē bija ievērojami zemāka kopējā pieplūde.

Mobilitātes prasības bezdarbniekiem var labāk atspoguļot viņu situāciju

NVA sagaida, ka reģistrētie bezdarbnieki pieņems piemērotus darba piedāvājumus, un pretējā gadījumā var anulēt bezdarbnieka reģistrāciju, tādējādi apturot bezdarbnieka pabalstus un piekļuvi NVA pakalpojumiem. Attālums starp darbavietu un bezdarbnieka dzīvesvietu ir viens no piemērotības kritērijiem. Darbs tiks atzīts par piemērotu, ja bezdarbnieks var tajā nokļūt ar sabiedrisko transportu vienas stundas laikā (ja bezdarbnieka statusā līdz trim mēnešiem) vai pusotras stundas laikā (ja bezdarbnieka statusā ilgāk nekā trīs mēnešus). Turklāt bezdarbnieku dzīvesvieta, kā arī darbavieta nedrīkst atrasties tālāk par diviem kilometriem no sabiedriskā transporta pieturas. Tāpat ceļa izmaksas, lai dotos uz darbu, nedrīkst pārsniegt vienu piektdaļu no piedāvātās bruto algas. Tomēr nav skaidrs, cik lielā mērā šīs prasības tiek izpildītas: kā norādīts 2. nodaļā, 2016. gadā netika piemērotas gandrīz nekādas sankcijas piemērota darbu piedāvājuma noraidījuma gadījumā.

Praksē individuālā spēja pieņemt attālu darba piedāvājumu drīzāk ir atkarīga no bezdarbnieka ģimenes stāvokļa, kā arī piekļuves automašīnai, nevis tikai sabiedriskajam transportam. Atbilstoši Latvijas iedzīvotāju 2017. gada mobilitātes apsekojumam 46 % no visiem pārvietošanās gadījumiem darba dienās, kas ir īsāki par 300 km, tiek veikti ar automašīnu. Vienu trešdaļu veic kājām un 4 % – ar velosipēdu. Transporta veidi, kas veido sabiedrisko transportu – autobusi, tramvaji un vilcieni, pārstāv tikai 16 % no izvēlētā transporta veidiem darba dienās. Daudzi bezdarbnieki varētu piedalīties svārstmigrācijā uz attālu darbavietu saprātīgās laika robežās, izmantojot automašīnu, nevis sabiedrisko transportu, kas ir ierobežots lauku reģionos. Tādēļ piekļuvi automašīnai varētu noteikt par svarīgu kritēriju, pieņemot lēmumu par to, vai attāls darba piedāvājums ir piemērots.

Ņemot vērā ģimenes stāvokli, varētu piemērot stingrākas mobilitātes prasības bezdarbniekiem, kas dzīvo vieni vai kuru partneri nestrādā vietēja darbavietā Jo īpaši no jauniešiem bez ģimenes saistībām dzīvesvietā var sagaidīt, ka viņi pārcelsies uz jebkuru vietu Latvijā, lai uzsāktu nodarbinātību, ar nosacījumu, ka no NVA ir pieejams finansiāls atbalsts, lai veiktu šo pārcelšanos (skatīt turpmāk). Šī var būt efektīva politikas svira, lai novērstu dažus ilgstoša bezdarba gadījumus, savukārt attālumi pārsvarā paliktu ierobežoti. Šajā kontekstā darbiniekiem, kas strādā ar klientu, ir galvenā loma bezdarbnieka individuālās mobilitātes šķēršļu identificēšanā un potenciālo ieguvumu no mobilitātes izcelšanā.

Hofmann (2015[18]) pēta stingrākas mobilitātes prasības bezdarbniekiem bez ģimenes saistībām Vācijā: no 2003. gada janvāra šiem bezdarbniekiem pieprasīja pārcelties, lai stātos attālā darbā, ja vien nebija iemesla uzskatīt, ka piemērota darba izdevība drīzumā radīsies arī pašreizējā dzīvesvietas reģionā. Hofmann (2015[18]) aplēses, rāda ka šīs izmaiņas ļoti labvēlīgi ietekmē nodarbinātību sieviešu vidū, kam nav bērnu un kas nāk no augsta bezdarba reģioniem (pieaugums par gandrīz 5 procentpunktiem). Papildu nodarbinātība tika radīta gan citos reģionos, gan pašreizējā dzīvesvietas reģionā, iespējams atspoguļojot, ka stingrākas mobilitātes prasības paaugstināja spiedienu atrast darbavietu kopumā. Tas norāda, ka stingrākas mobilitātes prasības ne obligāti liks visiem attiecīgajiem

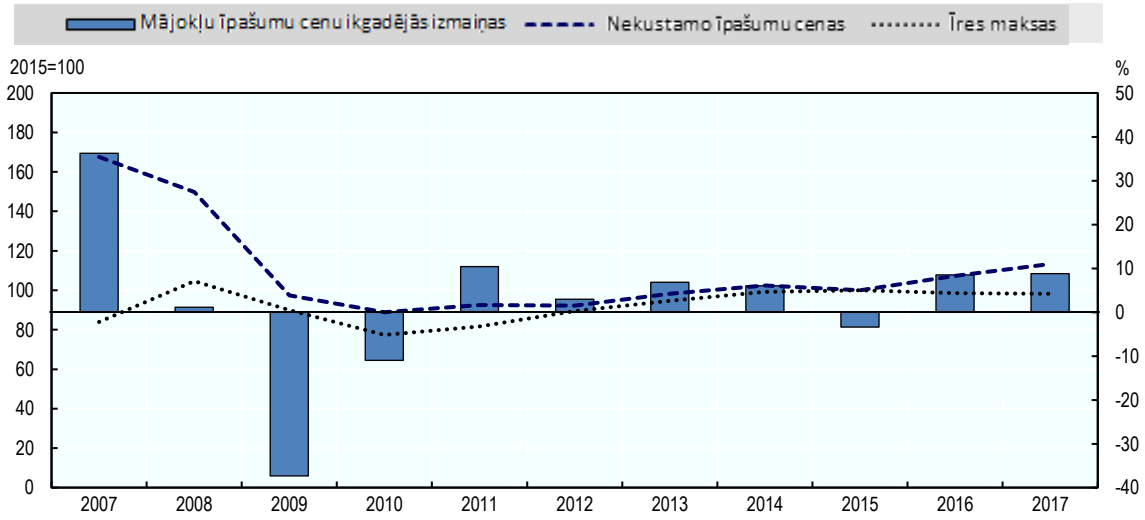
bezdarbniekiem pamest viņu pašreizējo reģionu, tāpat tās var veicināt arī vietējo nodarbinātību.

Augsti mājokļa izdevumi bremzē mobilitāti

Mājokļu cenas piedzīvoja nopietnu korekciju laikā no 2008. gada līdz 2010. gadam (4.11. attēls). Lai gan (jaunu un esošo) mājokļu pārdošanas cenas 2007. gadā pieauga par 36 %, tās tādā pašā apjomā samazinājās 2009. gadā. Tomēr kopš 2011. gada pārdošanas cenām atkal ir ievērojama tendence pieaugt, un to pieauguma temps paātrinājās līdz 8 %-9 % 2016./2017. gadā. Nekustamo īpašumu cenu indekss kopš 2012. gada arī ir līdzīgi izrādījis aizvien pieaugošu tendenci. Īres cenu līmenis 2010.-2015. gadā cēlies straujāk nekā nekustamo īpašumu cenas, bet palika nemainīgs pēc 2015. gada. Kopumā mājokļa izmaksām Latvijā nesen bijusi tendence ievērojami pieaugt, bet tās saglabājās ievērojami zemākas par treknajos gados sasniegto līmeni. Kamēr saikne starp mājas īpašumu un mobilitāti ir uzsvērta ESAO novērtējumā (2017[19]), šī sadaļa vērtē, cik lielā mērā bezdarbnieki ir cietuši no īres maksas pieauguma katrā reģionā, un analizē iespējamo ietekmi uz viņu mobilitāti.

4.11. attēls. Mājokļa izmaksu rādītāji Latvijā, 2007.-2017. gads

Cenu un īres maksu rādītāji (kreisā skala) un gada cenu pārmaiņas (labā skala)



Piezīme: Mājokļu īpašumu cenas attiecas uz jauniem un esošiem mājokļiem. Nekustamo īpašumu cenu un īres maksu līknes ir sezonāli pielāgotas.
Avots: OECD Analytical house prices indicators and Residential Property Price Indices Dataset, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HOUSE_PRICES.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961828

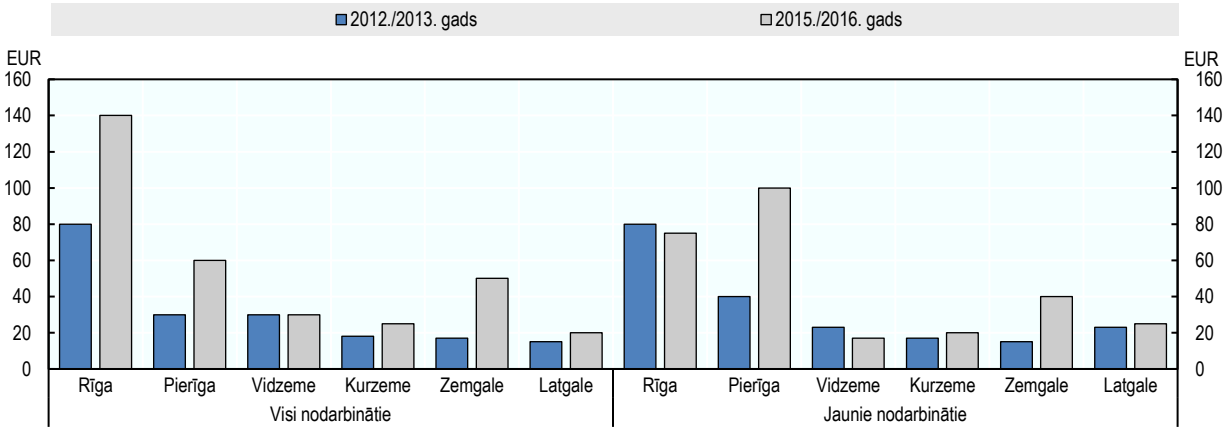
Kā rāda 4.6. attēls, Rīgas centrs piesaista salīdzinoši maz iekšējās migrācijas pretstatā teritorijām ap Rīgas centru un iekšpilsētu. Tas visdrīzāk atspoguļo spēcīgo mājokļa izmaksu pieaugumu īpaši Rīgas centrā. Mēneša vidējā īres maksa, ko maksā Rīgā dzīvojošs darba ņēmējs, ir pieaugusi no 80 EUR 2012./2013. gadā līdz 140 EUR 2015./2016. gadā (4.12. attēls). Spēcīgā vidējā īres maksas līmeņa celšanās konstatēta arī Pierīgā (no 30 EUR uz 60 EUR) un Zemgalē (no 17 EUR uz 50 EUR). Jaunās darbā pieņemtās personas, kas iepriekš bijušas bezdarbnieki, šķiet izvairāmies no augstajām īres maksām Rīgā, maksājot

2012./2013. gadā (80 EUR) aptuveni tikpat, cik 2015./2016. gadā (75 EUR). Jaunās darbā pieņemtās personas, kas iepriekš bijušas bezdarbnieki, parasti maksā mazākas ikmēneša īres maksas nekā nodarbinātās personas kopumā, neņemot vērā īpašo Pierīgas izņēmumu. Izskatās, ka jaunajām darbā pieņemtajiem personām, kas iepriekš bijušas bezdarbnieki, Pierīgā nākas segt vispārējo īres maksas līmeņa pieaugumu, maksājot īres maksu mēnesī vidēji 100 EUR apmērā 2015./2016. gadā, kamēr 2012./2013. gadā tie bija 40 EUR. Tas atbilst konstatējumam 4.6. attēls par to, ka Pierīgā ienākušas augstas iekšējās migrācijas plūsmas. Kurzemē un Latgalē, turpretī, ikmēneša īres maksas kopumā ir saglabājušās zemas.

To, kāpēc jaunajām darbā pieņemtajām personām vidējās īres cenas Pierīgā bija augstākas nekā Rīgā 2015./2016. gadā, varētu izskaidrot vairāki iemesli. Mājokļu celtniecības uzplaukuma dēļ Pierīga piedāvā lielu daļu salīdzinoši jaunu mājokļu, savukārt Rīgā svarīgāka bija esošo mājokļu atjaunošana. Pateicoties Rīgas tuvumam un plašajai transporta infrastruktūrai, Pierīgas iedzīvotājiem joprojām ir piekļuve Rīgai un tās darba tirgum. Tajā pašā laikā iedzīvotāju blīvums Pierīgā ir daudz zemāks nekā Rīgā, tāpēc dzīvošana Pierīgā varētu bieži tikt uztverta par pievilcīgāku dzīves kvalitātes ziņā.

4.12. attēls. Ikmēneša īres maksa, ko maksā nodarbinātās personas Latvijas reģionos, 2012./2013. gads un 2015./2016. gads

Vidējā īres maksa bez komunālajiem un citiem maksājumiem



Piezīme: Īres maksas līmenis attiecas uz kopējo īres maksu (bez komunālajiem un citiem maksājumiem), neatkarīgi no mājokļa platības vai lieluma. Dati ietver nodarbinātus cilvēkus darbspējas vecumā (15–64 gadi). No jauna pieņemtie bezdarbnieki ir šobrīd nodarbinātas personas, kuri gadu pirms apsekojuma bija bezdarbnieki.
Avots: ESAO analīze, kuras pamatā ir Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961847

Vēl viens jautājums ir par mājokļa kvalitāti, vērtējot, piemēram, pēc lieluma un modernām ērtībām. ESAO (2017[19]) uzsvēra, ka 2014. gadā 36 % no mājsaimniecībām ar zemiem ienākumiem (zemākā kvintile mājsaimniecību ienākumu sadalījumā) un 34 % no mājsaimniecībām ar vidējiem ienākumiem (trešā kvintile) dzīvoja mājokļos, kas tiek uzskatīti par pārapdzīvotiem. Šīs vērtības ir vienas no augstākajām ESAO valstu vidū, un līdzīgas vai lielākas vērtības tika novērotas tikai Polijā un Ungārijā. Saskaņā ar Latvijas Ekonomikas ministrijas 2018. gada pētījumu kopējā mēneša īres maksa 450 EUR līdz

530 EUR tiek aprēķināta jauniem īrniekiem par dzīvokļiem 50 kvadrātmetru platībā, kas atbilst mūsdienu standartiem (līdz ar to aptuveni 10 EUR par kvadrātmetru ar komunālajiem maksājumiem un nodevām). Četrām piektdaļām mājsaimniecību, kā pētījums secina, būtu jāiztērē vairāk nekā 30 % no izmantojamajiem mājsaimniecības ienākumiem, lai varētu atļauties šāda veida dzīvokli.

Augstās mēneša īres maksas, īpaši Rīgā un Pierīgā, bet arī Zemgalē, varētu būt bremzējošs faktors reģionālajai mobilitātei Latvijā. Daļa brīvo darbvietu piedāvā algas, kas varētu piesaistīt bezdarbniekus no citiem reģioniem, ja vien grūtības nesagādātu īres nomaksa no šīs algas. Līdz ar to šīs brīvās darbavietas, visticamāk, aizpildīs tie, kuriem netālu no darbavietas jau ir mājoklis, ko tie var atļauties, bet dažas brīvās darbavietas paliks neaizpildītas (skatīt 1. nodaļu). ESAO (2017[19]) apgalvo, ka finansiāli pieejamu mājokļu trūkums līdzās vājiem sabiedriskā transporta pakalpojumiem ierobežo to apjomu, kādā Rīgas ekonomiskais spēks var ietekmēt apkārtējos reģionus un veicināt plašāku ieguvumu visā Latvijā.

Saikne starp mājokļa izmaksām un reģionālo mobilitāti ir dokumentēta par vairākām ESAO valstīm. Itālijas gadījumā (Cannari, Nucci un Sestito (2010[20]) secina, ka kāpjošās mājokļa izmaksas Ziemeļitālijā ir izlīdzinājušas ietekmi, ko uz dienvidu-ziemeļu migrāciju Itālijā, radīja augstu ienākumu un labas nodarbinātības izredzes. Amerikas Savienotajās Valstīs iekšējie migranti varētu drīzāk nepārcelties uz reģioniem ar augstām mājokļa izmaksām pēc tam, kad būtu ņēmuši vērā citus faktorus (Plantinga et al., 2013[21]). Nīderlandē mājokļu piedāvājuma trūkums var būt saistīts ar ierobežotu reģionālo migrāciju uz pilsētām (Vermeulen and van Ommeren, 2009[22]). Mājokļa izmaksu atšķirības tika konstatētas kā reģionālo mobilitāti ietekmējošs faktors arī Somijā (Hämäläinen and Böckerman, 2004[23]) un Apvienotajā Karalistē (Rabe and Taylor, 2012[24]).

Reģionālās mobilitātes programmas izvērtējums

Lai veicinātu reģistrēto bezdarbnieku reģionālo mobilitāti Latvijā, NVA īsteno ADTP programmu, kas piedāvā atbalstu darba piedāvājumu pieņemšanai (tai skaitā subsidētajai nodarbinātībai) vai apmācību pasākumu apmeklēšanai attālākās vietās. Līdz 2018. gadam darba un apmācību pasākumi tika uzskatīti par attāliem, ja tie atradās vismaz 20 kilometru attālumā no bezdarbnieka dzīvesvietas. Šis slieksnis 2018. gadā tika samazināts uz 15 kilometriem, kas ir nedaudz virs vidējā nobrauktā attāluma darbdienās, lai piedalītos svārstmigrācijā uz darbu (13,6 kilometri), liecina Latvijas iedzīvotāju mobilitātes apsekojums.

Bezdarbniekiem, kam tiek piedāvāts darbs vai apmācības attālā vietā, ir tiesīgi saņemt reģionālās mobilitātes programmas atbalstu ar nosacījumu, ka viņiem ir bezdarbnieka statuss vismaz divus mēnešus. Saskaņā ar programmu mēnesī var atmaksāt līdz 150 EUR (100 EUR līdz 2018. gada beigām) par ceļa izmaksām vai dzīvošanas izmaksām par jauno darbavietu vai apmācību vietu. Kompensācija ir ierobežota uz pirmajiem četriem mēnešiem jaunajā darbā, bet nosedz visu apmācību pasākuma ilgumu. Pārcelšanās uz Rīgas reģionu pašlaik nedod tiesības piedalīties programmā, un atkārtota šajā programmā parasti ir iespējama tikai 36 mēnešus pēc pirmās.

Programma tika ieviesta 2013. gadā, un kopējais dalībnieku skaits 2017. gada beigās pietuvojās 9200. 3000 no šiem dalībniekiem šī programma tika nodrošināta Jauniešu garantijas ietvaros. Informāciju par dalībniekiem var iegūt NVA datubāzē BURVIS. Pieejamā izlase no šīs datubāzes aptver laika posmu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim, kad tika novēroti gandrīz 9000 dalībnieku. Īpaši šim Pārskatam dati no BURVIS

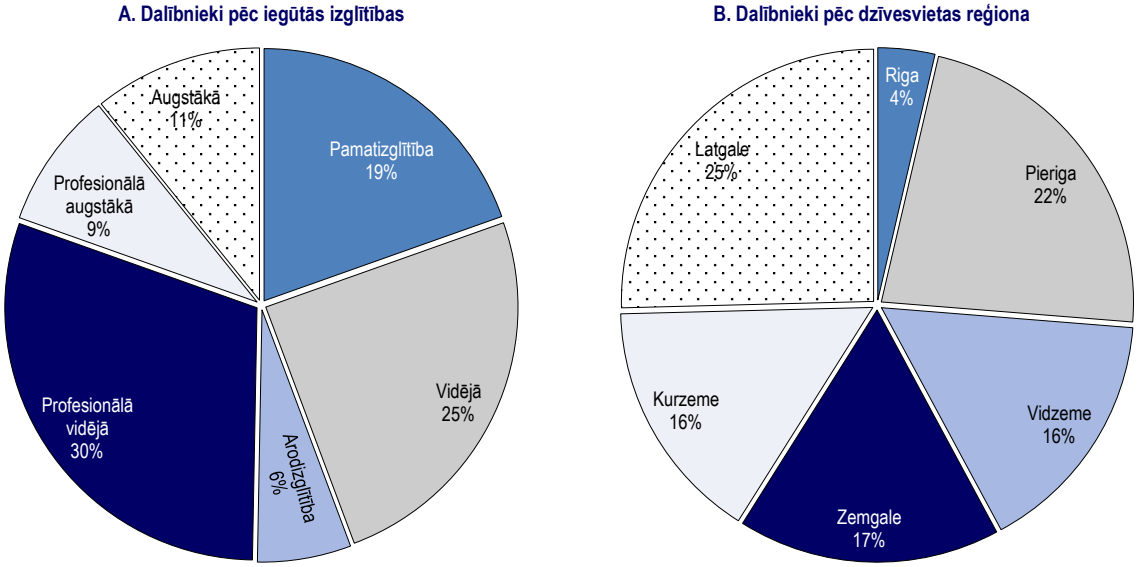
datubāzes tika sasaistīti ar attiecīgo informāciju no Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras informācijas sistēmas, Sociālās palīdzības datubāzes (SOPA), kas iekļauj visus datus, ko savākušas pašvaldības, kā arī Iedzīvotāju reģistra.

4.1.1. Dalībnieki parasti ir jaunāki par 35 gadiem, neprecējušies un bez augstākās izglītības

Saistīto administratīvo datu kopa piedāvā bagātīgu informāciju par reģionālās mobilitātes programmas dalībniekiem. Sievietes veido pusi no visiem dalībniekiem, gandrīz 60 % dalībnieku ir jaunāki par 35 gadiem. Jaunākas vecuma grupas ir vairāk pārstāvētas: dalībnieki vecumā no 15 līdz 24 gadiem veido lielāko vecuma grupu (37 %), kam seko 25-34 gadu vecuma grupa (22 %), 35-44 gadu vecuma grupa (21 %) un 45-54 gadu vecuma grupā (18 %), bet mazāk nekā 3 % dalībnieku pieder 55-60 gadu vecuma grupai. Divas trešdaļas bija neprecējušās personas, tādējādi salīdzinoši jaunas personas, kam nereti nav ģimenes pienākumu, dominē šīs programmas dalībnieku vidū. Gandrīz 6 % dalībnieku ir invaliditāte, un 15 % uzsākot dalību jau ir ilgstošie bezdarbnieki (ilgāk nekā gadu).

Vienai piektdaļai dalībnieku ir augstākā vai profesionālā augstākā izglītība, un vēl vienai piektdaļai ir tikai pamatizglītība (4.13. attēls, A grafiks). Viena ceturtdaļa dalībnieku ir no Latgales, kam seko Pierīga (4.13. attēls, B grafiks). Tikai daži dalībnieki (4 %) nāk no Rīgas, kas daļēji atspoguļo to, ka pārcelšanās Rīgas reģionā ir izslēgtas no programmas, bet tāpat ticams, ka šeit atspoguļojas tas, ka Rīgas iedzīvotāji salīdzinoši reti pārceļas citur nodarbinātības dēļ. Pārcelšanās no citiem reģioniem uz Rīgu bija izslēgta līdz 2018. gadam. Pieejamā informācija par kompensācijām (ietver 6000 dalībnieku) liecina, ka gandrīz visas kompensācijas (98 %) tika izmaksātas par ceļa izmaksām un tikai 2 % par dzīvošanas izmaksām.

4.13. attēls. Reģionālās mobilitātes programmas dalībnieki, 2012.–2017. gads



Piezīme: Dati attiecas uz izglītības līmeni un dzīvesvietas reģionu bezdarba perioda sākumā. Ir ietverti visi reģionālās mobilitātes programmas dalībnieki.
Avots: ESAO analīze, kurā izmantoti saistīti administratīvie dati no BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālā atbalsta datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961866

Var piemērot atbilstības noteikumus, lai noteiktu programmas ietekmi

Šajā sadaļā īsi ir aprakstītas metodes, kas tika izmantotas reģionālās mobilitātes programmas ietekmes novērtējumā, bet nākamajā sadaļā tiks sniegti šo analīžu rezultāti. Tā kā mobilitāte, kas saistīta ar apmācībām, ir iekļauta apmācību izvērtējumā (skatīt 3. nodaļu), ietekmes novērtējums šeit koncentrējas uz mobilitāti, kas saistīta ar nodarbinātības uzsākšanu. Programmai ir pozitīva ietekme, ja tā paaugstina mobilitāti, lai uzsāktu nodarbinātību. Tomēr atšķirībā no vairuma ietekmes novērtējumu šeit nav iespējams definēt programmas dalībniekus kā apstrādes grupu (*treatment group*) un salīdzināt to ar kādu kontroles grupu, kas nepiedalījās. Galu galā konkrēts attāla darba piedāvājums (vai dalība attālās apmācībās) ir priekšnosacījums dalībai reģionālās mobilitātes programmā. Tāpēc mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai neizbēgami būs augstāka dalībniekiem nekā tiem, kas nepiedalījās.

Šīs pašu veiktās dalībnieku atlases dēļ ir nepieciešama plašāka perspektīva, kas abstrahējas no dalībnieku grupas. Šeit ierosinātā pieeja pievēršas programmas atbilstības noteikumiem: tā definē atbilstīgās personas kā apstrādes grupu un neatbilstīgās personas kā kontroles grupu. Pēc tam mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai tiek salīdzināta laikā – pirms un pēc programmas ieviešanas vai attiecīgās izmaiņas atbilstības noteikumos: vai šī mobilitāte palielinājās apstrādes grupā pēc šā laika brīža? Lai nodrošinātu, ka jebkurš kāpums vienkārši neatspoguļo vispārēju laika gaitā veidojušos lielākas mobilitātes tendenci, apstrādes grupas mobilitāte vienmēr tiek salīdzināta ar kontroles grupas mobilitāti, kurai vajadzētu palikt neietekmētai, jo tā nav tiesīga piedalīties programmā.

Programmas ietekme tāpēc tiek noteikta kā laika gaitā veidojusies izmaiņa mobilitātē nodarbinātības uzsākšanai, kas ir novērota apstrādes grupā, bet ne kontroles grupā. Tā kā vispārīgas mobilitātes tendences vienlīdz attiektos uz abām grupām, tām vajadzētu savstarpēji atkrist šādā salīdzinājumā. Šī pieeja, kas pazīstama kā "atšķirība atšķirībā" (*difference-in-difference*, DID), tiek plaši uzskatīta par īpaši stabilu (Athey and Imbens, 2006[25]). 4.2. ielikums sniedz plašāku informāciju par to, kā šī pieeja ir īstenota šajā nodaļā.

4.2. ielikums. Latvijas reģionālās mobilitātes programmas ietekme: novērtēšanas metodes

Novērtējums ir sastādīts, izmantojot lineāru varbūtības modeli. Atsevišķu personu līmenī, kas ir apzīmēti ar *i*, aprēķināmais modeļa vienādojums attiecina iznākuma mainīgo lielumu, proti, personas mobilitātes uzvedību M_i, uz dažādiem izskaidrojošiem mainīgajiem:

$$M_i = \beta_0 + \beta_1 T_i + \beta_2 A_i + \beta_3 [T_i * A_i] + X_i' \beta_4 + \gamma_i + \delta_t + \varepsilon_i$$

kur T_i norāda, vai persona *i* ir vai nav apstrādes grupā, A_i norāda, vai novērojums nāk no laika posma pēc programmas ieviešanas vai noteikumu izmaiņas, un $[T_i * A_i]$ ir šo divu mainīgo mijiedarbība. Tālāk X_i' ir personas *i* novēroto raksturlielumu vektors, γ_i ir māju reģiona fiksētais efekts un δ_t ir gada fiksētais efekts. Šajos fiksētajos efektos ir iekļautas dažas makroekonomikas un institucionālās ietekmes, kas saistītas ar reģioniem vai attīstību laika gaitā. Tāpat ir iekļauti kalendāro mēnešu indikatori, lai ņemtu vērā sezonālās variācijas. Visbeidzot, ε_i ļauj iekļaut nejaušus traucējumus empīriskajās attiecībās.

Koeficienti $\beta_0 \dots \beta_4$ ir jānovērtē, kur β_0 veido M_i nemainīgu daļu. Šajā modelī $\beta_1 T_i$ atspoguļo atšķirību starp apstrādes un kontroles grupu, bet $\beta_2 A_i$ atspoguļo atšķirību mobilitātē pirms un pēc programmas ieviešanas vai noteikumu maiņas. Tad β_3 ir interesējošais parametrs, jo tas ievērojami atšķirsies no nulles, ja personas apstrādes grupā kļūs mobilākas pēc programmas ieviešanas vai noteikumu maiņas tādā veidā, kas nav ietverts ne $\beta_1 T_i$, ne $\beta_2 A_i$ un nav izskaidrots ar šeit pieejamiem citiem skaidrojošajiem mainīgajiem.

Iznākuma mainīgais M_i ir indikators, kas ir vienāds ar viens, ja persona *i* ir novērota kā mobila nodarbinātības uzsākšanas gadījumā, un vienāds ar nulle, ja nav. Tādēļ modelis nenovērtē ietekmi uz pārcelšanos skaitu – pasākumu, kas mainās, piemēram, līdz ar bezdarbnieku skaitu –, bet gan uz individuālo varbūtību kļūt mobilam nodarbinātības uzsākšanai. Aprēķinātos koeficientus $\beta_0 \dots \beta_4$ var interpretēt kā varbūtības pieaugumu (intervālā no nulles līdz 100 %) vienas vienības pieauguma dēļ attiecīgajā skaidrojošajā mainīgajā.

Programmai ir izdevies palielināt mobilitāti

Aplēstais novērtējums izmanto saistītos administratīvos datus, kas ir sakārtoti personu datu vēstures veidā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim tā, lai viens novērojums atbilstu vienam mēnesim personas vēsturē. Tādēļ iznākuma mainīgais M_i ir varbūtība, ka mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai parādās konkrētā mēnesī. Šī varbūtība ir ļoti zema, un paredzamās sekas būs attiecīgi ļoti zemas absolūtā izteiksmē (bet var būt ievērojamas salīdzinājumā ar vidējo varbūtību). Tomēr, ņemot vērā lielo novērojumu skaitu, efektus vēl joprojām var identificēt uzticami. Dati par mēnešiem pēc 2017. gada janvāra netiek izmantoti, jo mobilitātes lielākā daļa šajā laika posmā nezināmu iemeslu dēļ, šķiet, nav reģistrēta pieejamajos datos. Mēneši, kurā personas darbaspēka statuss ir reģistrēts kā pensionārs, ir izslēgti no analīzes. Tā kā neviens no reģionālās mobilitātes programmas dalībniekiem nav vecāks par 60 gadiem, mēneši, kuros personas ir vecākas par 60 gadiem, arī ir izslēgti.

Analīze definē mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai, kā izskaidrots turpmāk. Mobilitāte tiek mērīta pašvaldību līmenī: persona tiek uzskatīta par mobilu attiecīgajā mēnesī, ja pašvaldība, kurā ir personas dzīvesvieta, ir cita nekā iepriekšējā mēnesī. Šāda pārcelšanās

tiek uzskaitīta par mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai, ja persona nebija nodarbināta nevienā laika posmā līdz sešiem mēnešiem pirms pārcelšanās un līdz diviem mēnešiem pēc pārcelšanās, bet kļūst nodarbināta līdz trīs mēnešiem pirms pārcelšanās un līdz trīs mēnešiem pēc pārcelšanās. Tādēļ definīcija ļauj pārcelšanās mēnesim atšķirties no mēneša, kurā nodarbinātība tika uzsākta. Praksē tie, kas uzsāk nodarbinātību, varētu vispirms dzīvot pagaidu mītnē un pārcelties tikai pēc vairākiem mēnešiem vai arī pārcelties kādu laiku pirms nodarbinātības sākumā. Tā kā pārcelšanos identificē, pamatojoties uz reģistrēto adrešu izmaiņām, jāpieļauj arī novēlotas reģistrācijas.

Analīze mēģina izšķirt pārcelšanos uz tuvām un attālām vietām. Papildus pirmajam mērījumam, kas ietver pārcelšanos starp jebkurām divām pašvaldībām nodarbinātības uzsākšanas dēļ, otrs mērījums ignorē pārcelšanos starp pašvaldībām, kam ir kopēja robeža. Atlikušās pārcelšanās iespējas starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus viena otrai, drīzāk sasniegs vismaz 20 kilometru attālumu, kā to pieprasa reģionālās mobilitātes programmas atbilstības noteikumi. Dažas pašvaldības, kam nav kopējas robežas, tomēr ir pietiekami tuvu viena otrai, lai tās vienalga varētu skaitīt kā blakus esošas, un 4.A. pielikuma 4.A.1. tabulā šie gadījumi ir uzskaitīti.

Lineārais varbūtības modelis tiek realizēts trīs versijās, atspoguļojot trīs veidus, kā izmantot programmas ieviešanu vai noteikumu maiņu ietekmes novērtēšanas gadījumā (4.1. tabula). Šo trīs modeļu versiju galvenie rezultāti redzami 4.2. tabulā, īpaši interesējošā parametra (β_3) novērtējums. 1. modelis salīdzina mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai pirms un pēc programmas ieviešanas 2013. gada martā. Apstrādes grupā iekļauj visu reģistrēto bezdarbu, jo tikai NVA reģistrētās personas ir tiesīgas piedalīties programmā. Kontroles grupā ir personas bez nodarbinātības, kā arī nereģistrētie bezdarbnieki. Definējot kontroles grupu plaši, nevis ņemot vērā tikai nereģistrētos bezdarbniekus, tiek novērsta problēma, ka izmaiņas dalībā, ko rada starpība starp bezdarbu un neaktivitāti, ietekmē novērtējuma rezultātus.

4.1. tabula. Ekonometriskās pieejas reģionālās mobilitātes programmas novērtēšanā

	Ņemot vērā ietekmi uz:	Ņemot vērā ietekmi no:	Apstrādes grupa	Kontroles grupa
1. modelis	Mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai	Reģionālās mobilitātes programmas ieviešana 2013. gada martā	Reģistrētie bezdarbnieki	Citas nenodarbinātās personas
2. modelis	Mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai	Reģionālās mobilitātes programmas ieviešana Jauniešu garantijas ietvaros 2014. gada augustā	Reģistrētie bezdarbnieki vecumā no 15-29 gadiem (tiesīgi pretendēt uz Jauniešu garantiju)	Reģistrētie bezdarbnieki vecumā no 30 gadiem (nav tiesīgi pretendēt uz Jauniešu garantiju)
3. modelis	Mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai valsts sektorā	Valsts sektora darba devēju iekļaušana reģionālās mobilitātes programmā no 2016. gada marta	Reģistrētie bezdarbnieki	Citas nenodarbinātās personas

Piezīme: Novērojumi par bezdarbniekiem, kas vecāki par 60 gadiem, ir izslēgti no visām analīzēm.
Avots: ESAO sekretariāts.

Rezultāti, kas iegūti, novērtējot 1. modeli, ļauj secināt, ka, reģionālās mobilitātes programmas ieviešanai ir bijusi pozitīva ietekme uz mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai (4.2. tabula, A daļa). Izskatās, ka tā ir paaugstinājusi varbūtību, ka šāda pārcelšanās notiek konkrētos mēnešos, par 0,032 procentpunktiem un varbūtību, ka šāda pārcelšanās notiek starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus, – par 0,023 procentpunktiem. Lai šīs ietekmes ļoti zemās vērtības skatītu plašākā kontekstā, 4.2. tabulas A daļa uzrāda šādu pārcelšanos

konkrētā mēnesī pirms programmas ieviešanas (beznosacījuma) vidējās varbūtības. Šī varbūtība sasniedza 0,031 % visos pārcelšanās gadījumos un 0,019 procentpunktus, ņemot vērā pārcelšanos starp pašvaldībām. Salīdzinājumā ar šīm vidējām varbūtībām, programmas ieviešanas ietekme šķiet ievērojama, bet pēc definīcijas ir ierobežota uz apstrādes grupu. Pēc citu faktoru ņemšanas vērā 1. modeļa apstrādes grupā esošās personas (reģistrētie bezdarbnieki) uzrāda 0,062 % varbūtību: reģistrētie bezdarbnieki īpaši iespējamo kļūs mobili, lai uzsāktu nodarbinātību. Programmas ieviešanas ietekmi var interpretēt kā to mobilitātes celšanu uz pusi.

2. modelis salīdzina mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai pirms un pēc reģionālās mobilitātes programmas ieviešanas Jauniešu garantijas ietvaros 2014. gada augustā. Programmas, kas Latvijā darbojas Jauniešu garantijas ietvaros, ir pieejamas tikai reģistrētajiem bezdarbniekiem vecumā no 15 līdz 29 gadiem. Lai gan personām šajā vecuma grupā bija piekļuve iepriekšējā gadā ieviestajai reģionālās mobilitātes programmai, šīs programmas ieviešana Jauniešu garantijas ietvaros var būt radījusi papildu ietekmi vecuma grupā no 15 līdz 29 gadiem. Piemēram, Jauniešu garantijas mērķis piedāvāt gados jauniem bezdarbniekiem nodarbinātību, izglītību vai apmācības četros mēnešos ievieš noteiktu laika spiedienu. Tāpēc 2. modelī reģistrētie bezdarbnieki vecumā no 15 līdz 29 gadiem ir apstrādes grupa un vecāki reģistrētie bezdarbnieki kalpo kā kontroles grupa.

Lai gan vidējās varbūtības 2. modelī būtībā ir tādas pašas kā 1. modelī, novērtētā ietekme ir ievērojami zemāka, bet vienalga būtiska. Izskatās, ka reģionālās mobilitātes programmas ieviešana arī Jauniešu garantijas ietvaros ir palielinājusi mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai par 0,008 procentpunktiem reģistrēto bezdarbnieku vidū vecumā no 15 līdz 29 gadiem un par 0,006 procentpunktiem, ja ņem vērā tikai pārcelšanās starp pašvaldībām, kas neatrodas viena otrai blakus (4.2. tabula, A daļa). Vājākās ietekmes varētu būt vājākas tāpēc, ka personas šajā vecuma grupā jau ir mobilākas nekā vecākās vecuma grupās, kas vēl lielāku paaugstinājumu var padarīt grūtāku. Turklāt reģionālās mobilitātes programma jau bija pastāvējusi ilgāk par vienu gadu arī ārpus Jauniešu garantijas.

4.2. tabula. Aplēšu rezultāti par reģionālās mobilitātes programmas ietekmi uz mobilitāti darba uzsākšanai, 2012.–2017. gads

Varbūtības procentpunktos

Atkarīgais mainīgais	Varbūtība pirms: 1. modelis	Varbūtība pirms: 2. modelis	Varbūtība pirms: 3. modelis	Ietekme 1. modelī	Ietekme 2. modelī	Ietekme 3. modelī
A. Jauno bezdarbnieku pilna izlase						
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu (jebkuru)	0,031	0,031	0,003	0,032	0,008	0,002
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu, kas nerobežojas ar to	0,019	0,020	0,002	0,023	0,006	0,001
B. Sociālā atbalsta saņēmēju apakšizlase						
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu (jebkuru)	0,042	0,036	0,003	0,011	0,008	
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu, kas nerobežojas ar to	0,025	0,022	0,002	0,009	0,006	0,002
C. Cilvēku ar invaliditāti apakšizlase						
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu (jebkuru)	0,019	0,024	0,002	0,012	0,012	-0,003
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu, kas nerobežojas ar to	0,012	0,015	0,002	0,011		
D. Latgales iedzīvotāju apakšizlase						
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu (jebkuru)	0,028	0,030	0,004	0,026		
Pārcelšanās no vienas pašvaldības uz citu, kas nerobežojas ar to	0,018	0,018	0,003	0,020		

Piezīme: Ir ziņots tikai par rezultātiem, kas ir statistiski nozīmīgi 5 % nozīmīguma līmenī. 3. modelī ir ņemta vērā tikai mobilitāte ar mērķi uzsākt darbu pie valsts sektora darba devēja. B analīze ietver visas personas, kas saņēma sociālo atbalstu kādā brīdī apskatītajā laika posmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim. C analīze ietver visas personas, kam reģistrēta invaliditāte kādā brīdī apskatītajā laika posmā, un D analīze ietver visas personas, kas dzīvoja Latgalē apskatītā perioda sākumā.
Avots: ESAO analīze, kurā izmantoti saistīti administratīvie dati no BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālā atbalsta datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961885

Visbeidzot, 3. modelis salīdzina mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai pirms un pēc 2016. gada martā ieviestajām izmaiņām atbilstības noteikumos, kad valsts sektora darba devēju piedāvātie darbi ieguva tiesības saņemt atbalstu no reģionālās mobilitātes programmas. Šajā modelī iznākuma mainīgais M_i atspoguļo tikai mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai pie valsts sektora darba devējiem. Tā kā šādas pārcelšanās veido tikai nelielu daļu no mobilitātes nodarbinātības uzsākšanai, 3. modelī novērtēto ietekmi varētu būt īpaši grūti noteikt, salīdzinot ar to, kā tas bija 1. vai 2. modelī. Tāpat kā 1. modelī apstrādes grupa sastāv no reģistrētajiem bezdarbniekiem un kontroles grupa – no citām nenodarbinātām personām.

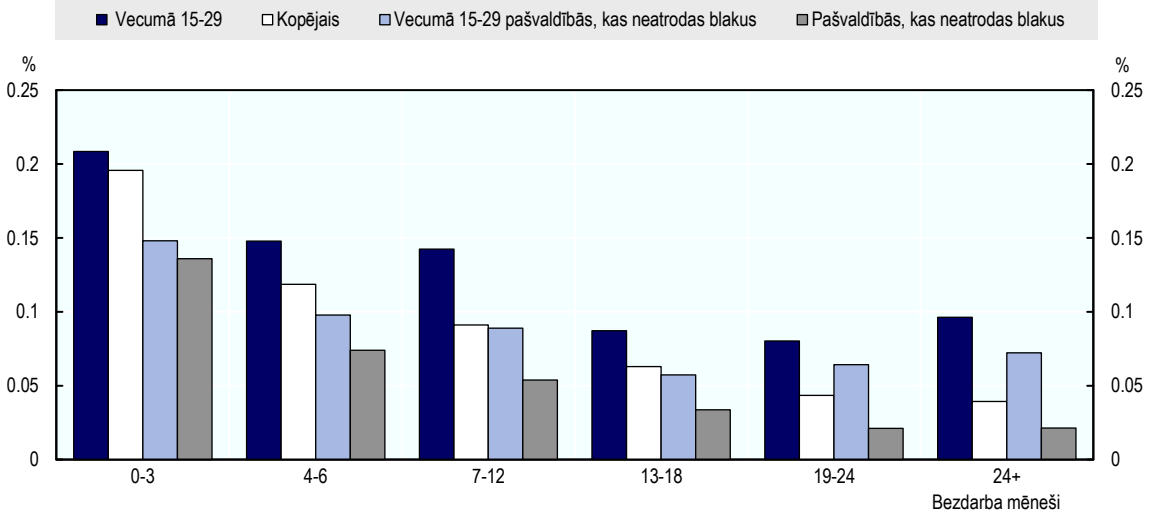
Novērtētā ietekme 3. modeļa gadījumā vēl joprojām ir pozitīva, bet maza salīdzinājumā ar novērtēto ietekmi 1. un 2. modeļa gadījumā (4.2. tabula, A daļa). Tomēr 3. modeļa ietekme izskatās būtiska salīdzinājumā ar vidējām mobilitātes varbūtībām mobilitātes gadījumā nodarbinātības uzsākšanai valsts sektorā konkrētā mēnesī, kas bija tikai 0,003 % līdz 2016. gada martam un 0,002 % pārcelšanās gadījumā starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus. Apstrādes grupā (reģistrētie bezdarbnieki) varbūtība bija attiecīgi 0,08 % un 0,06 %, tādējādi var novērot, ka noteikumu izmaiņu ietekme ir cēlusi mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai par aptuveni vienu trešdaļu.

Visu modeļu novērtējums iekļauj virkni personu pazīmju, kuru lielākā daļa ir konsekventi konstatēti kā mobilitāti ietekmējošs faktors nodarbinātības uzsākšanai. Vecums uzrāda negatīvu korelāciju ar mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai. Ja personas ir sievietes, korelācija ir nedaudz pozitīva, bet, ja persona ir Latvijas pilsonis, pozitīvā korelācija ir vēl nedaudz spēcīgāka (kas varētu atspoguļot nenovērotos faktorus, piemēram, latviešu valodas prasmes). Bezdarbnieka pabalsta vai sociālās palīdzības saņemšanai ir pozitīva korelācija (izņemot sociālās palīdzības saņemšanu 2. modelī). Invaliditāte uzrāda negatīvu korelāciju ar mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai. Vairāki mainīgie iekļauj ģimenes stāvokli: kopējo mājsaimniecības lielumu, bērnus vecumā līdz 7 gadiem, bērnu skaitu vecumā no 7 līdz 18 gadiem un to, vai bērns ir dzimis iepriekšējā gadā. Kamēr mājsaimniecības lielums un nesena bērna piedzimšana uzrāda negatīvu korelāciju, bērnu skaits, kas jaunāki par 18 gadiem, korelē pozitīvi. Šis pēdējais atradums varētu būt saistīts ar vecumu: ģimenes ar jaunākiem vecākiem (kurās drīzāk ir gados jaunāki bērni) varētu būt mobilākas nekā ģimenes ar vecākiem, kas ir gados vecāki. Visbeidzot, ja dzīvesvieta ir jebkurš cits reģions nekā Rīga, korelācija ir pozitīva. Kopumā atradumi šķiet loģiski, un fakts, ka tie ir statistiski nozīmīgi, atbalsta trīs modeļu empīrisko derīgumu.

Izglītība un bezdarba ilgums tāpat ir potenciāli svarīgi paskaidrojošie mainīgie. Tomēr informācija par iegūto izglītību tiek vākta tikai par reģistrētajiem bezdarbniekiem, un arī bezdarba ilgums tiek novērots tikai reģistrētajiem bezdarbniekiem. Tādēļ šos divus paskaidrojošos mainīgos var iekļaut tikai 2. modelī, kurā izmanto reģistrētos bezdarbniekus gan apstrādes, gan kontroles grupā. Ja bezdarba ilgums mēnešos un izglītības līmeņa rādītāji tiek iekļauti 2. modeļa aplēsēs, ietekme vēl joprojām ir ievērojama, lai gan ar nedaudz zemāku vērtību nekā pirms tam (0,006 procentpunkti un 0,005 procentpunkti pārcelšanās gadījumā starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus). Salīdzinot ar pamatizglītības līmeni, katrs augstāks izglītības līmenis pozitīvi korelē ar mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai. Bezdarba ilgums mēnešos šajā gadījumā arī korelē pozitīvi, kas varētu izrietēt no spēcīgā aktivitāšu uzsvara Jauniešu garantijas ietvaros reģistrētā bezdarba pirmo četru mēnešu laikā – šajā periodā mobilitāte var palielināties vēlākos mēnešos. Reģistrētajiem bezdarbniekiem kopumā vizuālie dati nepārprotami liecina par negatīvu mobilitātes atkarību no ilguma (4.14. attēls).

Īpaši augsts mobilitātes īpatsvars pirmajos trīs bezdarba mēnešos izvirza jautājumu, vai pāreja uz īsāku bezdarba ilgumu laika gaitā veicinātu programmas novērtēto ietekmi, ja bezdarba ilgums netiktu iekļauts. Lai izmeklētu šo, 1. modelis tiek novērtēts, apstrādes grupā atkal iekļaujot tikai bezdarbniekus pirmajos trīs bezdarba mēnešos (bez izmaiņām kontroles grupā). Programmas novērtētā ietekme vēl joprojām ir pozitīva un nozīmīga, lai gan mazāka visiem bezdarba ilgumu gadījumā (0,021 procentpunkts un 0,015 procentpunkti, ja ņem vērā tikai pārcelšanos starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus).

4.14. attēls. Mobilitātes nodarbinātības uzsākšanai mēneša īpatsvars atkarībā no bezdarba ilguma, 2012.-2017. gads



Piezīme: Iekļauti ir tikai reģistrētie bezdarbnieki vecumā līdz 60 gadiem. Kategorijas attiecas uz bezdarba ilgumu mēnešos.
Avots: ESAO analīze, izmantojot BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālo pakalpojumu datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP) saistītos administratīvos datus.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961904

Pozitīva ietekme konstatēta sociālās palīdzības saņēmēju gadījumā, bet ne vienmēr personu ar invaliditāti gadījumā

Trīs modeļu novērtējumu var atkārtot tikai specifiskām grupām, lai pārbaudītu, kā novērtētā ietekme atšķiras. Šeit aplūkotās grupas ir sociālās palīdzības saņēmēji, personas ar invaliditāti un Latgales iedzīvotāji (4.2. tabula, B-D daļa). Reģionālās mobilitātes paaugstināšana var būt īpaši svarīga darba tirgus izredžu uzlabošanā šīm trim grupām, jo tām bieži var nākties saskarties ar ļoti ierobežotu skaitu piemērotu darba iespēju tuvu savai dzīvesvietai (tas attiecas uz sociālās palīdzības saņēmējiem tiktāl, ciktāl tas signalizē ilgstošas iekļaušanās problēmas vietējā darba tirgū). Katrā atsevišķajā gadījumā parauga atlase ir ierobežota uz noteiktām personām (vienlaikus pilnībā saglabājot attiecīgi novērotās personas nodarbinātības vēsturi). Novērtējums par sociālās palīdzības saņēmējiem ietver visas novērotās personas, kas laikā no 2012. gada līdz 2017. gadam kādā brīdī saņēma sociālo palīdzību. Novērtējums par personām ar invaliditāti ietver personas, kurām kādā brīdī bija reģistrēta invaliditāte, novērtējums par Latgali ietver personas, kas savas novērotās nodarbinātības vēstures sākumā dzīvoja Latgalē.

Rezultāti par reģionālās mobilitātes programmas novērtēto ietekmi uz sociālās palīdzības saņēmējiem liecina, ka viņu mobilitāte nodarbinātības uzsākšanai konkrētā mēnesī pieaugusi aptuveni par 0,010 procentpunktiem saskaņā ar 1. modeli un aptuveni par 0,007 procentpunktiem saskaņā ar 2. modeli (4.2. tabula, B daļa). Ja novērtējumam par šo grupu tiek piemērots 3. modelis, statistiski nozīmīga ir tikai ietekme uz pārcelšanos starp pašvaldībām, kas neatrodas blakus, tomēr sasniedz tādu pašu vērtību kā 4.2. tabulas A daļā. Personu ar invaliditāti gadījumā statistiski nozīmīgi rezultāti, pamatojoties uz 1. un 2. modeli, liecina, ka reģionālās mobilitātes programmas dēļ to mobilitāte palielinājās par 0,012 procentpunktiem (4.2. tabula, C daļa). Turpretī viens novērtējums, pamatojoties uz

3. modeli, rāda negatīvu ietekmi uz to mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai valsts sektorā. Kopumā šie rezultāti varētu nozīmēt, ka reģionālās mobilitātes programma galvenokārt vienkāršo personu ar invaliditāti mobilitāti piemērotas nodarbinātības uzsākšanai privātajā sektorā, kas ļauj tām būt mazāk atkarīgām no darbavietām valsts sektorā. Latgales iedzīvotāju gadījumā tikai aplēses no 1. modeļa ir statistiski nozīmīgas (4.2. tabula, D daļa). Šīs aplēses ir tuvas 4.2. tabulas A daļā iegūtajām, kuras apliecina, ka reģionālās mobilitātes programmas ieviešana 2013. gadā paaugstināja reģistrēto bezdarbnieku mobilitāti Latgalē tikpat spēcīgi kā vidēji visā Latvijā.

Pēdējais secinājums sniedz pirmo indikāciju par to, ka novērtējuma rezultāti ir stabili, lai gan reģionālie faktori nav pilnībā ņemti vērā – piemēram, atšķirības ģeogrāfiskajā attālumā, transporta tīkls, kā arī vēlamā valoda. Zināmā mērā šīs atšķirības tika ietvertas, novērtējumā iekļaujot arī nemainīgo ietekmi uz reģioniem. Turklāt ir pieļaujamas standarta kļūdu kopas reģionu līmenī. Šis modificētais novērtējums rāda, ka ar četrām rezultātu kopām rezultāti spēj izturēt nepilnības iztrūkstošo reģionālo mainīgo dēļ: labvēlīga ietekme, ko konstatēja visiem bezdarbniekiem 1. un 2. modelī, pozitīvie rezultāti par Latgales iedzīvotājiem 1. modelī un negatīvais rezultāts par personām ar invaliditāti, kas konstatēts 3. modelī.

Literatūra piedāvā dažas salīdzināmu programmu ietekmes izvērtēšanas. Westerlund (1998[26]) novērtē "sākuma palīdzības dotāciju" Zviedrijā, kas sākotnēji galvenokārt tika ieviesta, lai palielinātu mobilitāti. Empīriskie rezultāti liecina, ka šīs dotācijas palielināšana nav palielinājusi reģionālo mobilitāti. Caliendo, Künn un Mahlstedt (2017[27]) novērtē "pārcelšanās atbalsta" ietekmi Vācijā, kas subsidē bezdarbnieku pārcelšanās izmaksas. Pēc tam, kad tika ņemta vērā pašatlase programmai, viņi konstatē, ka dalībnieki nopelnīja ievērojami lielākas algas un baudīja augstāku nodarbinātības stabilitāti nekā salīdzinājuma grupā. Tomēr viņi nesniedz pārliecinošus pierādījumus par programmas ietekmi uz reģionālo mobilitāti. Caliendo, Künn un Mahlstedt (2017[28]) konstatē, ka mobilitātes atbalsts veicina to, ka bezdarbnieki meklē darbu lielākā reģionā, kas ceļ viņu izredzes atrast nodarbinātību.

Le Gallo, L'Horty un Petit (2017[29]) pārbauda subsidēto autoskolas nodarbību ietekmi uz jauniešiem Francijā, ņemot vērā viņu mobilitāti un darba tirgus rezultātus. Saskaņā ar rezultātiem attiecīgie jaunieši sākotnēji, proti, apmācību fāzes laikā, ir mazāk mobili, pirms labvēlīgā ietekme uz viņu mobilitāti un darba meklēšanas centieniem galu galā materializējas. Visbeidzot, ir vērts atzīmēt, ka daudzi citi ADTP pasākumi kā blakusprodukts samazina reģionālo mobilitāti ieslēgšanas efekta dēļ: šo programmu dalībnieki, iespējams, ilgāk paliek reģionā ar vājām nodarbinātības izredzēm, nekā tie tur paliktu, ja šajos reģionos nebūtu ADTP pasākumu. Hämäläinen (2002[30]) izmanto datus no Somijas, lai parādītu, ka šis efekts rodas laikā, kad bezdarbs potenciālajos galamērķa reģionos ir zems, tāpēc pārcelšanās uz tiem būtu daudzsološa.

Mobilitātes atbalstu varētu mērķēti paplašināt

Pieņemot, ka reģionālās mobilitātes programmai ir labvēlīga ietekme uz bezdarbnieku mobilitāti, lai stātos darbā, ir vērts izpētīt, kā to varētu stiprināt. Vienlaikus programmai jābūt rentablai un nav jāatbalsta mobilitāte, kas notiktu arī bez programmas. NVA datubāze BURVIS ietver informāciju par zemākajām algām, kas saistītas ar darbavietām, kurās iestājušies programmas dalībnieki. Ciktāl šī informācija ir pieejama par laikposmu no 2012. gada 2017. gadam, 22 % no visām darbavietām, kurās iestājās programmas dalībnieki, maksāja ikmēneša algu vismaz 280-299 EUR apmērā. Aptuveni trešdaļā maksāja vismaz 300-349 EUR, 27 % vismaz 350-399 EUR, savukārt 6 % vismaz 400-

499 EUR. Tikai 7 % darbavietu maksāja vismaz 500-599 EUR un tikai 5 % – vismaz 600 EUR. Tāpēc tiktāl šī programma mērķtiecīguma ziņā šķiet īstenota veiksmīgi.

Saskaņā ar pašreizējiem programmas noteikumiem finansiālais atbalsts ir ierobežots uz 400 EUR, kas ir ievērojama summa daudziem bezdarbniekiem Latvijā. Ciktāl pārcelties vajadzētu pāriem vai veselām ģimenēm, šis ierobežojums tomēr šķiet pārāk zems, lai segtu iepriekšējās izmaksas, kādas bieži saistītas ar šādu pārcelšanos. Šajā kontekstā bezdarbniekiem varētu piedāvāt lielākas summas kā atmaksājamus aizdevumus no pakalpojumu sniedzēja. NVA varētu darboties kā starpnieks un būtiski samazināt šādu aizdevumu risku, jo īpaši, pateicoties tās zināšanām par sagaidāmo jaunā darba algu. Tā kā ir maz ticams, ka šāda veida aizdevumus uzņemtos tie, kuri var atļauties pārcelties bez papildu atbalsta, liekas izmaksas varēt tikt novērstas.

Cits programmas noteikums noteic, ka bezdarbnieki ir tiesīgi saņemt atbalstu tikai, ja bezdarba ilgums sasniedzis divus mēnešus. Kā iepriekš norādīts 1.14. attēlā, ar darbu saistītā mobilitāte visdrīzāk varētu notikt pirmajos trīs bezdarba mēnešos. Bezdarbnieki, kuru mobilitāte ir atkarīga no finanšu atbalsta, šādā gadījumā vai nu noraida darba piedāvājumus pirmajos divos mēnešos, vai atliek jauno darbu, līdz ir pagājuši divi mēneši, kas nevajadzīgi paildzina bezdarbu un pabalstu maksājumus no NVA. Tādēļ būtu vēlams atcelt šo noteikumu un atrast citus veidus, kā ierobežot mobilitātes atbalstu uz tām personām, kas pretējā gadījumā nepārceltos. Piemēram, tā vietā tiesības piedalīties programmā varētu saistīt ar noteiktiem profilēšanas rezultātiem, lai bezdarbnieki ar ļoti labām darba izredzēm nebūtu tiesīgi piedalīties programmā.

Latvijas reģionu bezdarbnieku uzņēmējdarbības potenciāls

Politikas veidotāji var risināt bezdarba probleāmuvisos Latvijas reģionos, veicinot uzņēmējdarbību un jaunuzņēmumu dibināšanu, lai radītu ilgstošu nodarbinātības izaugsmi pašos reģionos. Bezdarbnieki, var gūt labumu divos veidos: atrodot darbu jaunizveidotajos uzņēmumos vai pašiem kļūstot par uzņēmējiem. Pamatojoties uz pierādījumiem no Vācijas, Fackler u. c. (2018[31]) uzskata, ka jaunuzņēmumi drīzāk pieņems darbā nelabvēlīgā stāvoklī esošus bezdarbniekus. Vispārinot šos rezultātus, uzņēmējdarbības veicināšana reģionos varētu būt efektīvs veids, kā vienlaikus mazināt reģionālo bezdarbu.

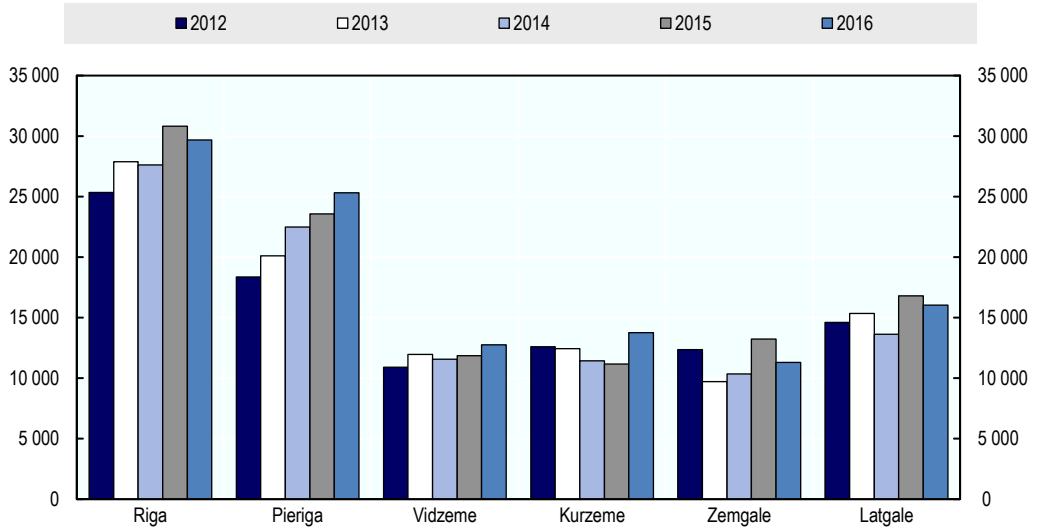
Pašnodarbināto personu skaits pēdējo gadu laikā ir pieaudzis lielākajā daļā Latvijas reģionu (4.15. attēls). Laikā no 2012. gada līdz 2016. gadam to skaits stabili ir palielinājies it īpaši Pierīgā, šajā periodā pieaugot par gandrīz 40 %. Spēcīga izaugsme bija vērojama arī Rīgā un Vidzemē, kur skaitļi palielinājās par 17 % abos gadījumos. Izaugsmes tempi Kurzemē un Latgalē pietuvojās 10 %, savukārt Zemgalē pašnodarbināto personu skaits svārstījās. Pieaugošā tendence joprojām parādās, ja šie skaitļi tiek attiecināti uz kopējo aktīvo iedzīvotāju skaitu.

Kopējo iespaidu, ko rada skaitļi par pašnodarbinātību, apstiprina skaitļi par uzņēmumiem. Uzņēmumu izveides neto līmenis – atšķirība starp jaunizveidotiem uzņēmumiem un slēgtajiem uzņēmumiem – Latvijā ir salīdzinoši augsts un sasniedz aptuveni 5 % (4.16. attēls). Tas neattiecas uz pilsētu teritorijām (6%), kā arī uz reģioniem ar būtisku laukos dzīvojošu īpatsvaru un reģioniem ar dominējošu laukos dzīvojošo īpatsvaru. ESAO valstu vidū, par kurām šī informācija ir pieejama, augstāks izveides neto līmenis ir novērots tikai Igaunijā un Ungārijā. Īpaši liela Latvijas iedzīvotāju daļa aptaujās norāda, ka plāno izveidot savu uzņēmējdarbību trīs gadu laikā: viena ceturtdaļa iedzīvotāju vecumā no 15 līdz 64 gadiem un 40 % cilvēku vecumā no 18 līdz 30 gadiem, šie rādītāji ir gandrīz divreiz augstāki par ES vidējo rādītāju abos gadījumos (OECD/European Union, 2017[32]). Tomēr

nezināmā apmērā uzņēmumu izveide Latvijā atspoguļo arī atvieglotu nodokļu režīmu tā dēvētajiem mikrouzņēmumiem. Tas var ietvert darbības pārdēvēšanu par mikrouzņēmumu, lai iegūtu zemākas nodokļu likmes. Atsaucoties uz plaši izplatītajām bažām par šādu ļaunprātīgu izmantošanu, no 2019. gada mikrouzņēmumi būs atļauti tikai dažās nozarēs.

4.15. attēls. Pašnodarbinātas personas Latvijas reģionos, 2012.-2016. gads

Darbspējīgā vecuma iedzīvotāji, 15-64

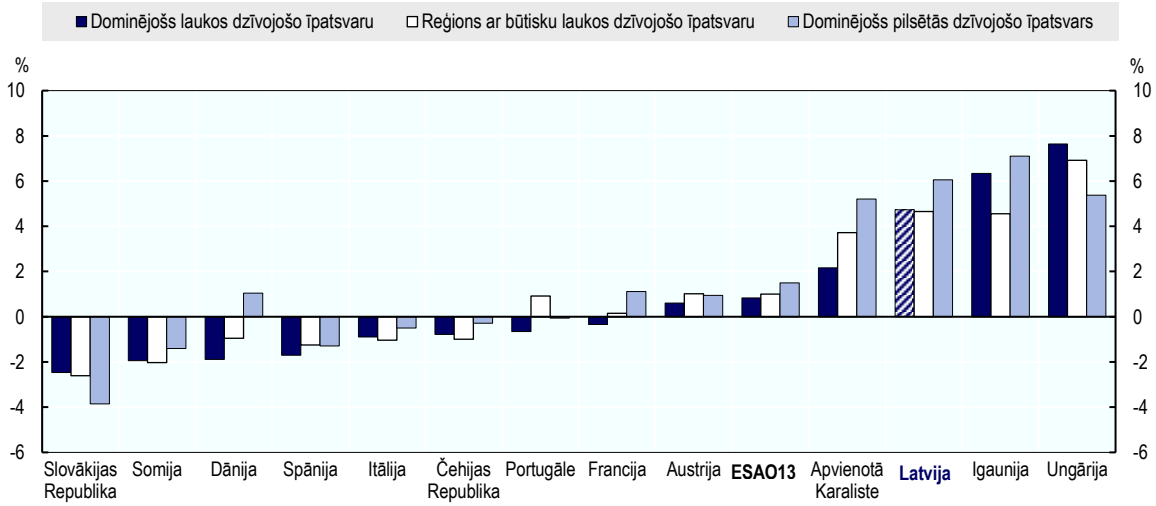


Piezīme: Par pašnodarbinātām personām uzskata arī lauksaimniekus, kas strādā savā lauksaimniecībā.
Avots: Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961923

4.16. attēls. Uzņēmējdarbība izvēlētās ESAO valstīs pēc reģiona tipa, 2015. gads

Uzņēmumu izveides neto līmenis



Piezīme: Valstis ir sakārtotas pēc uzņēmumu izveides neto līmeņa reģionos ar dominējošu laukos dzīvojošo īpatsvaru. OECD13 ir nesvērtais vidējais lielums no 13 valstīm attēlā.

Avots: ESAO (2018[2]), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, 1.26. attēls https://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961942

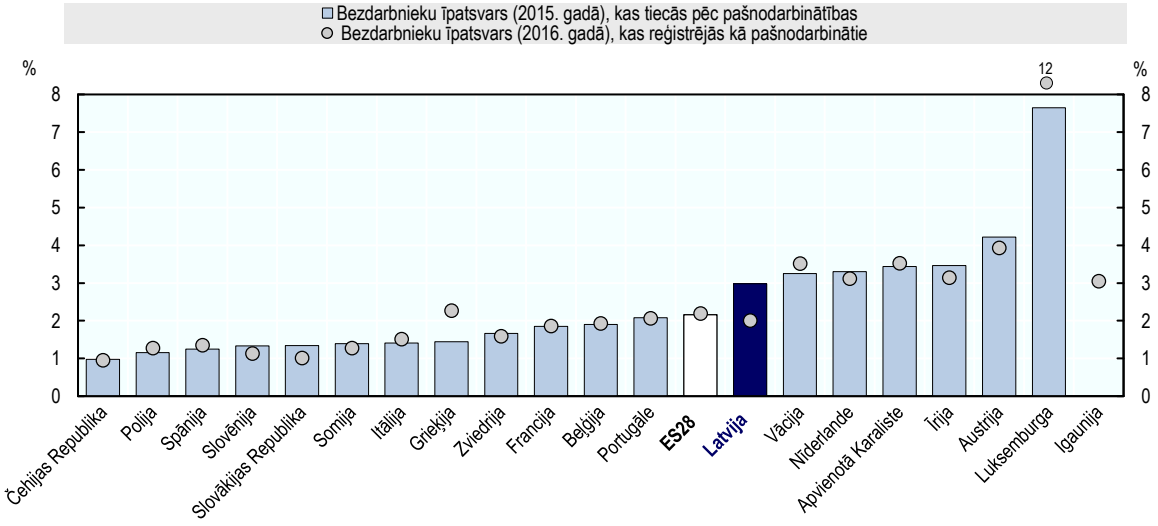
Tā kā digitālā ekonomika piedāvā daudz iespēju uzņēmējdarbībai ar augstu izaugsmes potenciālu, uzņēmējdarbība Latvijas reģionos var ievērojami iegūt no piekļuves digitālajai infrastruktūrai. Platjoslas pārklājums solās būt svarīga infrastruktūras daļa, kas ļaus lauku reģioniem panākt pilsētas. Saskaņā ar ESAO platjoslas portālu augstas jaudas optiskās šķiedras savienojumi veido īpaši lielu daļu (63 %) no platjoslas savienojumiem Latvijā. ESAO valstu vidū augstāks īpatsvars tiek uzrādīts tikai Japānā (75 %) un Korejā (74 %). Tā kā Latvijas iestādes aizvien vairāk piedāvā e-pakalpojumus, 2018. gadā tika ieviesta iespēja reģistrēt jaunus uzņēmumus tiešsaistē (OECD, 2018[33]). Izmantojot pierādījumus uzņēmumu līmenī, Revoltella u. c. (2019[34]) konstatē, ka arī reģionālā infrastruktūra un iestādes ir svarīgs faktors inovācijām uzņēmumos.

Bezdarbnieku vidū Latvijā mājo neizmantots uzņēmēju potenciāls

2015. gadā veiktā apsekojuma dati liecina, ka 3 % no visiem bezdarbniekiem Latvijā vēlētos kļūt par pašnodarbinātām personām (4.17. attēls). Šī vērtība bija virs vidējā rādītāja ES valstīs, un ievērojami augstākas vērtības tika novērotas tikai Austrijā (4,2 %) un Luksemburgā (7,7 %). Tomēr tikai 2 % bezdarbnieku Latvijā 2016. gadā reģistrējās kā pašnodarbinātie. Neatbilstība starp daļu, kas tiecas pēc pašnodarbinātības, un daļu, kas uzsāk pašnodarbinātību, Latvijā bija lielāka nekā citās Eiropas ESAO valstīs, par kurām šī informācija bija pieejama (izņemot Luksemburgā un Grieķijā, lai gan attiecīgās daļas tur bija apgrieztā kārtībā). Tas izceļ neizmantoto uzņēmēju potenciālu bezdarbnieku vidū Latvijā: ja to varētu mobilizēt, bezdarbnieku īpatsvars, kas pārietu pašnodarbinātībā, varētu paaugstināties par pusi.

4.17. attēls. Pāreja no bezdarba uz pašnodarbinātību, Eiropas ESAO valstis, 2015./2016. gads

Procentuāli no bezdarbniekiem (15-64 gadu vecumā)



Piezīme: Skaitļi ietver bezdarbniekus, kas nav reģistrēti attiecīgajā valsts nodarbinātības dienestā.

Avots: ESAO/ES (2017[35]), *The Missing Entrepreneurs 2017: Policies for Inclusive Entrepreneurship,* 5.5. attēls https://doi.org/10.1787/9789264283602-en, pamatojoties uz Eiropas Darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

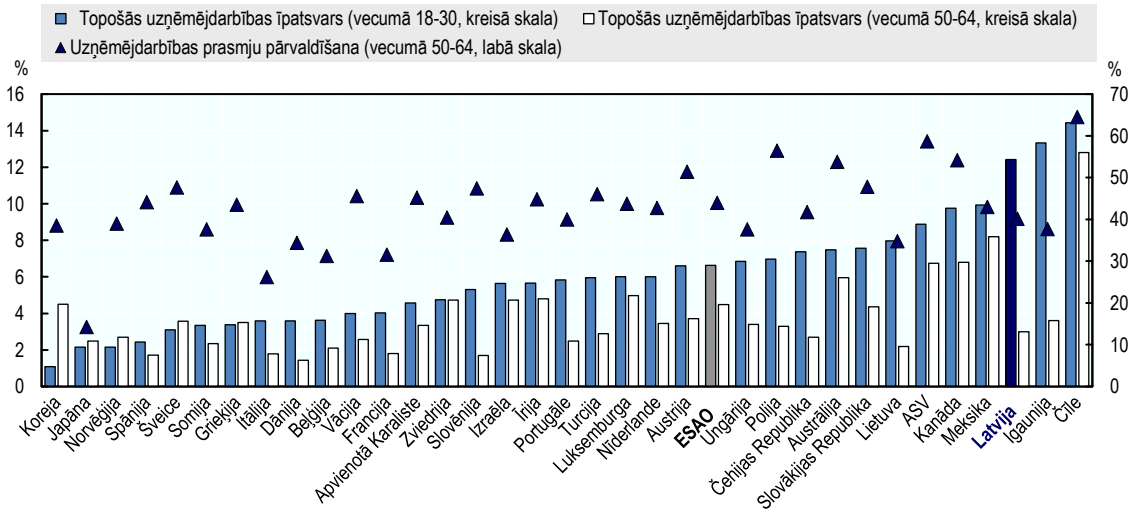
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961961

Visām ES valstīm kopā ir pieejami vēl papildu pierādījumi pēc dzimuma un vecuma (OECD, 2017[35]), bet izlases kopa neļauj veikt šīs informācijas sadalījumu pa valstīm. To bezdarbnieku īpatsvars, kas tiecās pēc pašnodarbinātības, ES valstīs bija lielāks vīriešu (2,6 %) nekā sieviešu vidū (1,7 %). Tas bija arī augstāks bezdarbniekiem vecumā no 50 līdz 64 gadiem (2,4 %) nekā bezdarbniekiem vecumā no 15 līdz 24 gadiem (1,1 %). Pēdējais secinājums vedina domāt, ka pašnodarbinātība varētu būt īpaši lietderīga bezdarba mazināšanai gados vecāku darba ņēmēju vidū.

Daži pieejamie pierādījumi tāpat liecina, ka uzņēmējdarbības kursi varētu būt politikas svira potenciālās uzņēmējdarbības mobilizēšanai. Vecuma grupā no 18 līdz 30 gadiem Latvijas topošās uzņēmējdarbības īpatsvars – to iedzīvotāju daļa, kas ir iesaistīti jaunu uzņēmumu izveidē – ir viens no augstākajiem ESAO valstu vidū (4.18. attēls). 2012.-2016. gadā tas pārsniedza 12 % un atpalika tikai no Igaunijas (13 %) un Čīles (14 %) rādītājiem. Tas sakrīt ar salīdzinoši lielu daļu no šīs vecuma grupas, kas uzskata, ka tai ir nepieciešamās prasmes: Latvijā gandrīz puse respondentu vecuma grupā no 18 līdz 30 gadiem apsekojumā norādīja, ka tiem piemīt zināšanas un prasmes, lai sāktu uzņēmējdarbību (skatīt 3.13. attēlu ESAO (2017[35])). Šī daļa augstāka bija tikai Čīlē, Turcijā un Polijā.

4.18. attēls. Uzņēmējdarbība un vajadzība pēc uzņēmējdarbības prasmēm jauniešu un gados vecāku darba ņēmēju vidū, 2012.-2016. gads

Iedzīvotāju procentuālā daļa



Piezīme: Topošās uzņēmējdarbības īpatsvars tiek definēts kā to iedzīvotāju daļa, kas ir aktīvi iesaistīti uzņēmuma, kura īpašnieki vai līdzīpašnieki tie būs, izveidē; no šīs uzņēmējdarbības īpašniekiem ir maksāti atalgojumi, algas vai citi maksājumi līdz trīs mēnešiem. Līkne, kas attiecas uz uzņēmējdarbības prasmju pārvaldīšanu, norāda uz daļu, kas atbildēja apstiprinoši uz jautājumu "Vai jums ir nepieciešamās zināšanas un prasmes, lai uzsāktu uzņēmējdarbību?"
Avots: ESAO/ES (2017[35]), *The Missing Entrepreneurs 2017: Policies for Inclusive Entrepreneurship,* 3.5., 4.5. un 4.13. attēls https://doi.org/10.1787/9789264283602-en, pamatojoties uz Eiropas Darbaspēka apsekojumu (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961980

Turpretī Latvijas topošās uzņēmējdarbības īpatsvars vecuma grupā no 50 līdz 64 gadiem noslīd apakšējā daļā, salīdzinot ar pārējām ESAO valstīm (4.18. attēls). Sasniedzot 3 %, laikā no 2012. gada līdz 2016. gadam tas bija daudz zemāks nekā vecuma grupā no 18 līdz 30 gadiem, un atšķirība 9 procentpunktu apmērā bija augstākā ESAO valstu vidū, izņemot Igauniju (10 procentpunkti). Daļēji šo atšķirību varētu skaidrot ar mazāku uzņēmējdarbības pārzināšanu gados vecāku darba ņēmēju vidū: 50-64 gadu vecuma grupā tikai 40 % uzskatīja, ka tiem ir zināšanas un prasmes, lai sāktu uzņēmējdarbību, kas atkal iekrīt attēla apakšējā daļā, salīdzinot ar pārējām ESAO valstīm (4.18. attēls). Tas norāda, ka uzņēmējdarbības kursi varētu palīdzēt mobilizēt potenciālos uzņēmējus it īpaši gados vecāku darba ņēmēju vidū. Saskaņā ar nesen veiktu pētījumu Polijā uzņēmējdarbības kursu dalībnieki bija visvairāk ieinteresēti uzsākt pirmo uzņēmējdarbības projektu šo kursu laikā, apmeklējot uzņēmumus un piedaloties praksē, līdztekus izstrādājot biznesa plānus un attīstot pastāvīgus projektus (OECD, 2017[36]).

Pasākumu komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai bezdarbniekiem novērtējums

Uz šā fona pasākumi komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai, ko īsteno NVA (un piedāvā arī Jauniešu garantijas ietvaros), var būt svarīga loma bezdarba mazināšanā visos Latvijas reģionos. Programma palīdz izvēlētiem dalībniekiem izstrādāt biznesa plānus, pirmajā posmā nodrošinot atgriezenisko saiti par šiem biznesa plāniem attiecīgi līdz 20 konsultāciju ietvaros katram dalībniekam. Pēc iesniegšanas uzņēmējdarbības profesionāļu komisijai aptuveni ceturtā daļa biznesa plānu tiek apstiprināta. Lai īstenotu apstiprinātos biznesa plānus otrajā posmā, tiek piešķirtas dotācijas līdz 3000 EUR, kā arī ikmēneša stipendijas minimālās darba algas apmērā uz laiku līdz sešiem mēnešiem.

Tomēr programma apjoma ziņā ir maza, salīdzinot ar daudzām citām ADTP programmām Latvijā: saskaņā ar NVA gada rādītājiem laikā no 2012. gada līdz 2017. gadam aptuveni 1450 dalībnieku bija sasnieguši otro posmu, bet 4300 dalībnieku bija sasnieguši tikai pirmo posmu. Ikgadējais dalībnieku skaits otrajā posmā šajā periodā svārstījās starp 170 un 320. Tomēr ir novērtēts, ka katru gadu no 2000 līdz 3000 bezdarbnieku varētu būt ieinteresēti piedalīties šajā programmā (OECD/European Union, 2017[32]).

Mazais programmas izmērs varētu daļēji izrietēt no augstajām atbilstības prasībām. Lai kvalificētos, reģistrētam bezdarbniekam ir nepieciešama zināma pieredze uzņēmējdarbības vadībā, apliecināta izglītības kvalifikācija augstākās vai profesionālās izglītības līmenī ierosinātās darbības nozarē vai uzņēmējdarbības vadībā vai jebkāda apliecināta kvalifikācija profesionālās vai augstākās izglītības līmenī apvienojumā ar turpmākām apmācībām uzņēmējdarbības vadībā. Uzņēmējdarbības profesionāļus, kas piedāvā konsultācijas un atlasa biznesa plānus dotācijām, izvēlas NVA publiskā iepirkuma kārtībā (OECD/European Union, 2015[37]).

Programmas pabeigšana ir saistīta ar palielinātu nodarbinātības līmeni

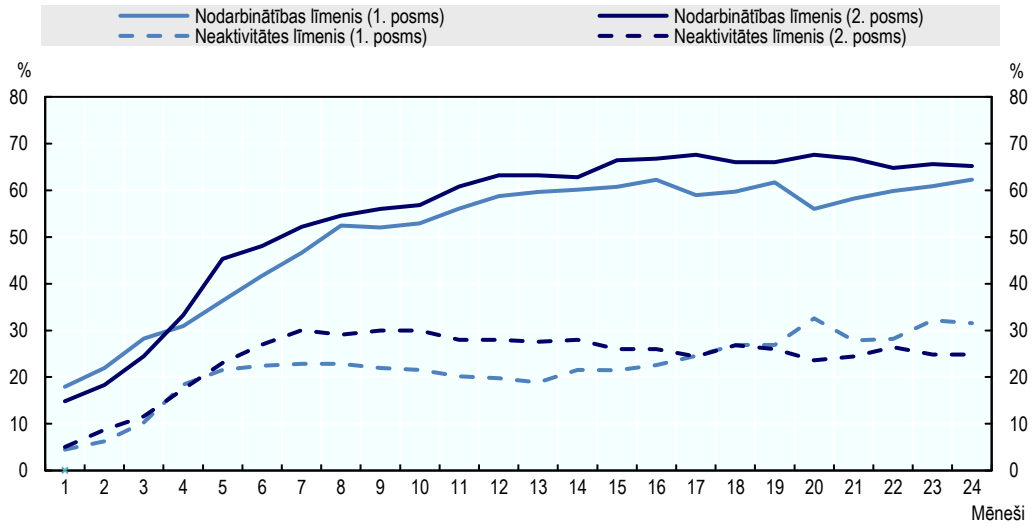
4.19. attēls atspoguļo nodarbinātības un neaktivitātes līmeni programmas dalībnieku vidū, izšķirot starp tiem, kas sasniedza 1. posmu, un tiem, kas sasniedza 2. posmu. 24 mēnešu laikā pēc piedalīšanās programmā nodarbinātības līmenis 2. posma dalībnieku vidū sākotnēji ir zemāks nekā nodarbinātības līmenis 1. posma dalībnieku vidū. Tomēr nodarbinātības līmenis 2. posma dalībnieku vidū pieaug straujāk, panākot 1. posma

dalībnieku nodarbinātības līmeni pēc trīs mēnešiem, un pēc tam saglabājas līmenī, kas reizēm ir ievērojami augstāks nekā nodarbinātības līmenis 1. posma dalībniekiem. Pēc viena gada 2. posma dalībnieku nodarbinātības līmenis sasniedza 65 %-70 %, salīdzinot ar aptuveni 60 % 1. posma dalībniekiem.

Būtiska dalībnieku daļa (parasti 20 %-30 %) pēc programmas kļūst neaktīvi, nevis tiek nodarbināti vai paliek bezdarbnieki. Dalībnieku neaktivitātes izvērtējums visumā atspoguļo nodarbinātības līmeņa attīstību: 2. posma dalībniekiem sākumā ir augstāks neaktivitātes līmenis nekā 1. posma dalībniekiem, tomēr šī tendence pēc aptuveni 18 mēnešiem tiek apvērsta. Tā kā dalībnieku atlasei 2. posmam galvenokārt būtu jāatspoguļo viņu biznesa plānu kvalitāte, nevis viņu pašu piemērotība nodarbinātībai, 4.19. attēls liecina, ka dalība 2. posmā palielina turpmākas nodarbinātības varbūtību, visticamāk ar augstāku pašnodarbinātību. Tomēr pierādījumi 4.19. attēls ir tikai norādoši un nevar sniegt cēlonisko interpretāciju, jo tie īpaši neņem vērā dalībnieku pazīmju atšķirības.

4.19. attēls. Pasākumu komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai dalībnieku nodarbinātības rezultāti, 2012.-2017. gads

Nodarbinātības un neaktivitātes līmenis 24 mēnešu laikā pēc dalības izbeigšanas, sasniedzot programmas posmu



Piezīme: Nodarbinātībā ietilpst gan pašnodarbinātība, gan nodarbinātība pie darba devēja. Nodarbinātības līmenis atspoguļo nodarbināto bijušo dalībnieku skaitu no kopējā bijušo dalībnieku skaita, un analogi tas ir neaktivitātes līmenim. Neaktivitāte iekļauj pensiju, maternitāti, nenodarbinātību invaliditātes dēļ un citu nenodarbinātību, izņemot bezdarbu.
Avots: ESAO analīze, izmantojot BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālo pakalpojumu datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP) saistītos administratīvos datus.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933961999

Ilgstošiem bezdarbniekiem un personām ar invaliditāti ir labas izredzes saņemt pasākumus komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai

Ņemot vērā šķietami labvēlīgo ietekmi, ko panāk dalība 2. posmā, ir svarīgi, kuri dalībnieki tiek atlasīti otrajam posmam. Abos posmos trīs ceturtdaļas no dalībniekiem ir sievietes, kā liecina NVA datubāze BURVIS. Dalībnieki pirmajā un otrajā posmā izrāda līdzīgu sadalījumu pa reģioniem, Pierīgai un Latgalei parādoties visbiežāk. Otrā posma dalībnieki

nav sistemātiski jaunāki, nekā tas ir pirmās pakāpes dalībnieku vidū – vairāk nekā 40 % no otrā posma dalībniekiem ir vecumā no 35 līdz 44 gadiem, salīdzinot ar 33 % no pirmās pakāpes dalībniekiem. Izglītības sadalījums ir ļoti līdzīgs, vairumam abās grupās esot ar augstāko izglītību. Kamēr 31 % dalībnieku pirmajā posmā ir ilgstošie bezdarbnieki, šī daļa pieaug līdz 44 % otrajā posmā. Pasākumi komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai tāpēc šķiet īpaši labi sasniedzam ilgstošos bezdarbniekus.

Labāka izpratne par to, kā dalībnieku pazīmes ir saistīti ar programmas otrā posmu sasniegšanu, var palīdzēt optimizēt tās koncepciju, identificēt šķēršļus un attiecīgi vērsties pie potenciālajiem dalībniekiem. 4.3. tabula uzrāda regresijas analīzes rezultātus, kas sasaista otrā posma sasniegšanu ar virkni individuālo pazīmju. Salīdzinot ar ilgstošajiem bezdarbniekiem (atsauces kategorija), varbūtība, ka personas ar bezdarba ilgumu līdz 6 mēnešiem vai no 6 līdz 12 mēnešiem varētu sasniegt otru posmu, ir uz pusi mazāka. Iespējamība, ka personas 15-24 gadu vecumā to sasniegs, ir 1,3 reizes lielāka par iespējamību, ka to sasniegs personas vecumā no 35 līdz 44 gadiem (atsauces kategorija), bet iespējamība to sasniegt personām citās vecuma grupās ir apmēram uz pusi mazāka nekā personām vecumā no 35 līdz 44 gadiem. Viena no spēcīgākajām korelācijām ir novērota personām ar invaliditāti, kam ir vairāk nekā divas reizes lielāka varbūtība sasniegt otro posmu nekā personām, kam nav invaliditātes. Tas liecina par to, ka pasākumi komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai ir īpaši iekļaujoši personām ar invaliditāti.

Iespējamība, ka reģistrētie bezdarbnieki, kuriem ir vidējās izglītības līmenis, sasniegs programmas otro posmu, ir uz pusi mazāka nekā personām ar citu izglītības līmeni (4.3. tabula). Salīdzinot ar Rīgas iedzīvotājiem (atsauces kategorija), iespējamība, ka Pierīgas, Vidzemes, Latgales un Zemgales iedzīvotāji sasniegs otro posmu, ir vairāk nekā divas reizes lielāka. Tas norāda, ka programma īpaši mobilizē potenciālos uzņēmējus ārpus Rīgas un Kurzemes. Visbeidzot ir jāpiebilst, kuras individuālās pazīmes nešķiet saistītas ar otrā posma sasniegšanu (un tādēļ par tiem netiek ziņots 4.3. tabulā). It īpaši, tas, vai personai ir bērni vai Latvijas pilsonība šķiet nesvarīgi otrā posma sasniegšanai.

4.3. tabula. Uzņēmējdarbības un pašnodarbinātības programmas otrā posma sasniegšanas nosakāmie faktori, 2012.–2017. gads

Logit analīze, izmantojot novērojumus par dalībniekiem pirmajā vai otrajā posmā

	Salīdzinot ar:	Iespējamību attiecība (noapaļoti)
Vecumā no 15 līdz 24	Vecumā no 35 līdz 44	1,3
Vecumā no 25 līdz 34	Vecumā no 35 līdz 44	0,6
Vecumā no 45 līdz 54	Vecumā no 35 līdz 44	0,5
Vecumā no 55 līdz 60	Vecumā no 35 līdz 44	0,4
Sieviete	Vīrietis	1,2
Precējies/-usies	Neprecējies/-usies	0,7
Ar invaliditāti	Bez invaliditātes	2,2
Saņemt bezdarbnieka pabalstu	Nesaņem atbalstu	1,4
Saņem sociālo atbalstu	Nesaņem atbalstu	0,1
Vidējā izglītība	Citi izglītības līmeņi	0,4
Bezdarbnieks līdz 6 mēnešiem	Bezdarbnieks vairāk nekā 12 mēnešus	0,4
Bezdarbnieks 6–12 mēnešus	Bezdarbnieks vairāk nekā 12 mēnešus	0,6
Dzīvo Pierīgā	Dzīvo Rīgā	2,1
Dzīvo Vidzemē	Dzīvo Rīgā	2,5
Dzīvo Zemgalē	Dzīvo Rīgā	2,1
Dzīvo Latgalē	Dzīvo Rīgā	2,1

Piezīme: Ir ziņots tikai par rezultātiem, kas ir statistiski nozīmīgi 5 % nozīmīguma līmenī. Citi izglītības līmeņi ietver vidējo profesionālo izglītību, arodizglītību, profesionālo augstāko izglītību un augstāko izglītību.
Avots: ESAO analīze, kurā izmantoti saistīti administratīvie dati no BURVIS (NVA), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālā atbalsta datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP).

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962018

ESAO/Eiropas Savienības novērtējumā (2015[37]) Latvijas uzņēmējdarbības un pašnodarbinātības programma ir novērtēta dažos aspektos. No 377 personām, kas saņēma sākuma dotāciju jaunuzņēmumam vai pašnodarbinātībai laika posmā no 2008. gada līdz 2014. gadam, 71 % joprojām nodarbojās ar attiecīgo uzņēmējdarbību divus gadus vēlāk. Šis izdzīvošanas līmenis ir līdzīgs tam, kas novērots līdzīgās programmās citās Eiropas valstīs. Aptuveni 6 % no uzņēmumiem, ko no 2012. gada līdz 2014. gadam ieviesa programmas dalībnieku grupas, NVA novērtēja kā ļoti veiksmīgus, tikai nedaudz vairāk par pusi sasniedza gaidītos rezultātus, 17 % tos nesasniedza, un 9 % tika uzskatīti par neveiksmīgiem. Programmas izmaksas 2014. gadā sasniedza 300 000 EUR, kas, attiecinot izmaksas uz vienu dalībnieku, atbilst aptuveni 1500 EUR par katru dalībnieku otrajā posmā.

ESAO/Eiropas Savienības (2015[37]) novērtējums secina, ka uzņēmējdarbības un pašnodarbinātības programma kopumā darbojas labi, galvenokārt, pateicoties diviem faktoriem. Pirmkārt, nodrošinot palīdzību biznesa plānu izstrādē kombinācijā ar finansiālu atbalstu; otrkārt, dalībnieku atlases kritēriji, kas izveidoja dalībnieku kopumu ar augstu attiecīgās uzņēmējdarbības pieredzes sastopamību. Tajā pašā laikā ir uzsvērts programmas nelielais izmērs. Programma procedūra divos posmos tiek uzskatīta par efektīvu risinājumu programmas līdzekļu izmantošanai, jo finansiālo atbalstu otrajā posmā pamato ar daudzsološiem rezultātiem pirmajā posmā. Lai turpmāk uzlabotu programmu, ESAO/Eiropas Savienības novērtējumā (2015[37]) tiek ierosināts vērsties pie gados vecākiem bezdarbniekiem, kas var paļauties uz ilggadēju darba pieredzi.

Pasākumi komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai rada retas iespējas reģionos ar sliktām darba izredzēm

Literatūrā tikai nedaudz ir pētītas līdzīgas programmas jaunuzņēmumu vai pašnodarbinātības veicināšanai bezdarbnieku vidū citās ESAO valstīs. Kritēriji, kas šajā kontekstā tiek izmantoti, iekļauj to, vai dalībnieki joprojām paliek (kaut kāda veida) nodarbinātībā pēc programmas beigām, kādi ir viņu ienākumi un cik ilgi jaunuzņēmumi izdzīvo. Pieejamie novērtējumi parasti konstatēja labvēlīgu ietekmi, ko mēra pēc šiem kritērijiem, vispirms ņemot vērā citus faktorus (skatīt, piemēram, Wolff un Nivorozhkin (2012[38]), Caliendo u. c. (2016[39]). Tā kā varētu rasties aizdomas par to, ka šādas programmas, ļaujot izvairīties no bezdarba, rada pāriešanu īslaicīgā pašnodarbinātībā, ir svarīgi, ka turpmākie novērtējumi konstatē arī pozitīvas ilgtermiņa ietekmes, īpaši nelabvēlīgā stāvoklī esošām bezdarbnieku grupām (Caliendo un Künn (2011[40]), Wolff u. c. (2016[41])). Šī labvēlīga ietekme izpaužas bezdarbnieku vidū, lai gan darba zaudēšanas pieredze šķiet mazināms personas gatavību riskēt (Hetschko and Preuss, 2015[42]).

Caliendo un Künn (2014[43]) pēta, kā ADTP pasākumu komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai efektivitāte atšķiras dažādos reģionos. Viņi konstatēja, ka šie pasākumi var būt īpaši efektīvas tur, kur darba izredzes ir salīdzinoši sliktas. Tas nesaistās galvenokārt ar pasākuma dalībnieku rezultātiem – kas izrādījās nedaudz labāki reģionos ar labvēlīgiem ekonomiskajiem nosacījumiem –, bet gan it īpaši ar nepiedalījušos personu vājajiem rezultātiem reģionos ar sliktām darba izredzēm. Šie rezultāti apstiprina līdzīgus atradumus, ka jaunuzņēmumu subsīdijas var uzticami radīt nodarbinātības iespējas tur, kur citādi ir pieejamas tikai nedaudz šādu iespēju. Ņemot vērā pētījumus, kas uzsver uzņēmējdarbības nozīmi atpalikušajos reģionos (piem., Stephens u. c. (2013[44])), pasākumi, kas veicina uzņēmējdarbību, var sniegt pienesumu gan īstermiņa mērķim samazināt bezdarba līmeni, gan ilgtermiņa mērķim sekmēt reģionālo attīstību.

Nobeigumā jāsecina, ka situācija darba tirgū var būt ļoti atšķirīga dažādos Latvijas reģionos un rada īpašus uzdevumus ADTP tajos reģionos, kas atrodas salīdzinoši tālu no Rīgas. Lai gan bezdarbnieku reģionālā mobilitāte nešķiet zema starptautiskajā salīdzinājumā, strauji pieaugošās mājokļu izmaksas vairākos reģionos varētu zināmā mērā mazināt mobilitāti un gados jauni bezdarbnieki izrāda salīdzinoši zemu gatavību piedalīties svārstmigrācijā. Uz šā fona izskatās, ka reģionālās mobilitātes programma spējusi palielināt reģistrēto bezdarbnieku mobilitāti nodarbinātības uzsākšanai. It īpaši tas ietver sociālās palīdzības saņēmēju mobilitāti, kamēr pierādījumi par personām ar invaliditāti un Latgales iedzīvotājiem ir dažādi. Pašnodarbinātība Latvijā pēdējos gados ir pieaugusi, un ievērojami vairāk uzņēmumu tiek izveidoti nekā slēgti, arī ārpus pilsētu teritorijām. Latvijas infrastruktūra piedāvā iespējas jaunuzņēmumiem digitālajā ekonomikā visos reģionos. Paši bezdarbnieki veido potenciālo uzņēmēju rezervuāru, bet ievērojami mazāk ir to, kas uzsāk pašnodarbinātību, nekā tikai norāda vēlmi to darīt. Šajā kontekstā labi izstrādāti pasākumi komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai varētu palīdzēt mobilizēt potenciālu bezdarbnieku vidū plašākā mērogā. Tās procedūras tāpat piedāvā labas izredzes uz jaunuzņēmuma dotāciju dalībniekiem ar invaliditāti, ilgstošiem bezdarbniekiem un iedzīvotājiem reģionos ārpus Rīgas.

Atsauces

Athey, S. and G. Imbens (2006), "Identification and inference in nonlinear difference-in-differences models", *Econometrica*, Vol. 74/2, pp. 431-497, https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2006.00668.x. [25]

Bell, S. et al. (2009), "Rural Society, Social Inclusion and Landscape Change in Central and Eastern Europe: A Case Study of Latvia", http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00480.x. [12]

Boeri, T. and S. Scarpetta (1996), "Regional mismatch and the transition to a market economy", *Labour Economics*, Vol. 3, pp. 233-254, http://dx.doi.org/10.1016/S0927-5371(96)00017-6. [15]

Burda, M. and S. Profit (1996), "Matching across space: Evidence on mobility in the Czech Republic", *Labour Economics*, Vol. 3/3, pp. 255-278, http://dx.doi.org/10.1016/S0927-5371(96)00013-9. [16]

Caliendo, M. and S. Künn (2014), "Regional Effect Heterogeneity of Start-up Subsidies for the Unemployed", *Regional Studies*, Vol. 48/6, pp. 1108-1134, http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.851784. [43]

Caliendo, M. and S. Künn (2011), "Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity", *Journal of Public Economics*, Vol. 95/3-4, pp. 311-331, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2010.11.003. [40]

Caliendo, M., S. Künn and R. Mahlstedt (2017), "Mobility Assistance Programmes for Unemployed Workers, Job Search Behaviour and Labour Market Outcomes", *IZA Discussion Paper*, No. 11169, http://ftp.iza.org/dp11169.pdf. [28]

Caliendo, M., S. Künn and R. Mahlstedt (2017), "The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed", *Journal of Public Economics*, Vol. 148, pp. 136-151, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2017.02.008. [27]

Caliendo, M., S. Künn and M. Weißenberger (2016), "Personality traits and the evaluation of start-up subsidies", *European Economic Review*, Vol. 86, pp. 87-108, http://dx.doi.org/10.1016/J.EUROECOREV.2015.11.008. [39]

Cannari, L., F. Nucci and P. Sestito (2010), "Geographic labour mobility and the cost of housing: evidence from Italy", http://dx.doi.org/10.1080/000368400425116. [20]

European Commission (2013), *Executive Summary: Peer Review on Performance management in Public Employment Services*, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=1827. [3]

Fackler, D. et al. (2018), "Do Start-ups Provide Employment Opportunities for Disadvantaged Workers?", *ILR Review*, pp. 1-26, http://dx.doi.org/10.1177/0019793918814476. [31]

Hämäläinen, K. (2002), "Unemployment, selective employment measures and inter-regional mobility of labour", *Papers in Regional Science*, Vol. 81/4, pp. 423-441, http://dx.doi.org/10.1111/j.1435-5597.2002.tb01242.x. [30]

Hämäläinen, K. and P. Böckerman (2004), "Regional Labor Market Dynamics, Housing, and Migration", *Journal of Regional Science*, Vol. 44/3, pp. 543-568, http://dx.doi.org/10.1111/j.0022-4146.2004.00348.x. [23]

Hazans, M. (2010), "Ethnic Minorities in the Latvian Labour Market, 1997–2009: Outcomes, Integration Drivers and Barriers", in Muižnieks, N. (ed.), *How Integrated is Latvian Society? An Audit of Achievements, Failures and Challenges*, University of Latvia Press, Riga, https://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/zinas/Integracija_anglu.pdf. [5]

Hazans, M. (2004), "Does Commuting Reduce Wage Disparities?", *Growth and Change*, Vol. 35/3, pp. 360-390, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2257.2004.00253.x. [13]

Hazans, M. (2003), "Determinants of Inter-Regional Migration in the Baltic Countries", *ZEI Working Paper*, No. B17-2003, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.742184. [11]

Hetschko, C. and M. Preuss (2015), "'Income in Jeopardy: How Losing Employment Affects the Willingness to Take Risks'", *SOEP paper*, No. 813, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2725934. [42]

Hofmann, B. (2015), "Do Geographical Mobility Requirements for the Unemployed Affect their Exit Rate to Work? Evidence from a Policy Change", *ILR Review*, Vol. 68/5, pp. 1195-1219, http://dx.doi.org/10.1177/0019793915592376. [18]

Hunt, J. (2006), "Staunching Emigration from East Germany: Age and the Determinants of Migration", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4/5, pp. 1014-1037, http://dx.doi.org/10.1162/JEEA.2006.4.5.1014. [17]

Le Gallo, J., Y. L'Horty and P. Petit (2017), "Does enhanced mobility of young people improve employment and housing outcomes? Evidence from a large and controlled experiment in France", *Journal of Urban Economics*, Vol. 97, pp. 1-14, http://dx.doi.org/10.1016/J.JUE.2016.10.003. [29]

Lindemann, K. (2014), "The Effects of Ethnicity, Language Skills, and Spatial Segregation on Labour Market Entry Success in Estonia", *European Sociological Review*, Vol. 30/1, pp. 35-48, http://dx.doi.org/10.1093/esr/jct020. [6]

Masso, J. and K. Krillo (2011), "Labour markets in the Baltic states during the crisis 2008-2009: the effect on different labour market groups", *Faculty of Economics and Business Administration Working Paper*, No. 79, University of Tartu, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1734378. [9]

OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en. [2]

OECD (2018), "Responding to business needs: Fostering a doing-business enabling framework in Latvia", in *Access to Justice for Business and Inclusive Growth in Latvia*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264303416-5-en. [33]

OECD (2017), "Building entrepreneurial capacity in Poland through teaching and learning", in *Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in Poland*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264270923-8-en. [36]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Latvia 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-lva-2017-en. [19]

OECD (2017), "Self-employment and entrepreneurship by the unemployed", in *The Missing Entrepreneurs 2017: Policies for Inclusive Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264283602-10-en. [35]

OECD (2016), "A volatile economy heightens Latvia's social challenges", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-5-en. [4]

OECD (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. [1]

OECD/European Union (2017), *Inclusive Entrepreneurship Policies, Country Assessment Notes. Latvia, 2017*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/industry/smes/LATVIA-country-note-2017.pdf. [32]

OECD/European Union (2015), *Entrepreneurship support for the unemployed in Latvia*, https://www.oecd.org/latvia/Rapid-Policy-Assesment-Latvia.pdf. [37]

Paci, P. et al. (2007), "Internal Labor Mobility in Central Europe and the Baltic Region", *World Bank Working Paper*, No. 105, World Bank Group, http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-7090-2. [14]

Plantinga, A. et al. (2013), "Housing prices and inter-urban migration", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 43/2, pp. 296-306, http://dx.doi.org/10.1016/J.REGSCIURBECO.2012.07.009. [21]

Rabe, B. and M. Taylor (2012), "Differences in Opportunities? Wage, Employment and House-Price Effects on Migration", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 74/6, pp. 831-855, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0084.2011.00682.x. [24]

Revoltella, D. et al. (2019), "Framework conditions, innovation and productivity in European regions", European Investment Bank. [34]

Rogers, C. (1997), "Job Search and Unemployment Duration: Implications for the Spatial Mismatch Hypothesis", *Journal of Urban Economics*, Vol. 42/1, pp. 109-132, http://dx.doi.org/10.1006/JUEC.1996.2017. [10]

Stephens, H., M. Partridge and A. Faggian (2013), "Innovation, Entrepreneurship and Economic Growth in Lagging Regions", *Journal of Regional Science*, Vol. 53/5, pp. 778-812, http://dx.doi.org/10.1111/jors.12019. [44]

Toomet, O. (2011), "Learn English, not the local language! Ethnic Russians in the Baltic states", *American Economic Review*, Vol. 101/3, pp. 526-531, http://dx.doi.org/www.dx.doi.org/10.1257/aer.101.3.526. [7]

Vermeulen, W. and J. van Ommeren (2009), "Does land use planning shape regional economies? A simultaneous analysis of housing supply, internal migration and local employment growth in the Netherlands", *Journal of Housing Economics*, Vol. 18/4, pp. 294-310, http://dx.doi.org/10.1016/J.JHE.2009.09.002. [22]

Westerlund, O. (1998), "Internal Migration in Sweden: The Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Conditions", *Labour*, Vol. 12/2, pp. 363-388, http://dx.doi.org/10.1111/1467-9914.00072. [26]

Wolff, J. and A. Nivorozhkin (2012), "Start Me Up: The Effectiveness of a Self-employment Programme for Needy Unemployed People in Germany", *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, Vol. 25/4, pp. 499-518, http://dx.doi.org/10.1080/08276331.2012.10593586. [38]

Wolff, J., A. Nivorozhkin and S. Bernhard (2016), "You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany", *International Journal of Social Welfare*, http://dx.doi.org/10.1111/ijsw.12176. [41]

Zvaigzne, A., I. Saulāja and A. Čerpinska (2015), "Youth Unemployment and its Main Causes in Latgale Region", *Latgale National Economy Research*, Vol. 1/7, pp. 217-227, http://dx.doi.org/10.17770/lner2015vol1.7.1191. [8]

Izmantotās datubāzes

BURVIS datubāze (Nodarbinātības valsts aģentūra).

Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, http://www.csb.gov.lv/en.

Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, https://migracija.csb.gov.lv/?id=B1e0JusADQ.

Eiropas darbaspēka apsekojums (Eurostat), http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/overview.

Eiropas darbaspēka apsekojuma (Eurostat) 2016. gada ad hoc modulis par jauniešiem darba tirgū, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_ad_hoc_modules.

Gallup pasaules aptaujas dati, http://www.oecd.org/std/43017172.pdf.

Latvijas Darbaspēka apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/social-conditions/unemployment/tables/metadata-employment-and-unemployment.

BURVIS (NVA) datubāzes, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA), Sociālo pakalpojumu datubāzes (SOPA) un Iedzīvotāju reģistra (PMLP) saistītie administratīvie dati.

Latvijas iedzīvotāju mobilitātes apsekojums (CSP), https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/transport-tourism/transport/search-in-theme/357-results-survey-mobility-survey-latvia.

ESAO platjoslas portāls, www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm.

ESAO māju cenu analītisko rādītāju un mājokļu īpašumu cenu indeksu datu kopa, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HOUSE_PRICES.

Latvijas Nodarbinātības valsts aģentūra, http://www.nva.gov.lv/.

4.A. pielikums. Papildu tabula

Pielikuma 4.A.1. tabula. Latvijas pašvaldības saraksts, kas tiek uzskatītas par netieši blakus esošām

Novads	Kods	Netieši blakus esošs novads	Kods	Novads	Kods	Netieši blakus esošs novads	Kods
Aizputes novads	640600	Alsungas novads	624200	Preiļu novads	760202	Krustpils novads	566900
Alsungas novads	624200	Aizputes novads	640600	Priekules novads	641600	Skrundas novads	621200
Amatas novads	424701	Priekuļu novads	427300	Priekuļu novads	427300	Amatas novads	424701
Babītes novads	804900	Engures novads	905100	Pārgaujas novads	427500	Siguldas novads	801601
Baldones novads	800600	Ikšķiles novads	740600	Pāvilostas novads	641401	Liepāja	170000
Baldones novads	800600	Salaspils novads	801200	Raunas novads	427700	Beverīnas novads	964700
Beverīnas novads	964700	Valkas novads	940200	Riebiņu novads	766300	Vārkavas novads	769101
Beverīnas novads	964700	Raunas novads	427700	Rīga	10000	Ādažu novads	804400
Carnikavas novads	805200	Sējas novads	809200	Rīga	10000	Ropažu novads	808400
Cesvaines novads	700800	Jaunpiebalgas novads	425700	Ropažu novads	808400	Ādažu novads	804400
Ciblas novads	684901	Zilupes novads	681801	Ropažu novads	808400	Rīga	10000
Engures novads	905100	Talsu novads	880200	Rugāju novads	387500	Madonas novads	700200
Engures novads	905100	Babītes novads	804900	Rugāju novads	387500	Rēzeknes novads	780200
Garkalnes novads	806000	Salaspils novads	801200	Rēzekne	210000	Ludzas novads	680200
Garkalnes novads	806000	Sējas novads	809200	Rēzeknes novads	780200	Rugāju novads	387500
Iecavas novads	406400	Jelgavas novads	540200	Rēzeknes novads	780200	Lubānas novads	701400
Iecavas novads	406400	Ķekavas novads	800800	Rūjienas novads	961600	Valkas novads	940200
Ikšķiles novads	740600	Stopiņu novads	809600	Salaspils novads	801200	Olaines novads	801000
Ikšķiles novads	740600	Baldones novads	800600	Salaspils novads	801200	Baldones novads	800600
Ilūkstes novads	440801	Līvānu novads	761201	Salaspils novads	801200	Garkalnes novads	806000
Jaunjelgavas novads	321000	Lielvārdes novads	741401	Siguldas novads	801601	Pārgaujas novads	427500
Jaunpiebalgas novads	425700	Cesvaines novads	700800	Skrundas novads	621200	Priekules novads	641600
Jelgava	90000	Olaines novads	801000	Stopiņu novads	809600	Ķekavas novads	800800
Jelgavas novads	540200	Jūrmala	130000	Stopiņu novads	809600	Ikšķiles novads	740600
Jelgavas novads	540200	Iecavas novads	406400	Sējas novads	809200	Carnikavas novads	805200
Jēkabpils novads	560200	Vārkavas novads	769101	Sējas novads	809200	Garkalnes novads	806000
Jūrmala	130000	Jelgavas novads	540200	Talsu novads	880200	Engures novads	905100
Jūrmala	130000	Mārupes novads	807600	Valkas novads	940200	Beverīnas novads	964700
Krustpils novads	566900	Preiļu novads	760202	Valkas novads	940200	Rūjienas novads	961600
Kārsavas novads	681000	Ludzas novads	680200	Vecumnieku novads	409500	Ķekavas novads	800800
Lielvārdes novads	741401	Jaunjelgavas novads	321000	Vecumnieku novads	409500	Lielvārdes novads	741401
Liepāja	170000	Pāvilostas novads	641401	Vārkavas novads	769101	Jēkabpils novads	560200
Lubānas novads	701400	Rēzeknes novads	780200	Vārkavas novads	769101	Riebiņu novads	766300
Ludzas novads	680200	Kārsavas novads	681000	Zilupes novads	681801	Ciblas novads	684901
Ludzas novads	680200	Rēzekne	210000	Ādažu novads	804400	Rīga	10000
Līvānu novads	761201	Ilūkstes novads	440801	Ādažu novads	804400	Ropažu novads	808400
Madonas novads	700200	Rugāju novads	387500	Ķekavas novads	800800	Vecumnieku novads	409500
Mārupes novads	807600	Jūrmala	130000	Ķekavas novads	800800	Iecavas novads	406400
Mārupes novads	807600	Ķekavas novads	800800	Ķekavas novads	800800	Ogres novads	740202
Ogres novads	740202	Ķekavas novads	800800	Ķekavas novads	800800	Stopiņu novads	809600
Olaines novads	801000	Jelgava	90000	Ķekavas novads	800800	Mārupes novads	807600
Olaines novads	801000	Salaspils novads	801200				

Avots: ESAO sekretariāta analīze.

5. nodaļa. Latvijas visneaizsargātāko iedzīvotāju grupu aktivizēšana

Šajā nodaļā ir analizēta visneaizsargātāko iedzīvotāju grupu, jo īpaši ilgstošo bezdarbnieku, jauniešu, gados vecu bezdarbnieku un personu ar invaliditāti situācija Latvijas darba tirgū. Nodaļas sākumā ir izklāstītas jaunākās bezdarba, invaliditātes un garantētā minimālā ienākuma pabalsta saņemšanas tendences un analizēts, cik lielā mērā noteiktas iedzīvotāju grupas ir atkarīgas no šī pabalsta. Turpinājumā ir padziļināti pētītas Latvijas subsidētās nodarbinātības programmas visneaizsargātākajām iedzīvotāju grupām. Nodaļas nobeigumā ir aplūkota Latvijas sabiedrisko darbu programma, kas ekonomikas krīzes laikā kopā ar aktivizēšanas atbalstu tika plaši izmantota kā ienākumus veicinošs pasākums.

Ievads

Šajā nodaļā analizēta politikas uzdevumi Latvijas visneaizsargātāko bezdarbnieku grupu aktivizēšanai, jo īpaši ilgstošiem bezdarbniekiem, jauniešiem, gados veciem bezdarbniekiem un personām ar invaliditāti. Pirmkārt, ir analizētas bezdarbnieka pabalsta, invaliditātes pensijas un sociālās palīdzības (garantētā minimālā ienākumu pabalsta — GMI) saņemšanas tendences un uzsvērtas pārmaiņas pēdējo gadu laikā un kopš ekonomiskās krīzes. Otrkārt, nodaļā ir analizēta atkarība no pabalstiem un aprakstīts to personu profils, kuras pastāvīgi saņem pabalstus vai pieprasa tos atkārtoti. Treškārt, nodaļā ir aplūkota subsidētās nodarbinātības programma, ko piedāvā Nodarbinātības valsts aģentūra (NVA, Latvijas Publiskais nodarbinātības dienests jeb PND). Sniegta programmas un tās dalībnieku aprakstoša analīze un programmas ietekmes uz dalībnieku panākumiem darba tirgū ekonometrisks novērtējums. Ceturtkārt, ir sniegts kopsavilkums par algoto pagaidu sabiedrisko darbu programmu (APSD) un uzsvērts šīs programmas nozīmīgums cīņā pret nabadzību (kopsakarā ar aktivizēšanu) ekonomiskās krīzes laikā.

Latvijas visneaizsargātākās iedzīvotāju grupas un faktori, kas ietekmē viņu situāciju

Latvijas PND izšķir divus to personu grupu, kuras ir tiesīgas saņemt atbalstu, statusus: bezdarbnieki un darba meklētāji. Abu grupu personas reģistrējas NVA un aktīvi meklē darbu. Darba meklētājiem ir jāievēro mazāk stingras prasības un tiem ir tiesības tikai uz dažiem aktīvās darba tirgus politikas (ADTP) pasākumiem. Turklāt bezdarbnieka pabalsta saņemšana atšķir abas grupas. Šajā nodaļā ir aplūkotas dažādas personas, kuras saņem Latvijas sociālās aizsardzības sistēmā paredzēto atbalstu. Sistēma un atbilstības kritēriji dažādu pabalstu iegūšanai sīkāk ir apraksti šī Pārskata 2. nodaļā.

Ilgstošo bezdarbnieku (IB) raksturojums salīdzinājumā ar citiem bezdarbniekiem

5.1.tabulā raksturoti visi bezdarbnieki, ņemot vērā viņu bezdarba perioda ilgumu. Analizēti ir bezdarba periodi, kas sākās un beidzās novērošanas periodā, t. i., no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Tas tādēļ, lai netiktu iekļauti izslēdzami periodi (*censored spells* – tie, kas sākas vai beidzas ārpus novērošanas perioda), tādējādi ietekmējot personu sadalījumu visā periodā.

Personas ar īsu bezdarba periodu daudzējādā ziņā atšķiras no personām ar ilgāku bezdarba periodu (12–24 mēneši vai ilgāks par 24 mēnešiem)., 47 % no visiem bezdarbniekiem ir vīrieši ar īsu bezdarba periodu jeb 0–2 mēneši, savukārt sieviešu īpatsvars ir lielāks to personu grupā, kuru bezdarba periods ir vismaz 6 mēnešus ilgs. 45 gadus vecu un vecāku personu īpatsvars ir lielāks to personu grupās, kuras ir ilgstošie bezdarbnieki (46 % bezdarba periods ir no viena līdz diviem gadiem un 50% — divi gadi un vairāk). Savukārt jauniešiem ir lielāks īpatsvars starp personām ar īsu bezdarba periodu. Viena trešdaļa no visām personām, kuru bezdarba periods nav ilgāks par trim mēnešiem, un 28 % no personām, kuru bezdarba periods ir 3–6 mēneši, ir personas vecumā no 15 līdz 24 gadiem. Bezdarbnieki vecumā no 25 līdz 34 gadiem veido gandrīz vienu ceturto daļu no visām personām ar īsu bezdarba periodu (0–3 gadi un 3–6 mēneši). 38 % personu, kuru bezdarba periods ir ilgāks par vienu gadu, un 31–32 % no personām ar īsāku bezdarba periodu ir slāvu izcelsmes.

Iegūtās izglītības pazīmei nenosaka būtiskas atšķirības starp bezdarbniekiem, kas sagrupēti pēc bezdarba perioda ilguma. 31 % no visiem bezdarbniekiem ir personas ar profesionālo izglītību un ilgu bezdarba periodu (24 mēneši vai vairāk), bet 24 % personu bezdarba periods ir mazāks par 6 mēnešiem. Personu ar augstāko izglītību vidū ilgstošo bezdarbnieku īpatsvars ir lielāks, salīdzinot ar personām, kuru bezdarba periods ir mazāks par 6 mēnešiem. Bezdarbnieki ar augstāko izglītību varētu būt vairāk tiesīgi saņemt bezdarbnieka pabalstu, un pabalsta apmēram viņiem vajadzētu būt lielākam nekā bezdarbniekiem ar zemāku izglītības līmeni, tādējādi pirmie varētu atļauties gaidīt, līdz atrastu atbilstošu darbu, bet otrie nevarētu gaidīt un tādēļ atgrieztos darbā, tiklīdz tiktu saņemts darba piedāvājums.

Sadalījums pa reģioniem apstiprina ievērojamās atšķirības Latvijā, kā tas ir minēts 2. nodaļā un detalizēti aprakstīts 4. nodaļā. 29 % bezdarbnieku, kuru bezdarba periods ir vismaz divi gadi, un 15 % bezdarbnieku, kuru bezdarba periods ir mazāks par vienu gadu, ir no Latgales reģiona. 12 % bezdarbnieku, kuru bezdarba periods ir 1–2 gadi, 14 % bezdarbnieku, kuru bezdarba periods ir lielāks par diviem gadiem, un 4–5 % bezdarbnieku ar īslaicīgu bezdarba periodu, kas nav lielāks par 6 mēnešiem, ir personas ar invaliditāti.

Atkarība no pabalstiem, izņemot invaliditātes pensiju, nav ievērojama

Latvijā ir salīdzinoši zems trūcīgām iedzīvotāju grupām piedāvāto pabalstu nodrošinājums (plašāku skaidrojumu ir sniegusi ESAO (2016)). 5.1. attēlā: atspoguļotas jaunākās tendences par pabalstu saņēmēju skaitu to iedzīvotāju vidū, kuri ir sasnieguši vismaz 15 gadu vecumu. Minētās personas saņem šādus pabalstus: sociālo palīdzību, tostarp pabalstu GMI līmeņa nodrošināšanai (GMI pabalsts) un mājokļa pabalstu (šie divi pabalsti ir parādīti arī atsevišķi 5.1. attēlā), invaliditātes pensiju un bezdarbnieka pabalstu. Kopumā mazs dažādu pabalstu klāsts un īss vidējais periods, kad pabalsti tiek saņemti (detalizētāk tas ir aprakstīts tālāk šajā iedaļā), var liecināt par to, ka atkarība no pabalstiem Latvijā ir salīdzinoši nenozīmīga.

Vienīgais izņēmums šī vispārējā novērojuma saistībā ir invaliditātes pensija. Invaliditātes pensijas saņēmēju skaits pakāpeniski ir palielinājies, un pastāv maza varbūtība, ka invaliditātes pensijas izmaksa varētu tikt pārtraukta. Šī tendence ir saistīta ar Latvijas iedzīvotāju novecošanu un ekonomiskās krīzes nelabvēlīgo ietekmi uz viņu veselību, jo īpaši par gados vecāku iedzīvotāju grupu (The World Bank, 2015). Turklāt ir uzlabojusies sabiedrības informētība par tiesībām un pabalstiem arodslimību gadījumā, kā rezultātā arvien vairāk personu ar arodslimībām reģistrējas oficiāli, jo īpaši kopš ekonomiskās krīzes sākuma (State Labour Inspection, 2018; State Labour Inspection, 2015; State Labour Inspection, 2010).

Savukārt atkarība no sociālās palīdzības pabalstiem ir mazinājusies kopš ekonomikas krīzes sākuma, kad pabalstiem bija būtiska nozīme, atbalstot trūcīgās iedzīvotāju grupas. 2017. gadā jebkurā vienā mēnesī sociālo palīdzību saņēma ne vairāk par 2,3 % iedzīvotāju vecumā no 15 gadiem, un GMI pabalstu naudas vai materiālā izteiksmē saņēma tikai 0,5–0,7 % iedzīvotāju, kas ir reģistrēti Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes (PMLP) datubāzē (5.1. attēls). Mājokļa pabalsta nodrošinājuma atšķirības var skaidrot ar attiecīgo maksājumu cikliskumu, un tās atspoguļo to personu skaitu, kurām pašvaldība attiecīgajā mēnesī ir piešķīrusi īres maksājumus vai mājokļa subsīdijas, nevis faktisko to personu skaitu, kurām ir tiesības saņemt atbalstu[1].

5.1. tabula. Bezdarbnieku personīgās iezīmes ar necenzētiem periodiem, pēc bezdarba perioda ilguma

		0–2 mēneši	3–5 mēneši	6–11 mēneši	12–23 mēneši	24 mēneši un ilgāk
Sieviete		**46,81**	**50,78**	**57,41**	**60,66**	**56,44**
Vecums	15–24	33,96	28,21	12,44	10,31	8,3
	25–34	25,27	25,59	26,43	21,48	20,53
	35–44	16,94	18,02	21,46	22,17	20,7
	45–54	15,36	16,96	22,09	26,84	27,12
	55 gadi un vairāk	8,48	11,22	17,59	19,21	23,36
Izglītība	Nav zināma	16,42	14,87	3,39	0,43	0,88
	Pamatizglītība	18,65	17,02	15,46	17,67	16,02
	Vidējā	21,14	21,37	24,33	24,53	24,36
	Arodizglītība	5,2	5,34	5,65	6,66	5,65
	Profesionālā vidējā	23,75	24,33	28,91	31,43	30,83
	Profesionālā augstākā	6,37	7,33	10,1	9,86	10,51
	Augstākā	8,46	9,74	12,16	9,42	11,74
Tautība	Latvietis	63,89	62,44	58,28	55,72	56,41
	Slāvs	30,74	31,99	36,39	38,09	37,69
	Cits	5,38	5,57	5,33	6,19	5,9
	Citas valsts pilsonis	12,18	13,2	16,11	16,86	15,59
Valodas zināšanas	Nav zināms	2,41	0,69	0,14	0,06	0,73
	Nepārvalda	7,01	6,95	6,36	7,01	8,22
	Pamata	7,45	8,5	8,98	10,71	10,88
	Vidējais	12	12,99	15,58	16,62	15,14
	Augstākais	3,95	4,39	5,64	6,47	5,83
	Iegūta izglītība latviešu valodā	67,18	66,48	63,3	59,14	59,2
Precējies/-usies		**39,56**	**46,91**	**41,25**	**46,93**	**28,5**
Ir bērni (jaunāki par 18 gadiem)		**31,5**	**33,52**	**40,46**	**40,55**	**34,77**
Pilsēta		**46,24**	**48,11**	**49,67**	**43,52**	**43,96**
Reģioni	Rīga	25,95	27,88	30,44	22,12	23,85
	Pierīga	17,41	17,14	17,7	13,96	12,95
	Vidzeme	11,34	10,8	10	11,44	10,62
	Zemgale	14,25	13,72	13,21	11,86	10,31
	Kurzeme	16,34	15,61	13,6	15,36	12,89
	Latgale	14,71	14,84	15,06	25,25	29,38
Laiks, kas pagājis kopš iepriekšējā darba	3 mēneši vai mazāk	58,88	62,98	79,71	67,28	70,46
	4–12 mēneši	8,03	5,31	3,22	4,53	4,37
	13–24 mēneši	2,65	1,82	1,19	2,06	2,65
	Vairāk par 24 mēnešiem	3,02	2,63	1,68	2,83	5,67
	Nav strādājis/nav zināms	27,42	27,26	14,2	23,29	16,86
Bezdarba perioda sākumā saņem sociālo atbalstu		**3,4**	**3,86**	**3,1**	**5,4**	**4,02**
Invaliditāte bezdarba perioda sākumā		**4,39**	**4,9**	**7,22**	**11,85**	**13,81**
N		**138 997**	**84 375**	**116 739**	**32 479**	**31 639**

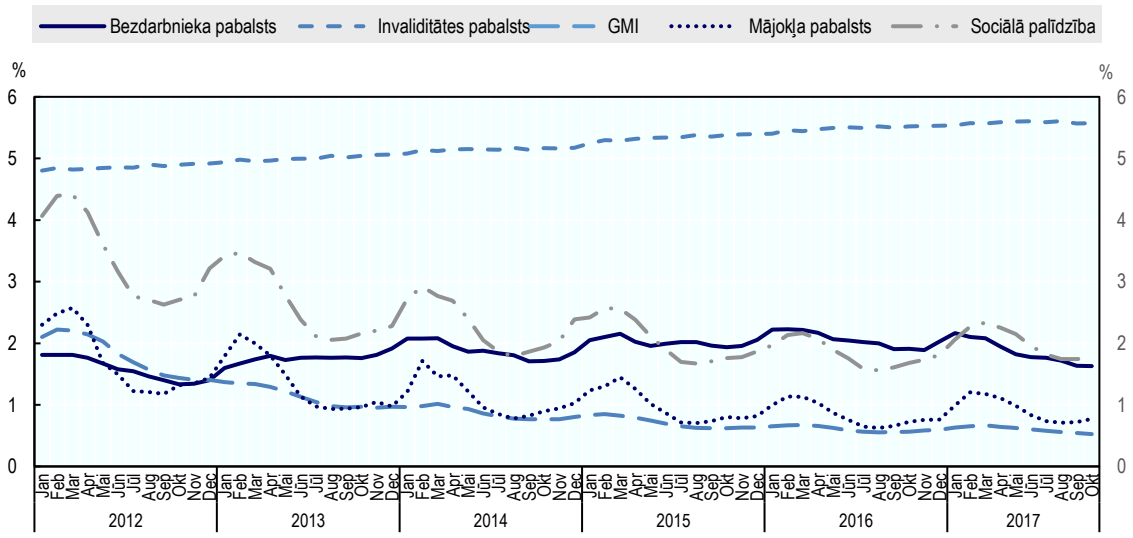
Piezīme: Šajā tabulā ir apkopota informācija no bezdarba periodiem, kas sākas un beidzas pārskata periodā no 2012. gada janvāra līdz 2017 gada oktobrim, proti, no analīzes ir izslēgti visi cenzētie periodi (periodi, kas sākās pirms pārskata pirmā mēneša un beidzās pēc pēdējā mēneša). Tas ir nepieciešams ierobežojums, lai atspoguļotu bezdarba periodu patieso ilgumu.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datu bāzes un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962037

Šajā iedaļā ir aplūkoti dažādi valsts nodrošinātie ar invaliditāti saistītie pabalsti, piemēram, invaliditātes pensija, valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts invaliditātes gadījumā, personu ar invaliditāti kopšanas pabalsti utt. Nav iekļauts pabalsts transporta izdevumu kompensēšanai personām ar invaliditāti, kurām ir apgrūtināta pārvietošanās, jo, lai arī administratīvie dati atspoguļo informāciju par maksājumiem, ko VSAA veic vienreiz sešos mēnešos, pēc tiem nevar precīzi noteikt to personu skaitu, kurām ir tiesības uz šo pabalstu.

5.1. attēls Pabalstu saņēmēji pēc pabalsta veida, 2012.–2017. gads

Pabalstu saņēmēji kā iedzīvotāju daļa vecumā virs 15 gadiem



Piezīme: GMI: garantētais minimālais ienākums. Skaitlis aptver periodu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim un atspoguļo pabalstu saņēmēju skaitu. Dati par cilvēkiem, kas saņem ar invaliditāti saistītus pabalstus, ir pieejami tikai par 18 gadus vecām vai vecākām personām, tāpēc rādītājs ir novērtēts nedaudz par zemu, jo nav ņemti vērā pabalstu saņēmēji vecumā no 15 līdz 17 gadiem. Sociālā atbalsta pabalsti ietver naudā vai natūrā izmaksāto GMI, kā arī īres vai mājokļu subsīdijas (attēlotas kopā ar mājokļa pabalstu un arī atsevišķi šajā attēlā). Šajā diagrammā un turpmāk šajā sadaļā vērā ņemtie invaliditātes pabalsti ietver dažādus valsts maksātus pabalstus, kas saistīti ar invaliditāti, tostarp invaliditātes pensiju, valsts sociālā nodrošinājuma invaliditātes pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana utt., bet neietver transporta kompensāciju personām ar kustību traucējumiem, jo administratīvie dati ietver informāciju par attiecīgajiem maksājumiem, ko VSAA veic reizi sešos mēnešos, bet neļauj precīzi norādīt saņēmēju skaitu.
Avots: Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra, Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datu bāze un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962056

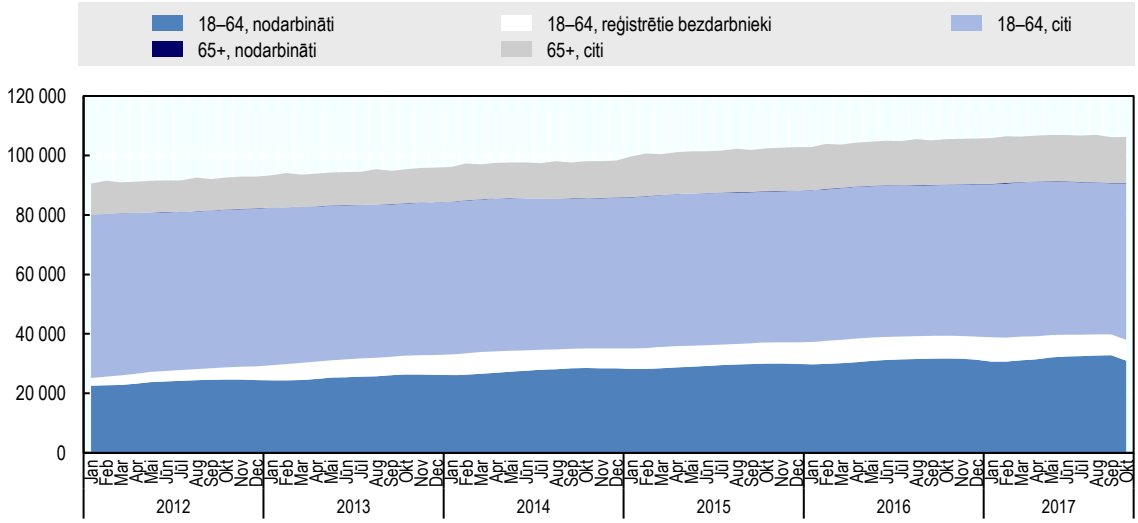
Invaliditātes pensijas (skatīt skaidrojumu Piezīmēs zem 5.2. attēla par tvērumu) saņēmēju (kuri sasnieguši 18 gadu vecumu) skaits palielinājās par 17 %: no 90 500 personām 2012. gada janvārī līdz 106 200 personām 2017. gada oktobrī (5.2. attēls). Šo tendenci ietekmē vairāki faktori, tostarp salīdzinoši liela dažādu riska faktoru ietekme un slikta attieksme pret drošību un veselības aizsardzību darbā (*Occupational Safety and Health — OSH*) Latvijā, kas ir raksturīga gan darba devējiem, gan darba ņēmējiem. Piemēram, aptuveni pusē no visiem uzņēmumiem Latvijā tiek atzīts, ka tajos netiek veikts darba vides risku novērtējums. Latvijā visi darba devēji cenšas samazināt uzņēmējdarbības izmaksas,

piemēram, mazāk finanšu līdzekļu ieguldot darba drošības un veselības aizsardzības pasākumos (Employers' Confederation of Latvia, 2013). Kopumā Latvijas sabiedrība ir nepietiekami informēta par darba vides riska faktoriem un risku novērtējumu: 2013. gadā tikai 36,5 % aptaujāto pieaugušo respondentu atbildēja, ka viņi ir pietiekami informēti par minētajiem jautājumiem; citi atzina, ka vai nu neko nezina, vai arī ir dzirdējuši tikai nedaudz informācijas (Employers' Confederation of Latvia, 2013). Līdz ar to gandrīz pusei (46,5 %) darbspējīga vecuma iedzīvotāju (15–64 gadi) ir arodslimības, kas nopietni ierobežo ikdienas aktivitātes (pašnovērtējuma dati). Šis īpatsvars ir divreiz lielāks par Eiropas Savienības vidējo rādītāju (22,3 %) (Eurostat, 2013).

Vēl viens faktors saistīts ar salīdzinoši retu ārstu apmeklēšanu (jo īpaši vīriešu vidū) Latvijā un ievērojami novēlotām ārstu apskatēm. Saskaņā ar Rīgas Stradiņa Universitātes datiem starp pirmajiem arodslimības simptomiem un diagnozes apstiprināšanu paiet līdz desmit gadiem (Employers' Confederation of Latvia, 2013). Šo situāciju ievērojami pastiprina salīdzinoši ierobežotā piekļuve veselības aprūpes pakalpojumiem, kas ir saistīta ar vairākiem iemesliem, piemēram, salīdzinoši garas rindas un nav iespēja samaksāt par veselības aprūpi, kas novērots mazāk turīgo iedzīvotāju vidū (Karanikolos, Heino, McKee, Stuckler, & Legido-Quigley, 2016). Krīzes periodā personas ar ilgstošu slimības vēsturi invaliditātes pensijai visbiežāk pieteicās tikai pēc tam, kad bija zaudējušas darbu un zaudējuši tiesības saņemt bezdarbnieka pabalstu (The World Bank, 2015). Laikposmā no 2008. līdz 2011. gadam invaliditātes pensijas saņēmēju skaits vecumā no 18 gadiem palielinājās vidēji par aptuveni 3700 personām jeb par 6,5 % gadā. Laikposmā no 2014. līdz 2016. gadam vidējais pieaugums gadā joprojām bija augsts — aptuveni 3000 personu jeb 3,2 %, savukārt 2017. gadā bija vērojams kritums (5.2. attēls). Kopumā kopš 2012. gada sākuma par 17 % palielinājies to personu skaits, kuras saņem ikmēneša invaliditātes pensiju.

Laikposmā no 2012. līdz 2017. gadam invaliditātes pensijas saņēmēju skaits pastāvīgi palielinājās (pielikuma 5.A.2.attēls). Šo pieaugumu veicināja tas, ka invaliditātes noteikšanai pieteicās personas pēc aiziešanas pensijā (65 gadi un vairāk), savukārt to personu vidū, kuras ir darbspējīgā vecumā (18–64 gadi), pieplūdums bija vai nu stabils, vai nedaudz samazinājās (2017. gada laikā).

5.2. attēls. Ar invaliditāti saistītu pabalstu saņēmēji pēc vecuma grupas un darbaspēka statusa



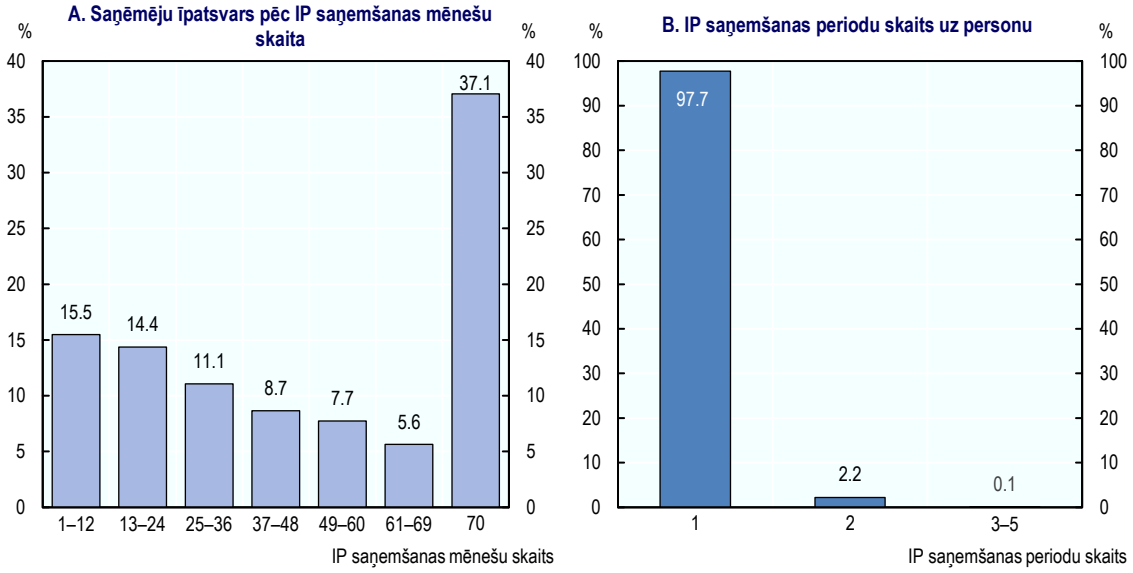
Piezīme: Šajā diagrammā ietverti iedzīvotāji vecumā no 18 gadiem. Invaliditātes pabalsti ietver dažādus valsts pabalstus, kas saistīti ar invaliditāti, tostarp invaliditātes pensiju, valsts sociālā nodrošinājuma invaliditātes pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana utt. Jāņem vērā, ka invaliditātes pabalstu saņēmēji ietver tikai daļu pensijas vecuma cilvēku ar invaliditāti. Nav ietvertas personas, kurām bija invaliditāte pirms pensionēšanās un kuras pēc pensijas vecuma sasniegšanas kļuva par vecuma pensijas saņēmējiem (turpinoties invaliditātei).
Avots: *Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.*

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962075

2017. gadā 85 % pieaugušo, kuri saņēma ar invaliditāti saistītos pabalstus, bija darbspējīgā vecuma personas[2] (5.2. attēls). Līdzīgi kā pirmskrīzes un krīzes periodā (The World Bank, 2015), invaliditāte ir saistīta ar salīdzinoši zemu iesaisti darbaspēkā. 2017. gadā bija nodarbināti tikai 34–36 % darbspējīgā vecuma personu ar invaliditāti un vēl 8–9 % bija reģistrēti kā bezdarbnieki. Tomēr 5.2. attēlā ietvertajā periodā ir vērojama pozitīva attīstība: ir palielinājies nodarbināto personu ar invaliditāti īpatsvars.

Invaliditātes pensijai ir raksturīga ilgstoša tās saņemšana. Laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim gandrīz visiem invaliditātes pensijas saņēmējiem bija tikai viens periods (5.3. attēls), un šis periods bija samērā ilgs. Tikai 16 % no visiem invaliditātes pensijas saņēmējiem bija īslaicīgi invaliditātes pensijas izmaksāšanas periodi, kas nepārsniedza 12 mēnešus. Tomēr šo periodu faktiskā daļa ir vēl mazāka, jo dati par lielāko daļu novēroto periodu nav pilnīgi.

5.3. attēls. Ar invaliditāti saistītu pabalstu saņēmēji pēc izmaksas perioda mēnešos un periodu skaita vienai personai

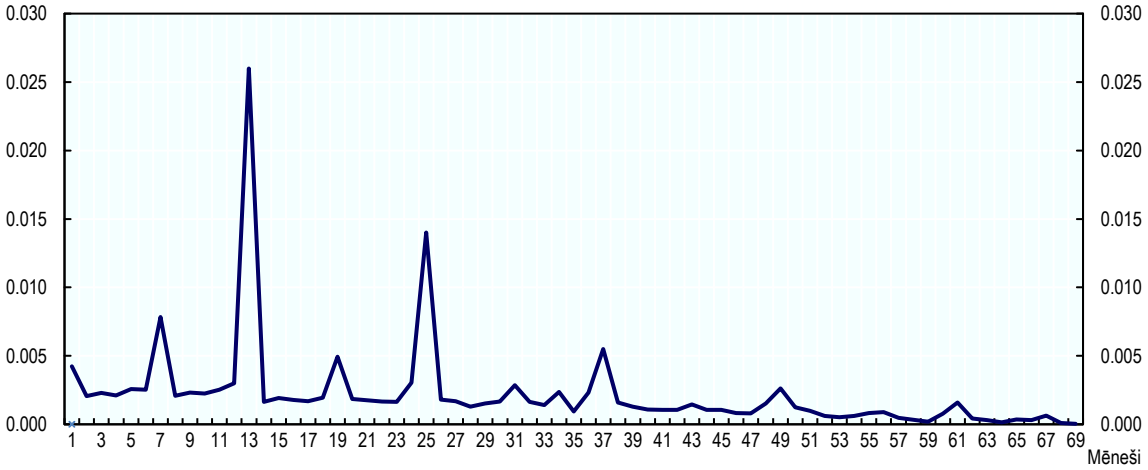


Piezīme: Ir ietverti 18 gadus veci un vecāki iedzīvotāji datu ierobežojumu dēļ, kas neļauj ietvert personas vecumā no 15 līdz 18 gadiem. Aptvertais periods ir no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Invaliditātes pabalsti ietver dažādus valsts pabalstus, kas saistīti ar invaliditāti, tostarp invaliditātes pensiju, valsts sociālā nodrošinājuma invaliditātes pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana utt. Gandrīz 91 % invaliditātes pabalstu saņemšanas periodu ir cenzēts. Invaliditātes pabalstu saņemšanas mēnešu skaits un periodu skaits ir aprēķināts, izmantojot visus periodus, arī cenzētos. 1–2 mēnešu ilgu pārtraukumu gadījumā periodi tika apvienoti.
Avots: Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962094

Šīs tendences liecina par mazu varbūtību, ka invaliditātes pensijas izmaksa pārtraukta, kā parādīts 5.4. attēlā. Ņemot vērā to, ka oficiālais invaliditātes statuss parasti tiek noteikts dēļ slimībām un ilgstošiem funkcionāliem traucējumiem, visā periodā pastāv ļoti zema varbūtība, ka invaliditātes pensija tiks piešķirta. Tas laika gaitā liecina par tipisku samazināšanos, kā arī par to, ka invaliditātes pensijas izmaksāšanas periodi kļūst ilgāki (5.4. attēls). Izmaksas pārtraukšanas varbūtības samazināšanās tiek novērota ik pēc 6 un 12 mēnešiem, kad parasti tiek pārskatītas tiesības saņemt invaliditātes pensiju[3]. Vislielākā izmaksas pārtraukšanas varbūtība (2,6 %) ir novērojama pilna izmaksāšanas gada beigās, savukārt izmaksas pārtraukšanas varbūtība samazinās uz pusi, tiklīdz ir pagājis pirmais gads.

5.4. attēls. Ar invaliditāti saistītu pabalstu pārtraukšanas varbūtība



Piezīme: Ir ietverti 18 gadus veci un vecāki iedzīvotāji datu ierobežojumu dēļ, kas neļauj ietvert personas vecumā no 15 līdz 18 gadiem. Aptvertais periods ir no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Invaliditātes pabalsti ietver dažādus valsts pabalstus, kas saistīti ar invaliditāti, tostarp invaliditātes pensiju, valsts sociālā nodrošinājuma invaliditātes pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana utt. Gandrīz 91 % invaliditātes pabalstu saņemšanas periodu ir cenzēts. Invaliditātes pabalstu saņemšanas mēnešu skaits un periodu skaits ir aprēķināts, izmantojot visus periodus, arī cenzētos. 1–2 mēnešu ilgu pārtraukumu gadījumā periodi tika apvienoti.
Avots: Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra un ESAO aplēses

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962113

Invaliditātes pensijas izmaksas pārtraukšanas galvenais iemesls ir pāreja uz vecuma valsts pensiju (5.5. attēls). Aptuveni viena trešdaļa no visiem invaliditātes pensijas saņēmējiem vecumā no 18 līdz 64 gadiem mēnesi pēc invaliditātes pensijas izmaksas pārtraukšanas bija nodarbināti. Tomēr tās galvenokārt bija personas, kuras bija aktīvas darba tirgū arī periodā, kad tām tika noteikta invaliditāte, un visdrīzāk tādēļ, ka šīm personām bija mazāk smags veselības stāvoklis.

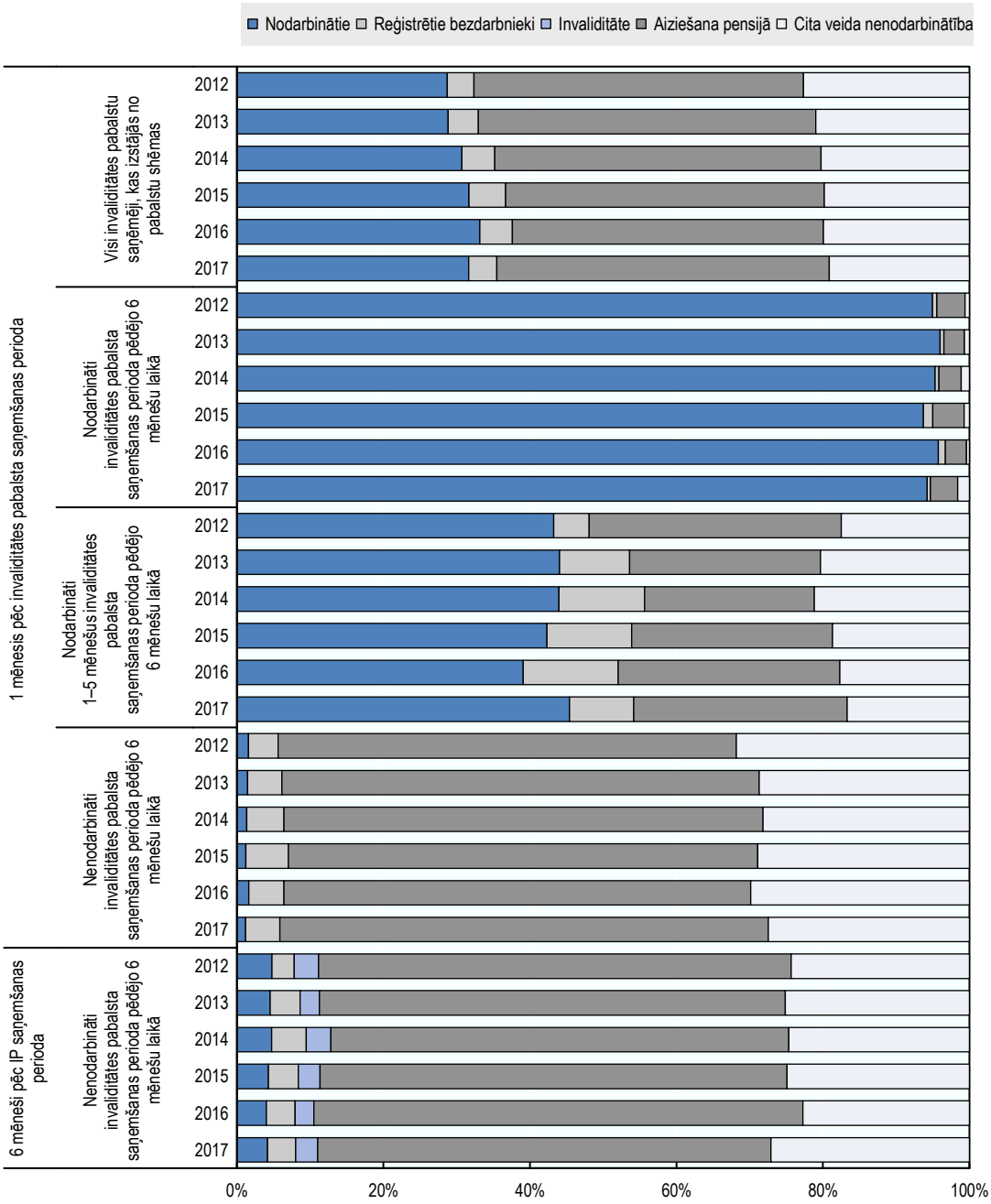
Nenodarbinātība invaliditātes pensijas izmaksāšanas laikā ir ievērojams priekšnosacījums tam, ka persona nebūs nodarbināta arī pēc invaliditātes pensijas izmaksas pārtraukšanas. Mazāk nekā 2 % no visām personām, kuras nebija nodarbinātas pēdējos sešus mēnešus, kamēr saņēma invaliditātes pensiju, darba attiecības atsāka uzreiz pēc izmaksas pārtraukšanas (nākamajā mēnesī). To personu daļa, kuras darba attiecības atsāka sešus mēnešus pēc invaliditātes pensijas izmaksas pārtraukšanas, ir tikai nedaudz lielāka. Aptuveni divas trešdaļas personu, kuras nebija nodarbinātas pēdējā pusgada laikā (vismaz), kamēr saņēma invaliditātes pensiju, bija pirmspensijas vecuma personas ar invaliditāti, kuras uz valsts pensiju pārgāja uzreiz vai drīzumā pēc invaliditātes pensijas programmas beigām.

Jaunāku invaliditātes pensijas saņēmēju grupu gadījumā iziešana no invaliditātes sistēmas nav būtiski saistīta ar nodarbinātību. Tas ir skaidrojams ar vairākiem faktoriem. Pirmkārt, izkrišana no darba tirgus invaliditātes periodā būtiski negatīvi ietekmē turpmākas nodarbinātības iespējas. Otrkārt, pastāvīga veselības stāvokļa pasliktināšanās bieži vien kļūst par nopietnu šķērsli gan nodarbinātībai, gan vēlmei meklēt darbu. Latvijā ir konstatēts, ka smagi un mēreni veselības ierobežojumi būtiski negatīvi ietekmē vīriešu un sieviešu vecumā no 50 gadiem vēlmi strādāt, kā arī to personu nodarbinātību, kuras vēlas

strādāt (The World Bank, 2015). To varētu ietekmēt arī diskriminācija vecuma un veselības dēļ.

5.5. attēls. Kādreizējo invaliditātes pensijas saņēmēju nodarbinātības statuss 2012.–2017. gadā

Rezultāti vienu mēnesi un sešus mēnešus pēc invaliditātes pabalsta (IP) saņemšanas perioda beigām



Piezīme: Ir ietverti invaliditātes pabalstu saņēmēji vecumā no 15 līdz 64 gadiem, kuri izstājās no pabalstu shēmas no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Invaliditātes pabalsti ietver dažādus valsts pabalstus, kas saistīti ar invaliditāti, tostarp invaliditātes pensiju, valsts sociālā nodrošinājuma invaliditātes pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana utt. Gandrīz 91 % invaliditātes pabalstu saņemšanas periodu ir cenzēts. Invaliditātes pabalstu saņemšanas mēnešu skaits un periodu skaits ir aprēķināts, izmantojot visus periodus, arī cenzētos. 1–2 mēnešu ilgu pārtraukumu gadījumā periodi tika apvienoti. Gads attiecas uz mēnesi, kas seko pabalsta saņemšanas perioda pēdējam mēnesim (vai sestajam mēnesim pēc pabalsta saņemšanas perioda pēdējā mēneša attēla apakšpusē).
Avots: Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra un ESAO aplēses.

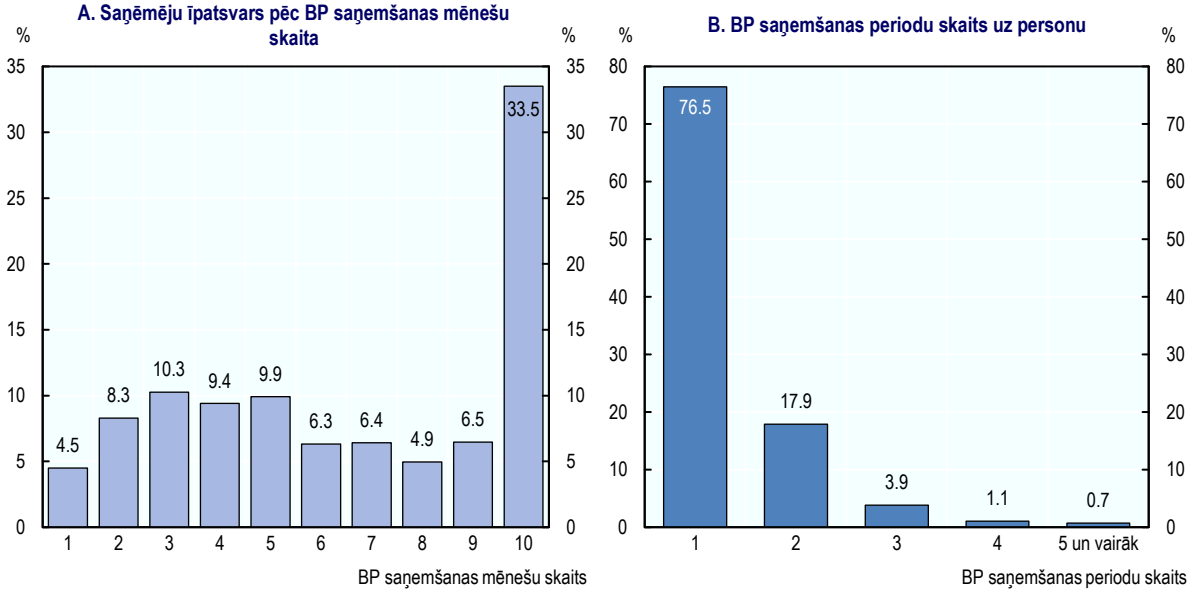
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962132

Bezdarbnieka pabalsts neved uz pabalstu atkarību

Kā aprakstīts šī Pārskata 2. nodaļā, Latvijā bezdarbnieka pabalsts tiek izmaksāts ne ilgāk par deviņiem mēnešiem. Pēc pirmajiem trim mēnešiem izmaksājamais pabalsta apmērs pakāpeniski tiek samazināts, kā arī bezdarbniekiem tiek sniegti stimuli, lai viņi aktīvi sāktu meklēt darbu neilgi pēc bezdarba sākuma. Šāda agrīna bezdarbnieka pabalsta izmaksas pārtraukšana arī stimulē bezdarbniekus piedalīties ADTP, kuras ietvaros papildus bezdarbnieka pabalstam tiek maksāta arī stipendija un vienlaikus palielinātas bezdarbnieku izredzes atrast darbu. ADTP ietvaros tiek piedāvātas, piemēram, apmācību programmas un īpašas programmas darba pieredzes iegūšanai jauniešiem un atbalsts reģionālajai mobilitātei (apmācību programmas ir aplūkotas šī Pārskata 3. nodaļā, savukārt reģionālās mobilitātes programma ir aplūkota 4. nodaļā).

Minēto faktoru dēļ paļaušanās uz bezdarbnieku pabalstu var būt tikai īslaicīga. Laikposmā no 2012. gada līdz 2017. gadam nedaudz vairāk par vienu trešdaļu (34 %) no visiem bezdarbnieka pabalsta saņēmējiem bezdarbnieka pabalstu saņēma visu periodu, kad viņiem bija tiesības saņemt šo pabalstu (5.6. attēls, A grafiks). Lai gan pastāv diezgan maza (pielikuma 5.A.1.attēls) varbūtība, ka persona priekšlaikus izstāsies no bezdarbnieka pabalsta programmas, kopumā aptuveni puse personu pabalstu saņēma (un saglabāja reģistrēta bezdarbnieka statusu) sešus mēnešus. Tas varētu būt saistīts ar to, ka pēc sestā mēneša ikmēneša izmaksa samazinās par līdz pat 50 % no piešķirtā pabalsta apmēra. Lielākajai daļai (77 %) bezdarbnieka pabalsta saņēmēju bija tikai viens bezdarbnieka pabalsta izmaksāšanas periods (5.6. attēls, B grafiks). Nepilnajā sešu gadu periodā, kas tiek analizēts 5.6. attēlā, tikai ceturtdaļai no visiem saņēmējiem bija divi vai vairāk bezdarbnieka pabalsta izmaksāšanas periodi.

5.6. attēls. Bezdarbnieka pabalsta (BP) saņēmēji pēc pabalsta saņemšanas mēnešu skaita un pabalsta saņemšanas periodu skaita uz personu



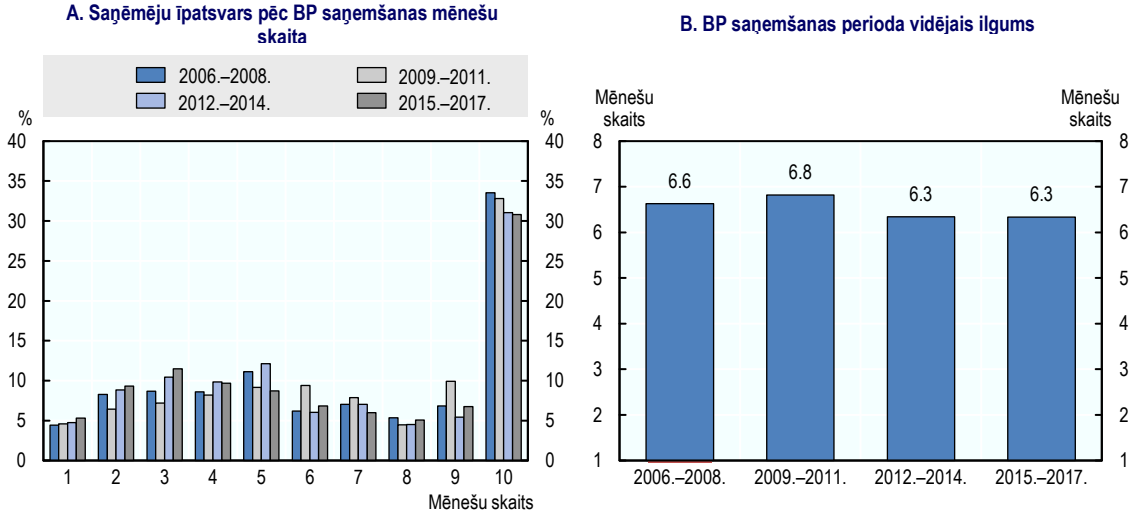
Piezīme: Izlasē ir iekļauti bezdarbnieka pabalsta saņēmēji vecumā no 15 līdz 64 gadiem, kuri šo pabalstu saņēma periodā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Aptuveni 20 % no visiem bezdarbnieka pabalsta periodiem dati bija nepilnīgi. Pabalsta izmaksāšanas ilgums mēnešos tika aprēķināts, neņemot vērā visus periodus ar nepilnīgiem datiem, bet periodu skaits tika aprēķināts, ņemot vērā visus periodus, tostarp ar nepilnīgiem datiem. Dati par periodiem ar īsiem pārtraukumiem netika apkopoti. Lai gan dati par datumiem un līdz ar to arī par precīziem bezdarbnieka pabalsta izmaksas ilgumu nav pieejami, mēnešu skaits A grafikā atspoguļo mēnešu skaitu, kad persona saņēma bezdarbnieka pabalstu. Līdz ar to šķiet, ka periodi, kas ilgst desmit mēnešus, atbilst bezdarbnieka pabalstiem, ko VSAA izmaksāja desmit atšķirīgos mēnešos, bet patiesībā tie atbilst deviņu mēnešu bezdarbnieka pabalsta izmaksas periodiem.
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962151

5.7. attēlā ir atspoguļota 5.6. attēlā sniegtā analīze par četriem trīs gadu periodiem, uz kuriem attiecas pieejamie dati. Laikposmā no 2015. gada līdz 2017. gadam to pabalsta saņēmēju īpatsvars, kuri bezdarbnieka pabalstu saņēma tikai neilgu periodu (līdz trīs mēnešiem), bija lielāks nekā pirmskrīzes periodā (2006.–08.), un to pabalsta saņēmēju īpatsvars, kuri bezdarbnieka pabalstu saņēma visu deviņu mēnešu periodu, bija nedaudz mazāks nekā 2006.–08. gadā.

Tomēr, kā redzams 5.7. attēlā (B grafiks), vidējais bezdarbnieka pabalsta izmaksāšanas periods ir bijis relatīvi stabils un kopš ekonomiskās krīzes sākuma ir samazinājies tikai nedaudz (no 6,8 mēnešiem 2009.–11. gadā līdz 6,3 mēnešiem 2015.–17. gadā). Šī rādītāja neelastīgums lielā mērā ir skaidrojams ar izmaiņām normatīvajos aktos un pasākumu kopumu, kas ieviests, reaģējot uz krīzi. No vienas puses, šie pasākumi paplašināja bezdarbnieka pabalsta segumu ekonomikas lejupslīdes laikā, samazinot minimālo sociālās apdrošināšanas iemaksu periodu, kas nepieciešams, lai personai būtu tiesības saņemt bezdarbnieka pabalstu[4]. No otras puses, šo pasākumu nolūks ir ierobežot izdevumus, samazinot pabalsta ikmēneša izmaksas tiem bezdarbniekiem, kuriem sociālās apdrošināšanas iemaksu periods ir līdz 20 gadiem[5].

5.7. attēls. Bezdarbnieka pabalsta (BP) saņēmēji pēc pabalsta saņemšanas mēnešu skaita un pabalsta saņemšanas periodu vidējā ilguma, 2006.–2017. gads



Piezīme: Izlasē ir iekļauti bezdarbnieka pabalsta saņēmēji vecumā no 15 līdz 64 gadiem, kuri šo pabalstu saņēma periodā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Pabalsta izmaksāšanas ilgums mēnešos tika aprēķināts pēc visu nepilnīgo periodu noņemšanas. Dati par periodiem ar īsiem pārtraukumiem netika apkopoti. Lai gan dati par datumiem un līdz ar to arī par precīziem bezdarbnieka pabalsta izmaksas ilgumu nav pieejami, mēnešu skaits A grafikā atspoguļo mēnešu skaitu, kad persona saņēma bezdarbnieka pabalstu. Līdz ar to šķiet, ka periodi, kas ilgst desmit mēnešus, atbilst bezdarbnieka pabalstiem, ko VSAA izmaksāja desmit atšķirīgos mēnešos, bet patiesībā tie atbilst deviņu mēnešu bezdarbnieka pabalsta izmaksas periodiem. Aprēķini par periodu no 2015. gada līdz 2017. gadam ir balstīti uz 34 mēnešu periodiem, jo dati par 2017. gadu nav pilnīgi (no janvāra līdz oktobrim).
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962170

Atkarība no GMI pabalsta šķiet ierobežota

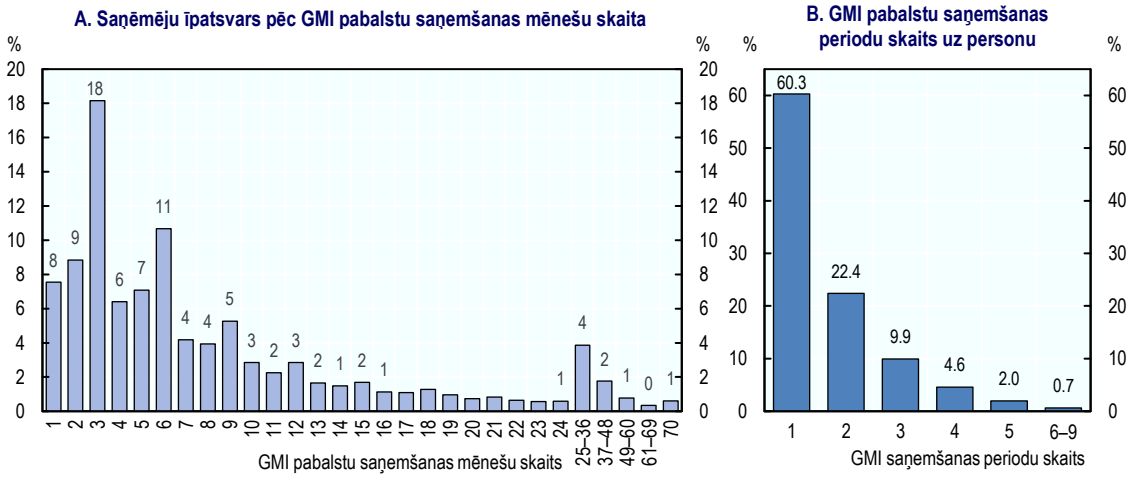
GMI pabalsta saņēmējiem ir jāreģistrējas NVA un jāparaksta vienošanās par līdzdarbības pienākumiem ar pašvaldības sociālo dienestu, kas ir atbildīgs par sociālās palīdzības pārvaldību un izmaksu. Pabalstu piešķir uz 3–6 mēnešiem personām, kuras ir reģistrējušās NVA, bet tikai uz vienu mēnesi — personām, kuras nav reģistrējušās NVA. Pabalsta izmaksa var tikt pagarināta tikai tad, ja persona vienlaikus iegūst reģistrēta bezdarbnieka statusu. GMI pabalsta saņēmēju un viņu ģimeņu sociālā situācija tiek atkārtoti novērtēta reizi trijos mēnešos, lai noteiktu, vai pabalsta izmaksa ir jāturpina vai jāpārtrauc. Pabalsta izmaksa tiek apturēta (un persona zaudē reģistrētā bezdarbnieka statusu), ja persona neievēro vai nu individuālo darba meklēšanas plānu, kas tika saskaņots ar NVA, vai vienošanos par līdzdarbības pienākumiem ar pašvaldības sociālo dienestu.

GMI pabalstu var saņemt personas, kuru ienākumi atbilst noteiktajam atbilstības slieksnim (2013.–17. gadā 49,80 EUR mēnesī uz vienu mājsaimniecības locekli). Tas nozīmē, ka lielām mājsaimniecībām ir tiesības saņemt GMI pabalstu pat tad, ja viens loceklis ir nodarbināts. Pārējiem mājsaimniecības locekļiem ir jāreģistrējas NVA, izņemot dažas Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā paredzētās grupas[6]. GMI un bezdarbnieka pabalstu vienlaikus var saņemt tikai tad, ja bezdarbnieka pabalsta apmērs ir mazs, jo vidējie ienākumi uz vienu mājsaimniecības locekli nedrīkst pārsniegt noteikto slieksni. GMI pabalsta un bezdarbnieka pabalsta vienlaicīga saņemšana visdrīzāk iespējama bezdarbnieka pabalsta saņemšanas pēdējo trīs mēnešu laikā, kad bezdarbnieka pabalsta apmērs ir uz pusi mazāks nekā pirmajos sešos bezdarbnieka pabalsta izmaksāšanas mēnešos.

GMI pabalsta saņēmēju skaits nav liels, turklāt tas samazinās. 2017. gadā starp iedzīvotājiem vecumā no 15 gadiem to personu īpatsvars, kuri saņēma GMI pabalstu, sasniedza tikai 0,5 %, kas ir četrreiz mazāk nekā 2012. gadā (5.1. attēls). Saskaņā ar *Gotcheva* un *Sinnott* (2013) aplēsēm pat ekonomikas lejupslīdes laikā uz GMI pabalstu paļāvās salīdzinoši maza iedzīvotāju daļa, un krīzes laikā GMI pabalstus saņēma ne vairāk kā 4 % iedzīvotāju.

GMI pabalsta izmaksāšanas periodi un šī pabalsta saņemšanas periodu skaits laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim ir sniegti 5.8. attēlā. Tie tika noteikti, izmantojot visus periodus, tostarp periodus ar nepilnīgiem datiem (aptuveni 37 % no visiem pabalstu izmaksāšanas periodiem). Īsu pārtraukumu gadījumā — viens vai divi mēneši — periodi tika apvienoti un uzskatīti par vienu periodu. Vidējais GMI pabalsta izmaksāšanas periods ir salīdzinoši īss. Reizi trijos mēnešos ir novērojami kāpumi (trešajā, sestajā, devītajā utt. mēnesī), kas liecina par GMI pabalsta piemērotības atkārtotu novērtēšanu ik pēc trim mēnešiem. No 2012. līdz 2017. gadam viena trešdaļa GMI pabalsta saņēmēju pabalstu saņēma līdz trīs mēnešiem un vēl 25 % — līdz sešiem mēnešiem. Šajā laikposmā lielākajai daļai pabalsta saņēmēju bija tikai viens GMI pabalsta izmaksāšanas periods.

5.8. attēls. GMI pabalstu saņēmēji pēc GMI pabalstu saņemšanas mēnešu skaita un GMI saņemšanas periodu skaita uz saņēmēju, 2012.–2017. gads



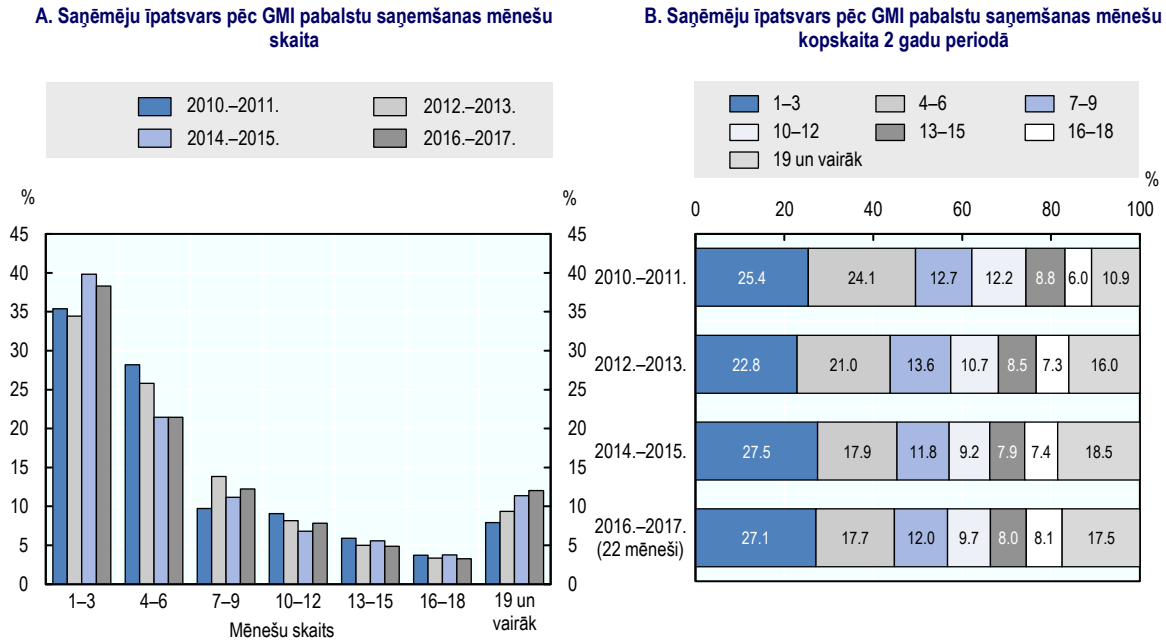
Piezīme: GMI: garantētais minimālais ienākumu līmenis. Izlasē ir iekļauti GMI pabalsta saņēmēji vecumā no 15 līdz 64 gadiem, kuri šo pabalstu saņēma periodā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. GMI pabalsta izmaksāšanas ilgums mēnešos un periodu skaits tika aprēķināti, ņemot vērā visus periodus, tostarp ar nepilnīgiem datiem (aptuveni 37 % no visiem pabalstu saņemšanas periodiem). Dati par periodiem ar 1–2 mēnešu īsu pārtraukumu periodi tika apvienoti un uzskatīti par vienu periodu.
Avots: Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datubāze un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962189

Arvien lielāks pabalsta saņēmēju skaits izmanto GMI pabalstu vai nu kā īstermiņa, vai ilgtermiņa atbalsta pasākumu

5.9. attēlā ir parādīts GMI pabalsta izmaksāšanas ilgums četros divu gadu periodos, uz kuriem attiecas dati: 2010.–11., 2012.–13., 2014.–15. un 2016.–17. 2010.–11. gada periodā tikai ceturtā daļa GMI pabalsta saņēmēju šo pabalstu saņēma ilgāk par vienu gadu, bet šī daļa palielinājās līdz vienai trešdaļai pēdējos divos periodos (2014.–15. un 2016.–17.). Tomēr GMI pabalsta saņēmēju sadalījums pēc GMI pabalsta izmaksāšanas ilguma laika gaitā ir mainījies. To personu, kuras GMI pabalstu izmantoja kā īslaicīgu atbalsta pasākumu (ne ilgāk par trim mēnešiem), īpatsvars ir palielinājies salīdzinājumā ar īpatsvaru ekonomikas lejupslīdes laikā (2010.–11.). Savukārt to personu, kuras GMI pabalstu saņēma 19 mēnešus vai ilgāk, īpatsvars pēdējos gados ir kļuvis salīdzinoši nozīmīgāks.

5.9. attēls. GMI pabalstu saņēmēju sadalījums pēc pabalstu saņemšanas mēnešu skaita, 2010.–2017. gads



Piezīme: Dati ietver garantētā minimālā ienākuma (GMI) pabalsta saņēmējus vecumā no 15 līdz 64 gadiem laikposmā no 2010. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. GMI pabalsta izmaksāšanas ilgums mēnešos tika aprēķināts, ņemot vērā visus periodus, tostarp ar nepilnīgiem datiem (aptuveni 37 % no visiem pabalstu saņemšanas periodiem). Dati par periodiem ar 1–2 mēnešu īsu pārtraukumu periodi tika apvienoti un uzskatīti par vienu periodu.
Avots: Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datubāze un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962208

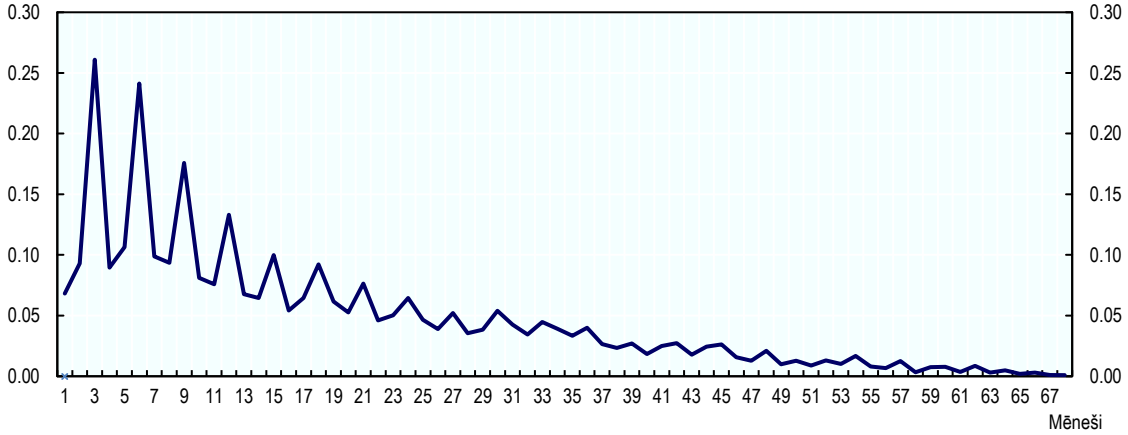
Lai gan GMI pabalsta saņēmēju skaits ir samazinājies, ir pieaudzis to GMI pabalsta saņēmēju īpatsvars, kuri pabalstu saņem ilgāku laiku. Jo ilgāk GMI pabalsts tiek saņemts, jo vairāk samazinās varbūtība, ka GMI pabalsta izmaksa tiks pārtraukta, savukārt pēc 18 mēnešiem (bez pārtraukumiem, kas pārsniedz divus mēnešus) varbūtība, ka persona izies no programmas, ir īpaši maza un nevienā brīdī nesasniedz 8 % (5.10. attēls). 5.10. attēlā novērotie kritumi ir skaidrojami ar to, ka ik pēc trim mēnešiem sociālais dienests atkārtoti novērtē atbilstību pabalsta iegūšanai.

Pieaugošais to personu īpatsvars, kuras ilgstoši saņem GMI pabalstu, liecina par nepieciešamību analizēt īpatnības un izprast šķēršļus, kādēļ šīs personas kļūst atkarīgas no sociālās palīdzības, lai noteiktu politiku, kas palīdzētu tuvināt šīs personas darba tirgum.

Pirmkārt, salīdzinot GMI pabalsta saņēmējus un personas, kuras šo pabalstu nesaņem (pielikuma 5.A.3. attēls), var secināt, ka GMI pabalsta saņēmēji vidēji ir vecāki par personām, kuras šo pabalstu nesaņem. Gandrīz puse no visiem GMI pabalsta saņēmējiem ir vecumā virs 50 gadiem, bet to personu vidū, kuras šo pabalstu nesaņem — tikai 29 %. Vīrieši GMI pabalstu saņem salīdzinoši biežāk nekā sievietes. Personas ar invaliditāti veido 17 % no visiem GMI pabalsta ieguvējiem, savukārt to daļa GMI pabalsta saņēmēju vidū ir tikai 6 % Ilgstoša paļaušanās uz GMI pabalstu tiek saistīta arī ar vecuma un invaliditātes statusu (5.11. attēls). Ilgstoši GMI pabalsta izmaksāšanas periodi ir vairāk raksturīgi vienas personas mājsaimniecībās un pilsētu teritorijās.

5.10. attēls. GMI pabalstu zaudēšanas iespējamība

Pabalstu zaudēšanas varbūtība pēc pabalsta saņemšanas ilguma mēnešos



Piezīme: Šajā analīzē ir ietverti garantētā minimālā ienākuma (GMI) saņēmēji vecumā no 15 līdz 64 gadiem, un tā aptver periodu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim.
Avots: Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datu bāze un ESAO aplēses.

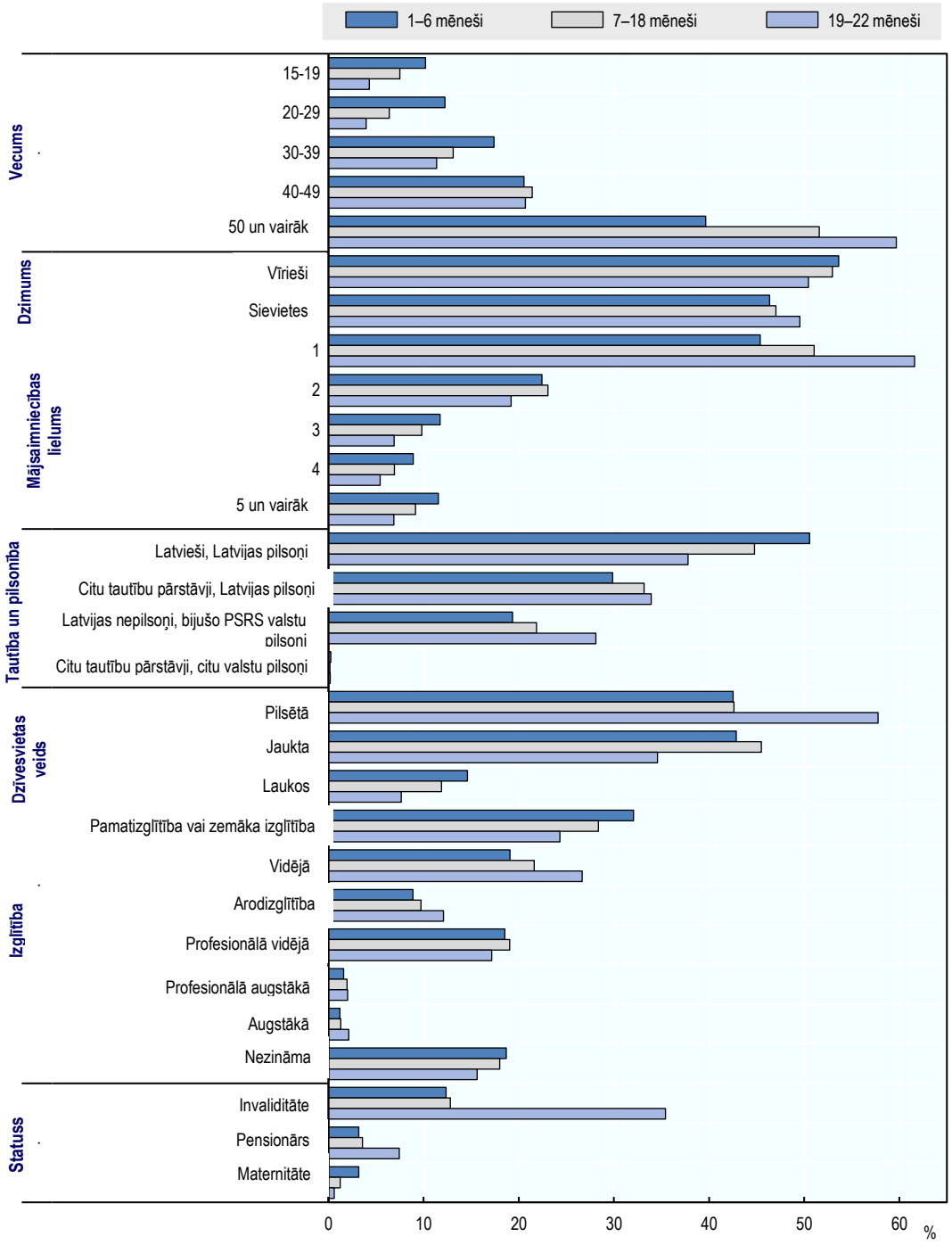
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962227

Skaidrojot ilgstošu GMI pabalsta izmaksāšanu (24 mēnešus vai ilgāk[7]), vecuma un invaliditātes statuss ir kļuvis nozīmīgāks (5.12. attēls). 2016.–17. gadā 61 % no personām, kuras pabalstu saņēma pilnu periodu, bija vecumā virs 50 gadiem, kas ir par 23 procentpunktiem vairāk nekā 2012.–13. gadā. Jaunāku personu grupām ir labākas izredzes atrast darbu, savukārt gados vecākus bezdarbniekus ir grūtāk aktivizēt (Ferré, Immervoll, & Sinnott, 2013; The World Bank, 2015). Nodarbinātības līmeņa paaugstināšana pirmspensijas vecuma iedzīvotājiem prasa īpašas pūles, jo īpaši pēc ilgstoša neaktivitātes perioda.

2016.–17. gadā gandrīz 45 % no visām personām, kuras GMI pabalstu saņēma gandrīz divus gadus, bija oficiāli piešķirts invaliditātes statuss. Šis īpatsvars ir vairāk nekā divreiz lielāks nekā 2013.–14. gadā, un tas ir gandrīz četrreiz lielāks nekā to personu īpatsvars, kuras 2016.–17. gadā GMI pabalstu saņēma ne ilgāk par sešiem mēnešiem (5.11. attēls). Lai gan invaliditātes pensija pārsniedz ienākumu slieksni, kas paredzēts, lai noteiktu piemērotību GMI pabalsta iegūšanai, saskaņā ar SOPA (Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datubāzes) datiem aptuveni puse no visiem GMI pabalsta saņēmējiem dzīvoja divu vai vairāku personu mājsaimniecībās, tādēļ ienākumi uz vienu personu bija zemāki par noteikto slieksni.

Vīrieši un personas, kuras dzīvo vienas, ir salīdzinoši biežāk nekā iepriekš sastopamas starp tiem, kuri GMI pabalstu saņem ilgstoši (5.12. attēls). Mazākumtautību personas ir vairāk atkarīgas no GMI pabalsta nekā etniskie latvieši: vairāk nekā 2/3 no visiem pabalsta saņēmējiem, kuri programmu izmantoja visu divu gadu periodu (2016.–17. gads), nebija latvieši, un gandrīz pusei šo personu nebija Latvijas pilsonības.

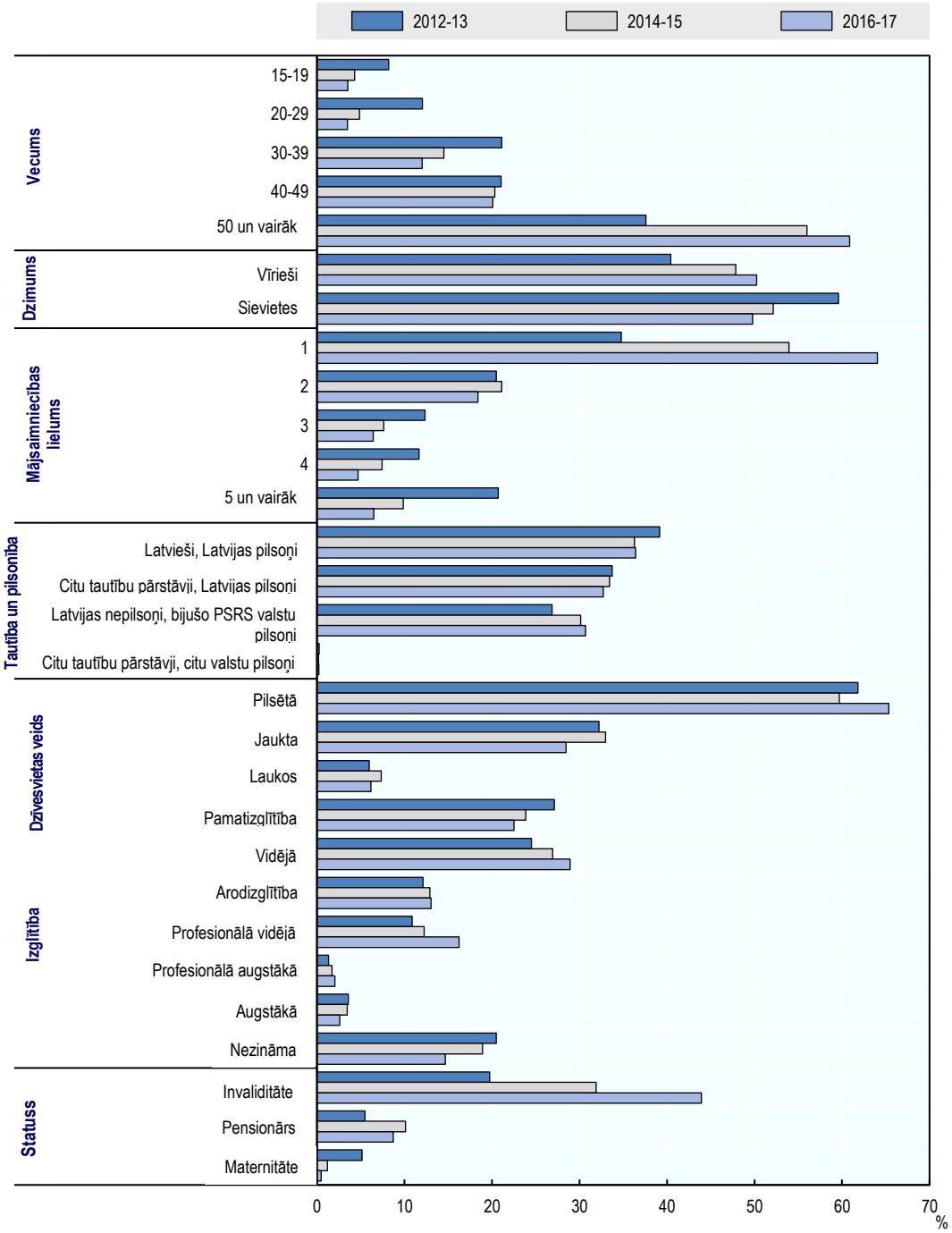
5.11. attēls. GMI pabalstu saņēmēju sociālekonomiskās iezīmes pēc pabalstu saņemšanas ilguma, 2016.–2017. gads



Piezīme: Dati ietver visus pabalsta garantētā minimālā ienākuma (GMI) nodrošināšanai saņēmējus vecumā no 15 līdz 64 gadiem laikposmā no 2016. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. GMI pabalsta saņemšanas ilgums mēnešos tika aprēķināts, ņemot vērā visus periodus, tostarp ar nepilnīgiem datiem. Dati par periodiem ar 1–2 mēnešu īsu pārtraukumu tika apkopoti. Dati par izglītību iegūti no NVA datiem, kas papildināti ar SOPA datiem. Dati par mājsaimniecības lielumu iegūti no SOPA datiem. Šajā diagrammā redzamās vecuma un citas individuālās iezīmes attiecas uz 2016. gada janvāri.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datubāzes un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962246

5.12. attēls. To GMI pabalsta saņēmēju sociālekonomiskās iezīmes, kuri pabalstu saņēma visu divu gadu periodu



Piezīme. Dati ietver visus pabalsta garantētā minimālā ienākuma (GMI) nodrošināšanai saņēmējus vecumā no 15 līdz 64 gadiem laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. 2016.–2017. gadā kopējais pabalsta izmaksas mēnešu skaits nepārsniedz 22 mēnešus. GMI pabalsta saņemšanas ilgums mēnešos tika aprēķināts, ņemot vērā visus periodus, tostarp ar nepilnīgiem datiem. Dati par periodiem ar 1–2 mēnešu īsu pārtraukumu tika apkopoti. Dati par izglītību iegūti no NVA datiem, kas papildināti ar SOPA datiem. Dati par mājsaimniecības lielumu iegūti no SOPA datiem. Šajā diagrammā redzamās vecuma un citas individuālās iezīmes attiecas uz divu gadu perioda pirmā gada janvāri.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datubāzes un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962265

Personu pāreja no pabalstiem uz dažādiem statusiem darba tirgū

Šajā iedaļā ir aplūkota pāreja uz dažādiem statusiem darba tirgū periodā no 2016. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim. Šajā analīzē izmantotie iespējamie statusi (sniegti 5.2. tabulā) tika izvēlēti, ņemot vērā to iegūšanas biežumu un atbilstību šajā iedaļā veiktajai analīzei. T. i, analīzē ir aplūkota darba tirgus statusu (nodarbinātība, bezdarbs un neietilpst darbaspēkā), pabalstu (invaliditātes pensijas, GMI pabalsta, bezdarbnieka pabalsta) un ar nodarbinātību saistīto aktivizēšanas pasākumu (subsidētās nodarbinātības un sabiedrisko darbu programmas) kombinācija.

Vienu gadu vēlāk lielākā daļa nodarbināto personu joprojām strādā, tikai dažas izmaiņas ir novērojamas pabalstos, ko viņi saņem, nodarbinātības laikā. Piemēram, 29 % nodarbināto personu, kuras saņem GMI pabalstu un invaliditātes pensiju, pēc viena gada pāriet uz pilna apmēra invaliditātes pensiju, bet gandrīz puse nodarbināto personu, kuras saņem GMI pabalstu, pēc viena gada šo pabalstu vairs nesaņem. Lielākā daļa nodarbināto invaliditātes pensijas saņēmēju turpina strādāt vienu gadu vēlāk (81 %), savukārt papildu 4 % strādā, nepaļaujoties uz invaliditātes pensiju.

Pozitīvs rezultāts ir vērojams to bezdarbnieku vidū, kuri piedalās subsidētās nodarbinātības programmā (programma sīkāk aprakstīta nākamajā iedaļā). Vairāk nekā ceturtdaļa reģistrēto bezdarbnieku, kuri ir nodarbinātības subsīdiju programmas dalībnieki un nesaņem nevienu pabalstu, vienu gadu vēlāk strādā un nesaņem nekādu atbalstu. Vēl viena ceturtdaļa no šīm personām gadu vēlāk joprojām strādā subsidētajās darba vietās (galvenokārt personas, kurām ir tiesības tikt nodarbinātām subsidētajās darba vietās līdz diviem gadiem).

Šie aprakstošie rezultāti ir mazāk pozitīvi par invaliditātes pensijas saņēmējiem. Gandrīz viena trešdaļa invaliditātes pensijas saņēmēju, kuri ir reģistrēti NVA kā bezdarbnieki, turpina saņemt pabalstu arī gadu vēlāk, bet neietilpst darbaspēkā. Salīdzinājumā ar jebkuru citu grupu ir maz ticams, ka mainīsies to invaliditātes pensijas saņēmēju statuss, kuri neietilpst darbaspēkā. Tikai 5 % no viņiem atgriežas darbā (saglabājot invaliditātes pensiju), un vēl 5 % no viņiem vienu gadu vēlāk neietilpst darbaspēkā un nav tiesīgi saņemt invaliditātes pensiju. Tie invaliditātes pensijas saņēmēji, kuri ir reģistrēti NVA, visbiežāk pāriet uz GMI pabalstu, vienlaikus saglabājot savu reģistrētā bezdarbnieka statusu.

Salīdzinot ar lielāko daļu citu grupu personu, GMI pabalsta saņēmēju statuss, visticamāk, mainīsies, kā redzams tālāk sniegtajā tabulā (5.2. tabula), kas apstiprina šī pabalsta pagaidu raksturu, kā tas tika jau minēts iepriekšējā iedaļā. To GMI pabalsta saņēmēju vidū, kuri ir reģistrēti NVA un vienlaikus saņem bezdarbnieka pabalstu, gadu vēlāk viena trešdaļa ir nodarbināti un vairs nesaņem GMI pabalstu.

5.2. tabula. Pārejas starp darba tirgu, pabalstu saņemšanu un aktivizācijas pasākumiem, kas saistīti ar nodarbinātību

		Nodarbinātie				Ārpus darbaspēka				Reģistrētie bezdarbnieki								
2016 \ 2017		Invaliditātes pabalsts	GMI	GMI un IP	Nesaņem pabalstus	Invaliditātes pabalsts	GMI	GMI un IP	Nesaņem pabalstus	SN ar pabalstiem	SN bez pabalstiem	SDP un pabalsti	BP	Invaliditātes pabalsts	GMI	GMI un IP un/vai BP	GMI un BP	Nesaņem pabalstus
Nodarbinātie	Invaliditātes pabalsts	80,56	0,00	0,02	4,30	6,28	0,00	0,05	1,00	0,12	0,00	0,00	5,80	0,29	1,53	0,00	0,00	0,04
	GMI	0,50	16,38	0,50	46,40	0,25	3,72	0,50	13,4	0,00	0,00	0,25	0,25	3,97	0,00	5,71	2,98	5,21
	GMI UN IP	28,57	2,86	21,43	4,29	14,29	1,43	12,86	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Nesaņem pabalstus	0,47	0,01	0,00	87,97	0,08	0,01	0,00	6,08	0,00	0,01	0,00	0,14	4,30	0,03	0,02	0,01	0,87
Ārpus darbaspēka	Invaliditātes pabalsts	4,77	0,00	0,01	0,31	86,91	0,04	0,69	5,00	0,26	0,00	0,06	0,24	0,01	1,63	0,01	0,00	0,06
	GMI	0,03	1,09	0,00	5,72	2,46	50,05	1,69	32,27	0,00	0,08	0,24	0,13	0,82	0,05	3,01	0,19	2,09
	GMI UN IP	2,21	0,05	0,75	0,30	18,37	1,81	71,49	2,01	0,00	0,00	0,00	1,61	0,00	0,75	0,35	,000	0,30
	Nesaņem pabalstus	0,04	0,01	0,00	10,03	0,45	0,18	0,01	87,39	0,00	0,06	0,04	0,01	0,34	0,03	0,14	0,00	1,26
Reģistrētie bezdarbnieki	SN ar pabalstiem	11,74	0,00	0,00	0,62	8,65	0,00	0,00	1,61	32,14	0,99	0,25	36,84	0,87	6,30	0,00	0,00	0,00
	SN bez pabalstiem	0,36	0,12	0,00	26,84	0,24	0,00	0,00	16,75	0,59	27,32	0,00	0,59	21,14	0,12	0,59	0,12	5,23
	SDP un pabalsti	0,86	0,26	0,00	6,87	2,97	1,39	0,20	15,60	0,53	0,73	9,25	0,79	0,26	10,51	17,45	0,00	32,32
	BP	0,35	0,04	0,00	52,15	0,50	0,12	0,01	29,79	0,01	0,38	0,24	0,09	6,49	0,32	0,56	0,01	8,95
	Invaliditātes pabalsts	12,81	0,02	0,06	0,58	31,19	0,04	0,88	3,40	3,88	0,04	3,02	2,69	0,06	40,66	0,15	0,00	0,05
	GMI	0,20	0,96	0,00	7,71	2,95	2,78	1,33	17,27	0,10	0,20	5,90	1,35	0,25	1,67	41,79	0,07	15,48
	GMI un IP un/vai BP	28,58	0,00	0,14	2,44	31,67	0,22	2,86	5,76	1,35	0,00	0,76	5,53	0,25	19,6	0,17	0,00	0,67
	GMI un BP	0,00	1,18	0,59	34,32	0,00	5,92	0,00	17,16	0,00	0,00	1,78	1,18	3,55	0,00	18,93	0,59	14,79
	Nesaņem pabalstus	0,26	0,09	0,00	28,75	1,06	0,24	0,05	33,06	0,03	0,99	1,82	0,47	2,82	1,02	3,04	0,01	26,26

Piezīme: GMI: garantētais minimālais ienākums, IP: invaliditātes pabalsts, BP: bezdarbnieka pabalsts, SDP: sabiedrisko darbu programma, SN: subsidētā nodarbinātība. Pārejas ir aprēķinātas kā personu statusa izmaiņas laika posmā no 2016. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim.
Piezīme: GMI: garantētais minimālais ienākums, IP: invaliditātes pabalsts, BP: bezdarbnieka pabalsts, SDP: sabiedrisko darbu programma, SN: subsidētā nodarbinātība. Pārejas ir aprēķinātas kā personu statusa izmaiņas laika posmā no 2016. gada janvāra līdz 2017. gada janvārim.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962284

Subsidētās nodarbinātības programmas

Latvijā ir labi attīstīta sistēma atbalstam nodarbinātībai privātajā sektorā (nodarbinātības stimuli) nelabvēlīgā situācijā esošajām iedzīvotāju grupām. Tās ir šādas grupas: personas ar invaliditāti, personas, kuras ir bijušas bez darba vismaz 12 mēnešus, personas vecumā no 55 gadiem un vecākas, personas ar vismaz vienu apgādājamo un personas, kuras ieguvušas bēgļa vai alternatīvās personas statusu. Latvijā īstenotās programmas atbilst Eiropas Savienības Padomes ieteikumiem par Jauniešu garantijas programmas izveidi (European Union, 2013) un ilgstošiem bezdarbniekiem (European Union, 2016), kurā tiek ierosināta mērķtiecīga subsidētā nodarbinātība iepriekš minētajām bezdarbnieku grupām. Jauniešu garantijas programmas ietvaros piedāvātās programmas tika līdzīgā veidā piedāvātas pirms Jauniešu garantijas ieviešanas, un paredzams, ka tās tiks turpinātas arī pēc 2018. gada.

Latvijas stingrā mērķtiecība par pasākumiem visneaizsargātākajām grupām atbilst subsīdiju programmu efektivitātes apliecinājumam. Lielākajā daļā pieejamās literatūras tiek pieminēta ievērojama algu subsīdiju ietekme uz visneaizsargātākajām bezdarbnieku grupām (Card, Kluve, & Weber, 2018). Šīs programmas sniedz atbalstu to personu grupām, kurām citi lētāki un radikālāki risinājumi visdrīzāk nebūs efektīvi. Latvijā arī tiek piedāvāti vairāki pakalpojumi un pasākumi, kuru nolūks ir palīdzēt nelabvēlīgā situācijā esošām personām sagatavoties darba tirgum, izmantojot konsultācijas, specializētu apmācību (skatīt 3. iedaļu) un konkrētu atbalstu.

Laika gaitā ilgstošiem bezdarbniekiem piedāvāto aktivitāšu klāsts tika paplašināts, un 2016. gadā tika ieviestas papildu aktivitātes, tostarp individuālas un grupu konsultācijas, veselības pārbaudes, profesionālās piemērotības noteikšana, motivācijas programmas, sociālais mentorings un terapijas atkarīgām personām.

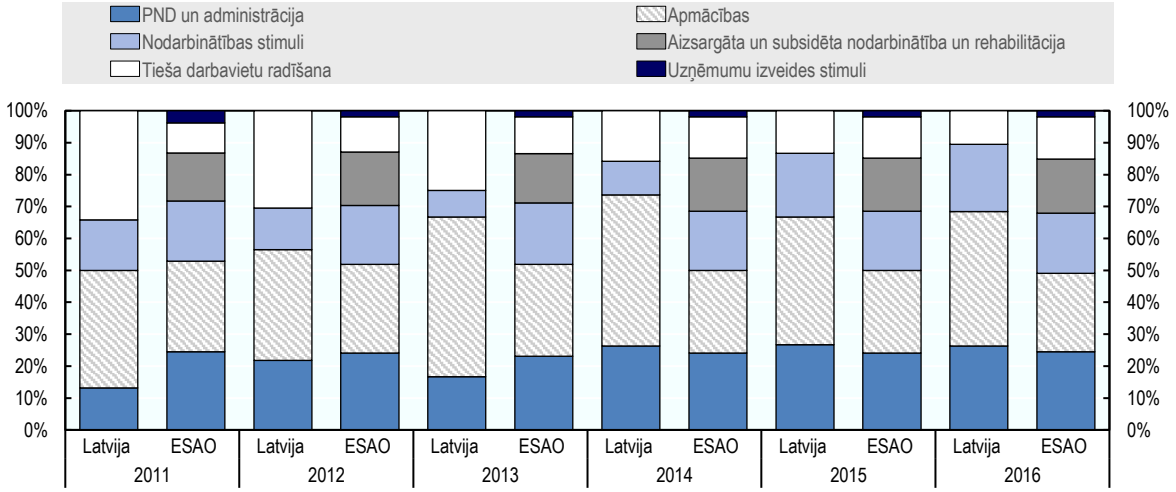
Divas galvenās tendences ir minētas šī Pārskata 2. nodaļas 2.1. tabulā, kurā ir norādīts dalībnieku skaits dažādās ADTP kategorijās Latvijā. Pirmkārt, krīzes laikā tika palielināts pagaidu sabiedrisko darbu piedāvājums, tomēr krīzes pārvarēšanas periodā tas tika samazināts. Otrkārt, ievērojami palielinājās jauniešu līdzdalība aktivizācijas pasākumos, kas bija saistīta ar Jauniešu garantijas ieviešanu.

2017. gadā 3,3 % no visiem ADTP dalībniekiem bija subsidēto nodarbinātības programmu dalībnieki, izņemot vispārējā atbalsta pasākumu un sabiedrisko darbu programmas dalībniekus. Līdzīgs šo dalībnieku īpatsvars bija arī 2012. gadā, bet mazāk nekā puse — 2015. gadā (8 %) un krietni mazāks īpatsvars — 2016. gadā (5,6 %). 2017. gadā 13 % no visiem ADTP dalībniekiem bija pagaidu sabiedrisko darbu dalībnieki (izņemot vispārējā atbalsta pasākumu dalībniekus), savukārt 52 % dalībnieku bija 2012. gadā, kad šī programma tika intensīvi izmantota, lai sniegtu atbalstu mājsaimniecībām, kuras smagi skāra ekonomiskā krīze, un palīdzētu tām neattālināties no darba tirgus (ienākumu atbalsts kopā ar aktivizēšanas pasākumiem).

Latvijā 2016. gadā izdevumi nodarbinātības stimulēšanai veidoja aptuveni vienu piektdaļu no visiem ADTP izdevumiem, nedaudz pārsniedzot ESAO vidējo rādītāju jeb 19 % (5.13. attēls). Ievērojamais pieaugums 2015. gadā ir saistīts ar to, ka Jauniešu garantijas programma ieguva jaunu Eiropas Sociālā fonda finansējumu. 2016. gadā bija salīdzinoši zemi subsidētās nodarbinātības izdevumi attiecībā pret IKP — aptuveni 0,04 %, salīdzinot ar vidēji 0,1 % ESAO valstīs. Tiešo darba vietu radīšanas izdevumi pakāpeniski samazinājās no 34 % 2011. gadā līdz 10 % 2016. gadā no visiem ADTP izdevumiem.

5.13. attēls. Nodarbinātības stimulu izdevumi Latvijā laika gaitā ir auguši

Aktivizācijas pasākumu izdevumu sastāvs Latvijā un ESAO, 2011.–2016. gads



Piezīme: ESAO ir vidējā nesvērtā vērtība, kas neietver Islandi un Lietuvu visā minētajā periodā, Apvienoto Karalisti 2012.–2016. gadā un Franciju, Grieķiju, Itāliju un Spāniju 2016. gadā.
Avots: ESAO/Eurostat darba tirgus programmu datubāze, *http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en*

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962303

Šajā iedaļā ir aprakstītas divas galvenās subsidētās nodarbinātības programmas: i) subsidēto darba vietu programma neaizsargātajām grupām (*Pasākumi noteiktām personu grupām*), kas paredzēta personām ar invaliditāti, personām, kuras ir vecākas par 55 gadiem, un ilgstošiem bezdarbniekiem; ii) subsidēto darba vietu programma gados jauniem bezdarbniekiem (*Subsidētā darba vieta jauniešiem*), kas tika piedāvāta Jauniešu garantijas programmas ietvaros no 2014. līdz 2018. gadam (5.4. tabula). Detalizēti piemērotības kritēriji dalībai šajās divās programmās ir sniegti 5.3. tabulā. Papildus šai programmai gados jauniem bezdarbniekiem ir pieejamas vairākas programmas, kurās tiek piedāvātas nodarbinātības iespējas privātajā sektorā, tomēr šajās programmās paredzētie ikmēneša atbalsta nosacījumi (līmenis un ilgums) nav tik dāsni kā galvenajā jauniešu subsidētās nodarbinātības programmā. Tāpēc šajā iedaļā to ietekme nav aplūkota.

Subsidētā nodarbinātība ir pieejama neaizsargātām grupām un jauniešiem

Programmas neaizsargātām grupām ietvaros darba devējiem tiek piešķirtas subsīdijas algu izmaksai, un tās var izmantot līdz pat 50 % no kopējām algu izmaksām. Alga nedrīkst būt lielāka par valstī noteikto minimālo mēneša darba algu (no 2018. gada 1. janvāra — 430 EUR). Personām ar invaliditāti subsīdijas apmērs ir lielāks, un alga drīkst būt līdz pat 1,5 reizes lielāka par minimālo algu, izņemot gadījumus, kad personas ir nodarbinātas mazkvalificētos darbos, par kuriem maksimālās subsīdijas algu izmaksai nedrīkst pārsniegt minimālo algu. Subsīdiju apmērs ir fiksēts un nav atkarīgs no personu invaliditātes pakāpes un grupas.

Subsīdijas piešķir uz laiku līdz 12 mēnešiem personām, kuras ir bijušas bez darba vismaz vienu gadu un ir sasniegušas vismaz 55 gadu vecumu, un bēgļiem (programmas piemērotības nosacījumu un subsīdiju apmēru saraksts ir sniegts 5.3. tabulā). Subsīdijas

piešķir uz laiku līdz diviem gadiem personām, kuras ir bijušas bez darba vismaz divus gadus, un personām, kuras ir bijušas bez darba 12 mēnešus un kurām ir vai nu vismaz viens apgādājamais ģimenes loceklis, vai kuras ir vecākas par 55 gadiem. Personām ar invaliditāti subsīdijas piešķir arī uz laiku līdz diviem gadiem. Persona, kurai ir tiesības saņemt atbalstu, *atkārtoti* programmā var piedalīties tikai tad, ja ir pagājis viens gads pēc iepriekšējās dalības izbeigšanas.

Šīs programmas nolūks ir laika posmā no 2015. gada februāra līdz 2022. gada decembrim darba tirgū iekļaut kopumā 5177 nelabvēlīgā stāvoklī esošus bezdarbniekus. Programma darbojas ar Eiropas Savienības atbalstu (Eiropas Sociālais fonds 30 miljonu EUR apmērā), ar finansējumu no valsts budžeta (3,7 miljoni EUR), kā arī ar privāto finansējumu (14 miljoni EUR), ko darba devēji izmaksā algu veidā.

NVA, ņemot vērā vairākus kritērijus, katrai filiālei aprēķina vietu skaitu subsidētās nodarbinātības programmā un attiecīgus resursus. Kritērijs ir to bezdarbnieku skaits, kuri 12 mēnešu periodā konkrētajā filiālē ir reģistrēti mērķgrupās (jo īpaši personas, kuras ir bijušas bez darba vismaz 12 vai 24 mēnešus, un bezdarbnieki vecumā no 55 gadiem). Bezdarbniekiem ar invaliditāti subsidēto darba vietu skaitu katrā NVA filiālē nosaka, ņemot vērā filiālē reģistrēto bezdarbnieku ar invaliditāti skaitu un to iepriekšējā gada subsidēto darba vietu skaitu, kuras joprojām turpinās. Tiek ņemts vērā arī pieprasījums no filiāles. No 2019. gada, nosakot katrai filiālei piešķiramo subsīdiju apmēru, tiek ņemta vērā arī darbinieku darba slodze un filiālē reģistrēto vakanču skaits.

Pateicoties šādam finansēšanas mehānismam, NVA var nodrošināt efektīvu resursu sadali, ņemot vērā konkrētās filiāles klientu vajadzības, vienlaikus samazinot filiālēm ar budžeta plānošanu saistīto slogu. Pirms šī mehānisma ieviešanas filiālēm piešķirto subsidēto darba vietu skaits bija atkarīgs no sadarbības pakāpes starp filiāli un attiecīgās teritorijas darba devējiem. Tādējādi tika radīta ievērojama nelīdzsvarotība un bezdarbnieku vajadzību īstenošana nebija sekmīga. Sistēma ir salīdzinoši elastīga, tādēļ filiāļu vadītāji var pieprasīt piešķirt papildu subsidētās darba vietas, pamatojoties uz negaidītām izmaiņām vietējā darba tirgū. Pēc pieprasījuma izskatīšanas NVA centrālais birojs var pieņemt lēmumu par papildu līdzekļu piešķiršanu programmas īstenošanai konkrētajai filiālei.

Kad filiālei noteikts subsidēto vietu skaits un piešķirts atbilstošs budžets, tā izsludina uzaicinājumu iesniegt pieteikumus tiem darba devējiem, kuri ir ieinteresēti piedalīties programmā. Saskaņā ar programmas nosacījumiem atbalstu ir tiesīgi saņemt visu veidu uzņēmumi (izņemot medicīnas un izglītības iestādes), pašnodarbinātas personas, nevalstiskās organizācijas (izņemot politiskās partijas) vai nodibinājumi un lauksaimniecības pakalpojumu kooperatīvi. Darba devēji iesniedz vietējā NVA filiālē iesniegumu un pavaddokumentus[41] un izziņu par nodokļu un nodevu parāda neesamību. NVA filiāles izveidota komisija izskata visus pieteikumus un izvēlas darba devējus, kuri piedalīsies programmā. Otrajā posmā NVA un potenciālais darba devējs kopīgi izvēlas vienu no atbilstošajiem bezdarbniekiem, pamatojoties uz prasmēm, kas ir nepieciešamas amata pienākumu pildīšanai.

5.3. **tabula. Subsidētās nodarbinātības programmas raksturojums un atbilstības nosacījumi**

	Piemērotība	Subsīdiju apmērs	Maksimālais subsīdiju apmērs	Maksimālais subsīdiju izmaksas ilgums
Programma neaizsargātām grupām	Nav nodarbināts vismaz 12 mēnešus vai vecumā no 55 gadiem, vai arī iegūts bēgļa vai alternatīvās personas statuss	50 % no kopējām algu izmaksām	Minimālā alga	12 mēneši
	Nav nodarbināts vismaz 12 mēnešus (vecumā no 55 gadiem vai ir vismaz viens apgādājamais)		Minimālā alga	24 mēneši
	Bez darba vismaz 24 mēnešus		Minimālā alga	24 mēneši
	Personas ar invaliditāti		Minimālā alga (mazkvalificēti darbi) vai 1,5 minimālās algas	24 mēneši
Programma jauniešiem	Vecumā no 20 līdz 29 gadiem (nav nodarbināts 6 mēnešus, nav ieguvis vispārīgo izglītību vai profesionālo kvalifikāciju, ir apguvis pilna laika izglītības programmu ne vēlāk kā pirms diviem gadiem un vēl nav ieguvis savu pirmo pastāvīgo darbu vai ir ieguvis bēgļa vai alternatīvās personas statusu)		Jauniešiem ar invaliditāti: Minimālā alga (mazkvalificēti darbi) vai 1,5 minimālās algas Pārējiem jauniešiem: Minimālā alga	6 mēneši

Subsīdijas tiek nodrošinātas tikai jaunām darba vietām, kas ir bijušas vakantas ne mazāk kā četrus mēnešus. Turklāt izvēlētais programmas dalībnieks pēdējā gada laikā nedrīkst būt bijis nodarbināts pie attiecīgā darba devēja. Šīs prasības tiek uzraudzītas un īstenotas NVA. Noteiktie ierobežojumi ir līdzīgi citās ESAO valstīs ieviestajiem ierobežojumiem, un to mērķis ir līdz minimumam samazināt iespējamo subsidētās nodarbinātības izstumšanas ietekmi (*possible displacement effects*) un efektivitātes zudumu (*deadweight losses*). Ja tiek konstatēts, ka darba devējs pārkāpj kādu no līguma prasībām, nodarbinātības subsīdiju izmaksas tiek pārtrauktas un darba devējam divus gadus nav atļauts piedalīties šajā programmā.

Darba devējam ir jānorīko kvalificēts darba vadītājs (kurš saņem papildu algu) katram bezdarbniekam, kurš pieņemts darbā subsidētās nodarbinātības programmas ietvaros. Darbu vadītājam ir pienākums atbalstīt darbinieku un palīdzēt viņam apgūt darbam nepieciešamās prasmes. Darbu vadītāju pakļautībā drīkst strādāt ne vairāk par diviem bezdarbniekiem. Darbu vadītāja līdzdalības apmērs ir atkarīgs no darba sarežģītības un darbinieka profila. Jauniešiem un personām ar invaliditāti parasti tiek sniegts lielāks atbalsts. Bezdarbniekiem, kuri strādā augsti kvalificētu darbu, darbu vadītājam ir jāapliecina, ka viņa kvalifikācija atbilst bezdarbnieka profesijai un veicamajam darbam, kā arī ka viņam ir atbilstoša profesionālā pieredze.

Personu ar invaliditāti gadījumā var būt nepieciešams pielāgot darba vietu (piemēram, piekļuvi darba vietai un ikdienas darba apstākļus), lai persona varētu piekļūt darba vietai un pildīt savus pienākumus. Lai noteiktu, kas ir jāpielāgo, ir nepieciešams speciālista viedoklis. Pēc šī novērtējuma NVA var pieņemt lēmumu izmaksāt līdz 711 EUR, lai segtu daļu no izmaksām, kas saistītas ar darba vietas pielāgošanu un personu ar invaliditāti pieņemšanu darbā. Atbilstoši personu ar invaliditāti vajadzībām var tikt piešķirts arī reģionālās mobilitātes atbalsts (skatīt šī Pārskata 4. iedaļu) un zīmju valodas tulks.

Labi izstrādāta jauniešu bezdarbnieku atbalsta sistēma

Ilgu laiku pirms Jauniešu garantijas programmas ieviešanas visās ES dalībvalstīs, Latvijā tika īstenotas vairākas programmas, kuru mērķis bija palīdzēt jauniešiem iegūt pirmo pieredzi darba tirgū un veiksmīgi pāriet no skolas uz darba tirgu. ESAO (2015) detalizēti apraksta NVA reģistrētajiem bezdarbniekiem un neaktīviem jauniešiem pieejamās programmas un pakalpojumus, kā arī problēmas, ar kurām Latvija saskaras to jauniešu gadījumā, kuri nav iesaistīti ne nodarbinātībā, ne izglītībā, ne aroda apguvē (*NEET*), palīdzot uzlabot saikni ar darba tirgu.

Galvenā programma, kuras ietvaros jauniešiem tiek piedāvāta subsidētā nodarbinātība ir "Subsidētās darba vietas jauniešiem bezdarbniekiem". Programmā ir paredzēta subsīdiju piešķiršana ikmēneša darba algu izmaksai darba devējiem, kuri nodarbina bezdarbniekus līdz sešiem mēnešiem. Tiesības piedalīties programmā ir bezdarbniekiem vecumā no 15 līdz 29 gadiem, kuri ir bijuši bez darba vismaz sešus mēnešus vai kuri nav pabeiguši pilna laika izglītību vairāk nekā pirms diviem gadiem un vēl nav ieguvuši pastāvīgu darbu. Subsīdiju apmērs ir tāds pats kā programmā, kas paredzēta neaizsargātajām grupām. Jauniešiem ar invaliditāti par mazkvalificētu darbu (vienkāršās profesijas) tiek izmaksāta minimālā alga, un tā nedrīkst būt 1,5 reizes augstāka kā minimālā alga. Visiem pārējiem jauniešiem bezdarbniekiem ar subsīdijām tiek segti 50 % no kopējās algas, nepārsniedzot minimālo algu.

Pieaugušo programmas gadījumā jauniešiem nedrīkst piedāvāt divas subsidētās nodarbinātības pēc kārtas. Starp divām subsidētajām nodarbinātībām jābūt vismaz viena gada starplaikam. Programmā neaizsargātām grupām ir paredzēti daži izņēmumi pārtraukumiem, kas nav ilgāki par pusi no paredzētā dalības laika.

Arī jaunieši bezdarbnieki var saņemt atbalstu, izmantojot programmu "Pirmā darba pieredze jaunietim", kurā jauniešiem tiek piedāvāta iespēja ne ilgāk par gadu iegūt darba pieredzi jaunās darba vietās. Programmas pirmo sešu mēnešu laikā darba devēji saņem 200 EUR un pēdējo sešu mēnešu laikā — 160 EUR, savukārt lielākas subsīdijas tiek maksātas par personām ar invaliditāti. Tiek apmaksāti arī papildu izdevumi piemaksām darbu vadītājiem (50 % no minimālās algas par pirmajiem trim mēnešiem), darba vietas pielāgošanai personas ar invaliditāti vajadzībām un attiecīgo speciālistu, piemēram, asistentu, zīmju valodas tulku u. c, piesaistei.

Jaunieši bezdarbnieki, kuri vēlas iegūt darba pieredzi nevalstiskajās organizācijās (NVO), var izmantot programmu "Darbam nepieciešamo iemaņu attīstība nevalstiskajā sektorā", kuras ietvaros tiek piedāvāts noteikts atbalsts dalībniekiem (90 EUR mēnesī) līdz pat sešu mēnešu ilgai nodarbinātībai. Viens no šīs programmas nolūkiem ir piedāvāt jauniešiem iespēju iegūt darba pieredzi laikā, kad ir ierobežotas darba iespējas. Kopš Jauniešu garantijas programmas sākuma 2014. gadā tajā kopumā piedalījās vairāk nekā 4000 bezdarbnieku. Līdzīga programma tika īstenota arī pirms Jauniešu garantijas programmas, un tajā piedalījās aptuveni 1000–1400 personu gadā.

5.4. tabula. Nodarbinātības programmu dalībnieki

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Padziļinātai izvērtēšanai izraudzītās programmas						
Subsidēta nodarbinātība neaizsargātajām grupām	788	1670	1315	864	979	870
Pirms Jauniešu garantijas: darba vieta jaunietim	523	152				
Jauniešu garantija: subsidēta darba vieta jaunietim			283	508	534	514
Citas programmas						
Pirms Jauniešu garantijas: atbalsts jauniešu brīvprātīgajam darbam	859	1439	4			
Jauniešu garantija: jaunieša pirmā darba pieredze			70	172	110	133
Jauniešu garantija: darbam NVO nepieciešamo prasmju attīstīšana			962	873	1143	1143
Jauniešu garantija: ergoterapijas pakalpojums			35	66	176	133
Pagaidu sabiedriskie darbi	31 166	32 129	19 225	8430	10 937	13 032
Programma skolēnu nodarbinātībai vasarā			4287	3804	4239	4975

Avots: Nodarbinātības valsts aģentūra

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962322

Jauniešiem bezdarbniekiem arī tiek piedāvāti semināri profesionālās izglītības iestādēs, lai palīdzētu viņiem pieņemt lēmumus par karjeru. Šajos semināros jaunieši var izmēģināt līdz pat trīs dažādas profesijas (vidēji divas nedēļas katrai profesijai). Jauniešiem tiek maksāts arī ikmēneša pabalsts. Šīs programmas dalībniekiem tiek sniegta gan praktiskā pieredze (vismaz 60 % no kopējā dalības laika), gan teorētiskie kursi.

Jaunieši, tāpat kā visu vecumu darba ņēmēji, var saņemt atbalstu, lai pieņemtu apmācību un darba piedāvājumus ārpus teritorijas, kurā viņi dzīvo. Šī Pārskata 4. iedaļā ir vairāk aprakstīta šī mobilitātes programma un novērtēta tās ietekme.

Visbeidzot, skolēnu vasaras nodarbinātības programmas ietvaros skolēniem tiek piedāvāta iespēja iegūt darba pieredzi vasaras brīvlaikā. Skolēniem tiek piedāvātas arī konsultācijas karjeras jautājumos. Liela daļa darba devēju ir pašvaldības un citas valsts iestādes. Ar šo programmu tiek piesaistīts vislielākais dalībnieku skaits jauniešu, 2016. gadā sasniedzot 4239 dalībniekus un 2017. gadā — 4975 dalībniekus.

Subsīdijas izmanto tikai neliela daļa darba devēju

Subsīdijas samazina darba devēju finansiālās izmaksas vai riskus, kas saistīti ar nezināmu nodarbināmās personas produktivitāti. Līdzīgi kā nodarbinātības pakalpojumu gadījumā, šī programma ir īpaši piemērota jauniešiem, kuri pirmo reizi ienāk darba tirgū un kuru (uztvertā) netiešā produktivitāte var būt zemāka par vidējām darba algām. Subsidētā nodarbinātība var arī samazināt to darba devēju izmaksas, kuri jauniešiem nodrošina apmācību darba vietā. Izmantojot subsīdijas apmācībai, var palielināt praktisko apmācību vietu skaitu nelabvēlīgā stāvoklī esošiem jauniešiem.

Lai izvairītos no izstumšanas ietekmes (*displacement (substitution) effects*), ESAO valstīs algu subsīdiju programmas ir pieejamas tikai jaunizveidotām darba vietām un/vai ir noteikts minimālais periods, cik ilgi vakancei jābūt publicētai pirms subsīdiju saņēmēju drīkst pieņemt darbā. Dažās valstīs subsidētā nodarbinātība ir pieejama tikai tad, ja palielinās darba vietu skaits uzņēmumā. Tādējādi tiek nodrošināts, ka subsīdiju saņēmēji neizstumj citus darba ņēmējus (Boockmann, 2015). Latvijā programmām nav noteikts šāds kritērijs, bet ir prasība pirms subsidētā darbinieka nolīgšanas izsludināt vakanci uz vismaz

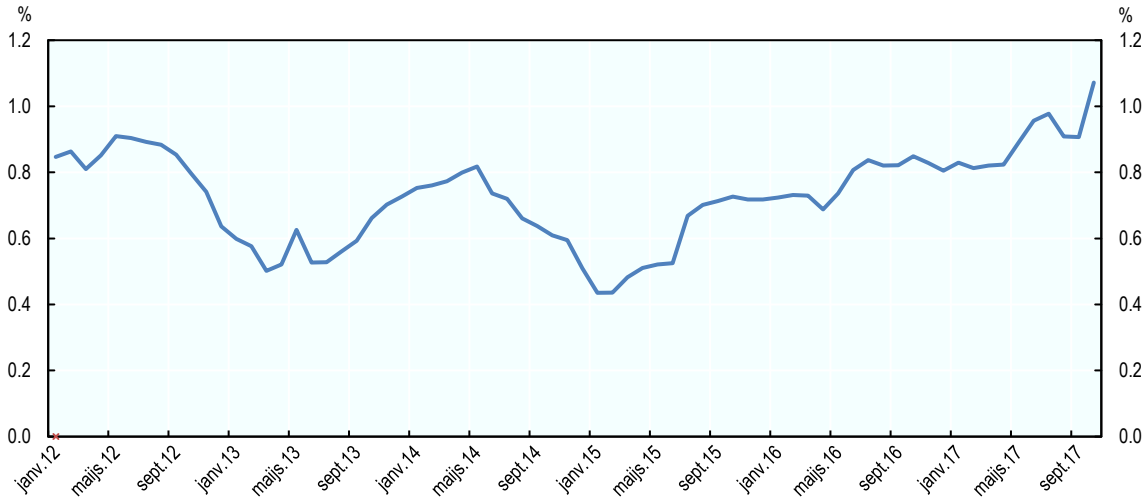
četru mēnešu laikposmu. Turklāt izvēlētais kandidāts nedrīkst būt bijis attiecīgā uzņēmuma darbinieks iepriekšējā gadā.

Pieejamajā literatūrā nav pietiekamu pierādījumu par subsīdiju radīto izstumšanas ietekmi. Van Reenen (2004) šo ietekmi analizēja Lielbritānijas programmu "New Deal for Young People" ietvaros. Viņš secināja, ka nav pierādījumu (vai to ir maz) par izstumšanas ietekmi uz gados vecākiem bezdarbniekiem.

Subsidētā nodarbinātība dažkārt ir saistīta ar sarežģītām birokrātiskām procedūrām un striktiem nosacījumiem, un tas var veicināt zemus darba devēju līdzdalības rādītājus, jo īpaši, ja atbalsta apmērs ir salīdzinoši neliels. Piemēram, Francijā programmai "Contrat Jeune en Entreprise" ir noteikti stingri nosacījumi par pieļaujamo darba devēju subsīdiju apmēru, un tas izraisīja ievērojami zemus iesaistes rādītājus programmā (Roger & Zamora, 2011). Šajā programmā tiek piedāvātas subsīdijas skolu absolventu pieņemšanai darbā uz trīs gadiem, un darba devējiem ir jāpatur darba ņēmējs visu subsīdiju izmaksas laiku (izņemot ar profesionāliem pārkāpumiem saistītas situācijas). Vācijā tūlītējas rīcības programmā jaunatnes bezdarba mazināšanai jeb "Jugend mit Perspektive" (JUMP), kurā ir paredzēts salīdzinoši dāsns atbalsts darba devējiem, paredzētais nosacījums par to, ka nav atļauta priekšlaicīga atlaišana no darba, un minimālais darba vietas saglabāšanas periods (puse subsidētā darba perioda), nav atturējis darba devējus no dalības šajā programmā (Caliendo, Künn, & Schmidl, 2011).

Latvijā ir neliels to darba devēju īpatsvars, kuri saņem subsidētās nodarbinātības programmas atbalstu, tomēr laika gaitā tas nedaudz palielinājās, 2017. gadā sasniedzot 1 % no visiem darba devējiem salīdzinājumā ar 0,85 % — 2012. gada sākumā (5.14. attēls). 2017. gadā darba devējiem, kuri izmantoja šo atbalstu, subsidētie darbinieki bija vidēji 30–33 % no visa personāla.

5.14. attēls. To uzņēmumu īpatsvars, kas pieņem darbā bezdarbniekus subsidētās nodarbinātības ietvaros



Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962341

Lielākā daļa darba devēju, kuri izmanto subsidēto darbaspēku, ir mazumtirdzniecības uzņēmumi (2017. gadā — 70 %), kam seko lauksaimnieki un zvejnieki, kā arī biedrības un nodibinājumi. Nozaru griezumā 18 % šo darba devēju darbojas lauksaimniecības, mežsaimniecības un zvejniecības nozarē, un vēl 17 % — tirdzniecības nozarē. Ražošanas un cita veida pakalpojumu uzņēmumi veido gandrīz vienu ceturto daļu no visiem darba devējiem, kuri izmanto subsidēto darbaspēku.

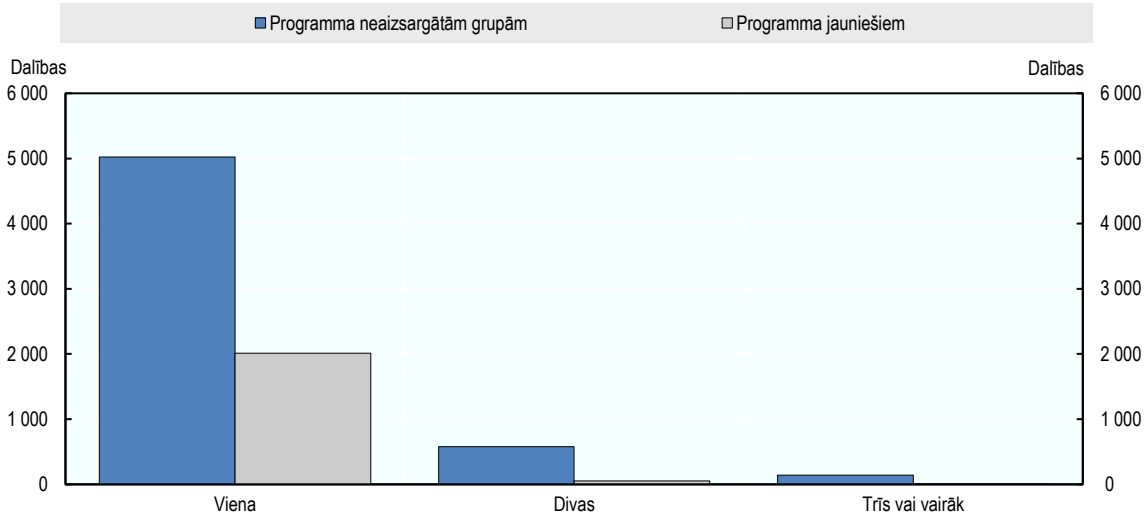
Papildus procesam, kad tiek pieteikta dalība iepriekšējās lappusēs aprakstītajā atbalsta programmā, dalība programmā darba devējiem ir saistīta ar noteiktu administratīvo slogu gan programmas īstenošanas laikā, gan beigās. Darba devējiem ir jāiesniedz NVA ikmēneša ziņojums par nostrādātajām stundām un darba algu, lai tiktu aprēķinātas un izmaksātas subsīdijas, un tas var aizņemt daudz laika. Laiku varētu ietaupīt, automatizējot šo procesu tā, lai nebūtu jāiesaista uzņēmuma, kurš pieņem darbā subsidēto darbinieku, administratīvais personāls. Administratīvais slogs, kas darba devējiem jāuzņemas gan pirms dalības programmā, gan tās laikā, var ierobežot īpaši mazos uzņēmumus, jo īpaši piesakoties dalībai programmā pirmo reizi. Laikposmā no 2012. līdz 2017. gadam mazie uzņēmumi, kuros strādā līdz četriem darbiniekiem, pārstāvēja gandrīz pusi no visiem uzņēmumiem, kuri piedalījās atbalsta programmā. Nedaudz mazāk nekā puse no šiem uzņēmumiem bija ļoti mazi (viens vai divi darbinieki). Visdrīzāk, šajos uzņēmumos nav administratīvā personāla un grāmatveža, kuri sazinātos ar iestādēm par prasībām un nosacījumiem dalībai atbalsta programmā. Ir svarīgi samazināt administratīvo slogu, jo īpaši iepriekš minētajiem uzņēmumiem, izmantojot Latvijā izstrādātu IT sistēmu un savstarpēji saistītas datubāzes: piemēram, šīs sistēmas varētu izmantot, lai nosūtītu ikmēneša informāciju par nostrādātajām stundām, lai aprēķinātu izmaksājamo subsīdiju apjomu.

Atkārtota dalība tiek samazināta līdz minimumam

Tāpat kā daudzās citās ESAO valstīs, arī Latvijā dalībnieki atkārtoti piedalīties subsidētās nodarbinātības programmā drīkst tikai pēc viena gada. Šis ierobežojums netiek attiecināts uz pārtraukumiem, kas radušies no bezdarbnieka neatkarīgu iemeslu dēļ un ilgst mazāk nekā pusi no paredzētā dalības laika. Šādi izņēmumi ļauj abus dalības posmus iekļaut vienā periodā, kas tika pārtraukts kāda skaidri noteikta iemesla dēļ.

Saskaņā ar NVA datiem par laikposmu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim viens no desmit nodarbinātības subsīdiju saņēmējiem programmā piedalās pasākumā vairāk nekā vienu reizi (5.15. attēls). Šis nepārprotami ir mazāks atkārtotas dalības programmā dalībnieku skaits, jo datos nav iekļauti rādītāji pirms 2012. gada un pēc 2017. gada. Savukārt to personu īpatsvars, kuras jauniešiem paredzētā subsīdiju programmā piedalās divas reizes, ir ļoti zems (3 %). Visticamāk, tas ir saistīts ar vecuma ierobežojumu, saskaņā ar kuru tiek ierobežots laiks, kurā jaunietis bezdarbnieks ir tiesīgs piedalīties attiecīgajā programmu. Aplūkojot citus ar jauniešu nodarbinātību saistītus atbalsta pasākumus, atkārtota līdzdalība sasniedz pat 7 %. Ņemot vērā citus ar nodarbinātību saistītos atbalsta pasākumus (kas nav iekļauti iepriekš minētajās kategorijās) 5,5 gadu novērošanas periodā gandrīz viena trešdaļa dalībnieku piedalījās otrreiz un vismaz 14 % dalībnieku piedalījās trīs reizes.

5.15. attēls. Dalību skaits subsidētās nodarbinātības programmā vienam dalībniekam



Piezīme: iekļautas visas dalības laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962360

Precīzi rādītāji par darba devējiem nav pieejami, lai varētu novērtēt, vai daži uzņēmumi izmanto subsidēto nodarbinātību pastāvīgai darba ņēmēju algošanai. Saskaņā ar analīzes datiem, kurā tika pētīti, uzņēmumi, kas no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim pieņēma darbā vismaz vienu subsidētu darbinieku, attiecīgie uzņēmumi subsidētos darbiniekus izmantoja 28 % no perioda, kurā tiem bija reģistrēta nodarbinātība (vidējais rādītājs ir 16 % no perioda, kurā bija reģistrēta nodarbinātība). Šie uzņēmumi subsīdijas izmantoja nepārtraukti vidēji 12 mēnešus (mediāna ir septiņi mēneši).

Ar datiem saistītie ierobežojumi, kas jāņem vērā

Latvijas iestādes ir apkopojušas bagātīgus un detalizētus datus, kas tika iesniegti šī Pārskata analīzei. Tomēr joprojām pastāv vairākas ar datiem saistītas problēmas, kas ir jāņem vērā pirms subsidētās nodarbinātības efektivitātes analīzes sākšanas. Pirmkārt, rūpīgi izpētot 2013. un 2014. gada (5.5. tabula) subsīdiju izmaksas ilgumu un dalības dažādās programmās tendences (5.4. tabula) var secināt, ka daļa 2013. un 2014. gada Jauniešu garantija programmas dalībnieku (programma pilnībā īstenota 2015. gadā) tieši pirms dalības šajā programmā un pirmā gada laikā varēja būt reģistrēti programmā neaizsargātām grupām. Jauniešu garantijas programmas pasākumu ieviešana un pakāpeniska īstenošana varētu izskaidrot dalībnieku jauniešu programmās skaita samazināšanos no 523 dalībniekiem 2012. gadā līdz 152 dalībniekiem 2013. gadā un līdz 283 dalībniekiem 2014. gadā, pēc tam 2015.–2017. gadā skaits atkal palielinājās līdz aptuveni 500 personām gadā. Tai pat laikā 2013. un 2014. gadā vērojams īslaicīgs dalībnieku skaita pieaugums neaizsargātām grupām paredzētajā programmā.

Otrkārt, ir problemātiski saskaņot subsīdiju izmaksas periodus ar nodarbinātības periodiem. Lielākajai daļai dalībnieku (95 %) subsīdiju izmaksas sākuma datums atbilst viņu nodarbinātības sākuma datumam (visos viņu subsidētās nodarbinātības periodos)[42]. Tomēr 336 dalībniekiem (5 % no visiem dalībniekiem) vismaz viens nodarbinātības periods sākas pirms subsīdiju perioda sākuma. Vidējā atšķirība starp nodarbinātības perioda sākumu un

subsidētās nodarbinātības sākumu ir 12 mēneši (pirmā subsidētās nodarbinātības perioda gadījumā), tāpēc ir grūti to attiecināt uz administratīviem kavējumiem. Tālāk sniegtajā analīzē šie novērojumi nav ņemti vērā.

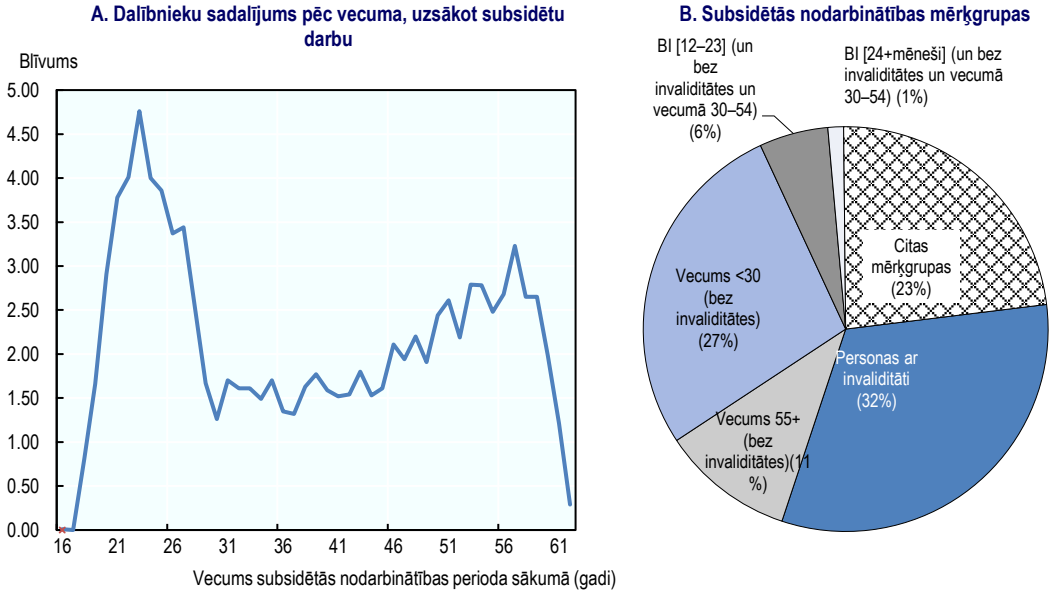
Turklāt visiem reģistrētajiem bezdarbniekiem nav precīzi norādīts agrākais bezdarbnieka statuss un bezdarba ilgums. Rūpīgi pārbaudot to personu datus, kuras saņem algu subsīdiju, var secināt, ka aptuveni 20 % no tām pirms dalības programmā nebija reģistrētas kā bezdarbnieki vai bijušas reģistrētas tikai mēnesī pirms dalības. Dažos gadījumos bezdarba periods bija pēdējā gada laikā pirms dalības subsīdiju programmā, kam sekoja periods, kad persona nebija ne bezdarbnieks, ne nodarbinātais.

Kuras personas piedalās programmā?

Analizējot dalībnieku iezīmes laikā, kad tie uzsāka subsidēto nodarbinātību, var secināt, ka dalībnieki precīzi atbilst programmas mērķim. 5.16. attēlā (A grafiks) ir precīzi parādīts dalībnieku vecuma sadalījums laikā, kad tika uzsākta subsidētā nodarbinātība. Izteikti liels dalībnieku skaits ir jauniešu vidū (aptuvenais vecums 24–25 gadi), savukārt vismazākais dalībnieku skaits ir 55–56 gadu vecumā.

5.16. attēls. Subsidētā nodarbinātība šķiet pareizi orientēta

Programmu dalībnieku individuālās iezīmes



Piezīme: BI: bezdarba ilgums. Diagrammās iekļauti dati no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim par programmas dalībniekiem no neaizsargātām grupām un jauniešiem. Individuālās īpatnības tika novērtētas subsidētās nodarbinātības sākumā. B grafikā ir parādīta to dalībnieku daļa, kuru vecums ir 55 gadi un vecāki, bet, analizējot datus par jauniešiem, netika ietvertas personas ar invaliditāti, kuras tika ņemtas vērā kategorijā "personas ar invaliditāti".
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962379

Personas ar invaliditāti, kas ir viena no neaizsargātajām grupām, kas iekļauta programmas mērķgrupās, pārstāv gandrīz vienu trešdaļu no visiem dalībniekiem (5.16. attēls, B grafiks).

Pārējo dalībnieku īpatsvars: 27 % ir jaunieši vecumā līdz 29 gadiem, 11 % ir personas vecumā no 55 gadiem un vecākas, 6 % ir personas, kuras bijušas bezdarbnieki 1–2 gadus pirms dalības programmā, un 1,2 % ir ilgtermiņa bezdarbnieki (divus vai vairāk gadus). Atlikušie 23 % ir citas dalībai tiesīgās personas, piemēram, bēgļi, personas ar alternatīvās personas statusu un, iespējams, citu personu gadījumi, par kurām ir grūti iegūt precīzu informāciju. Mazs IB īpatsvars un liels visu pārējo grupu īpatsvars, visticamāk, ir saistīts ar ierobežotiem datiem par iepriekšējo bezdarba ilgumu, kā minēts iepriekš.

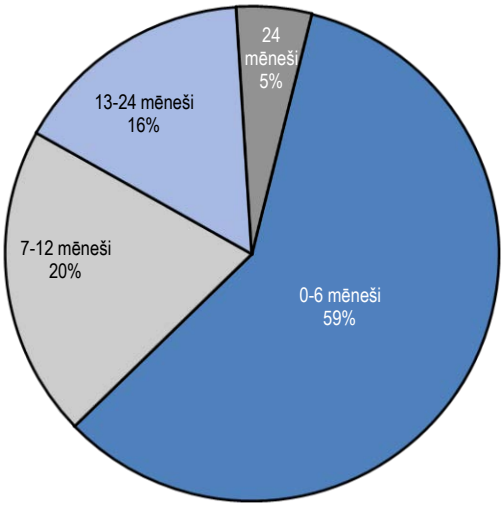
Vīriešu un sieviešu īpatsvars ir līdzīgs. Vairāk nekā pusei no visiem subsīdiju saņēmējiem ir vidējā izglītība (56 %) un 21 % ir tikai pamatizglītība. Jauniešu vidū trīs ceturtdaļām no visiem dalībniekiem ir vidējā izglītība, savukārt augstākā izglītība ir tikai 13 % no visiem dalībniekiem. Slāvu izcelsmes atbalsta saņēmēju gadījumā 36 % ir programmas neaizsargātām grupām dalībnieki un 26 % jauniešu programmas dalībnieki. Tikai ceturtā daļa subsidētās darbavietas dalībnieku dzīvo mājsaimniecībās ar bērniem.

Dalībnieku sadalījums starp reģioniem ir atkarīgs no subsīdiju sadalījuma NVA filiālēm, kas aprakstīts iepriekšējās sadaļas iedaļās, un ir saistīts ar vietējā darba tirgus situāciju un mērķgrupu lielumu attiecīgajā reģionā. 45 % no visiem programmas dalībniekiem dzīvo Latgalē, 15 % — Kurzemē un 12 % — Zemgalē. Savukārt Rīgā vai Pierīgas reģionā dzīvo tikai 17 % dalībnieku.

Sadalot datus pēc bezdarba ilguma pirms dalības, vairāk nekā puse no visiem subsidētās nodarbinātības darbiniekiem bez darba bija 6 mēnešus vai mazāk (5.17. attēls). Īss bezdarba ilgums ir 28 % personām ar invaliditāti un 32 % jauniešu (bez invaliditātes). Aptuveni 20 % no visiem programmas dalībniekiem bezdarba ilgums pirms dalības programmā bija līdz pat 12 mēnešiem. 16 % no kopējā dalībnieku skaita bez darba bija no 13 līdz 24 mēnešiem.

5.17. attēls. Vairāk nekā puse subsīdiju programmas dalībnieku pirms dalības bez darba bija ne ilgāk par sešiem mēnešiem

Iepriekšējais bezdarba periods mēnešos



Piezīme. Iekļauti dati no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim par programmas dalībniekiem no neaizsargātām grupām un jauniešiem.
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962398

Atkarībā no mērķgrupas programmas ilgums atšķiras

Lielākajai daļai (84 %) no visiem iepriekš aprakstītajiem subsīdiju periodiem, kuriem ir ievērots sākuma datums, arī beigu datums ir pārskata periodā. Dati par pārējiem 1228 periodiem nav pilnīgi, tādēļ tie nav iekļauti no turpmākajā analīzē. Saskaņā ar pilnīgu dalības periodu analīzes datiem divi nepārprotami kāpumi ir 11–12 mēnešu un 23–24 mēnešu periodos. Tie atbilst paredzamajam subsidētās nodarbinātības periodam, kā parādīts 5.3. tabulā. Vairāk nekā vienai trešdaļai (38 %) no visiem pabeigtajiem posmiem ilgums ir 6 mēneši vai mazāk (tipisks subsīdiju saņemšanas ilgums jauniešiem) un vēl 44 % — vismaz no 7 līdz 12 mēneši. 17 % no šiem periodiem ilgst divus gadus, kas ir maksimālais ilgums personām ar invaliditāti, ilgstošiem bezdarbniekiem un dažām īpašām bezdarbnieku kategorijām (5.5. tabula).

Konkrētāk, personas ar invaliditāti saņem subsīdijas ilgāk nekā visas pārējās mērķgrupas. Viņu vidējais subsīdiju saņemšanas periods ir 14 mēneši, salīdzinot ar 8,7 mēnešiem jauniešiem, 11 mēnešiem personām no 55 gadu vecuma un 9,8 mēnešiem pārējiem programmas dalībniekiem.

5.5. tabula. Faktiskais ilgums relatīvi labi atspoguļo paredzēto ilgumu dažādām mērķgrupām

	Visi subsīdijas saņēmēji	Personas ar invaliditāti	Jaunieši (<=29)	Cilvēki vecumā no 55 gadiem
1–6 mēneši	38,33	23,99	40,24	31,56
7–12 mēneši	44,44	29,24	47,58	45,06
13–24 mēneši	17,21	46,71	12,18	23,38
Vidējais ilgums (mēnešos)	9,8	14	8,7	11,2

Piezīme: Dati attiecas uz periodu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Jauniešu / 55 gadus vecu un vecāku personu un personu ar invaliditāti kategorijas nav savstarpēji izslēdzošas, jo, piemēram, jaunieši (vai vecāka gadagājuma cilvēki) ar invaliditāti ir iekļauti gan jauniešu (vecāka gadagājuma cilvēku), gan dalībnieku ar invaliditāti grupā.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962417

Maksimālais subsīdiju saņemšanas ilgums personām ar invaliditāti 2014. gadā palielinājās no 24 līdz 36 mēnešiem, bet 2015. gadā atkal samazinājās līdz 24 mēnešiem. Šīs izmaiņas nedaudz atspoguļojas administratīvajos datos. Lai gan faktiskais subsīdiju saņemšanas ilgums personām ar invaliditāti nav ilgāks par 24 mēnešiem, 2014. gadā var novērot ilguma pieaugumu. 2013. gadā 34 % subsīdiju saņēmēju ar invaliditāti programmā piedalījās 12–24 mēnešus, savukārt 2014. gadā šī daļa pieauga līdz 73 % un 2015. gadā atkal samazinājās līdz 54 % (5.21. attēls, A grafiks). Īsāks subsīdiju saņemšanas posma ilgums bija nepieciešams finansiālu apsvērumu dēļ, kā arī, lai labāk prognozētu šai programmai nepieciešamos finanšu līdzekļus un atspoguļotu subsīdiju faktisko saņemšanas ilgumu personām ar invaliditāti. Turklāt, kā norādīts iepriekšējā rindkopā sniegtajos administratīvajos datos, lielākā daļa darba devēju subsīdijas izmantoja mazāk nekā 36 mēnešus, tādēļ saņemšanas ilgums faktiski bija mazāks par tiesību aktos noteikto maksimālo ilgumu.

Subsidētās darbavietas būtiski atšķiras no nesubsidētajām

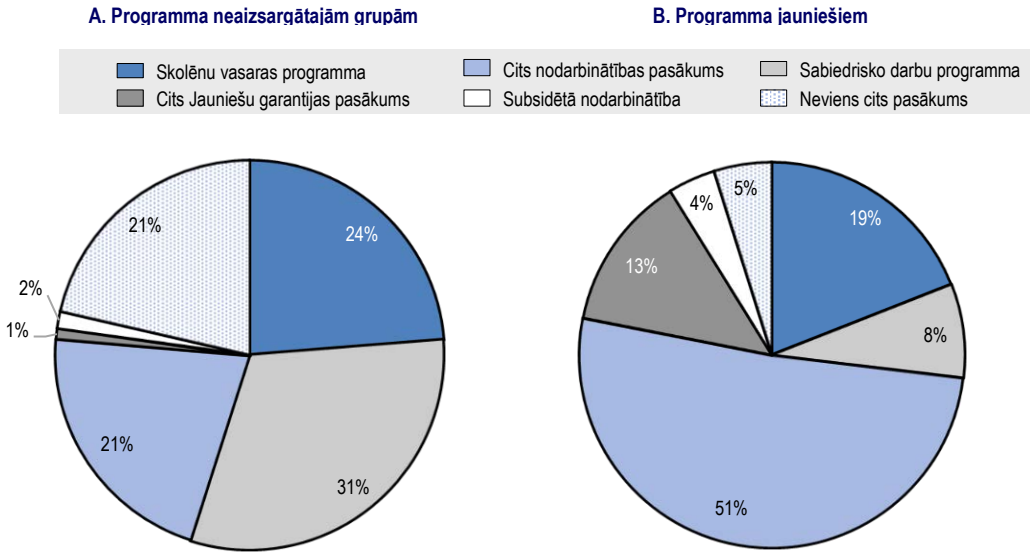
Nav pārsteigums, ka subsidētās darbavietas daudzējādā ziņā atšķiras no nesubsidētajām, un vairāk darbavietu tiek piedāvāts konkrētās nozarēs. Izmantojot attiecīgos darbavietu kodus atbilstoši saimniecisko darbību statistiskās klasifikācijas Eiropas Kopienā (*Nomenclature statistique des activités économies dans la Communauté européenne — NACE*) kodiem, var secināt, ka gandrīz 17 % no visām subsidētajām darbavietām[43] ir lauksaimniecībā, bet nesubsidētām darbavietām analoģiskā daļa ir tikai 4 %. Arī "citi pakalpojumi" veido 10 % no visām subsidētajām darbavietām, bet tikai 2 % — no nesubsidētajām darbavietām. Savukārt darbavietu valsts pārvaldes un transporta un uzglabāšanas nozarēs, kas veido 8 % no nesubsidētajām darbavietām, ir ievērojami mazāk subsidēto darbavietu vidū (attiecīgi 0,5 % un 2 %).

Svarīgi piebilst, ka subsidētajās darbavietās vidējā darba alga ir mazāka. Subsidētajās darbavietās vidējā darba alga ir par 100 EUR zemāka nekā nesubsidētajās darbavietās. Tomēr šis rezultāts galvenokārt ir atkarīgs no nesubsidēto darba vietu augšējās robežas. Abu veidu darbavietu mediāna ir samērā līdzīga (aptuveni 350 EUR), bet 75. procentile ir 479 EUR subsidētām darbavietām, salīdzinot ar 608 EUR nesubsidētām darbavietām.

Dažādu nodarbinātības atbalsta programmu apvienošana

Daudzi nodarbinātības subsīdiju saņēmēji gūst labumu arī no citām nodarbinātības atbalsta programmām gan pirms dalības subsīdiju programmā, gan dalības laikā, gan pēc dalības izbeigšanas (5.18. attēls). Pārskata periodā gandrīz trešdaļa no neaizsargātajām grupām paredzētās subsīdiju programmas dalībnieku tika nodarbināti arī sabiedriskajos darbos. Divas trešdaļas no tiem vispirms veica sabiedriskos darbus un pēc tam saņēma nodarbinātības subsīdijas. Ir arī būtiska pārklāšanās starp galveno subsīdiju programmu un dalību skolēnu vasaras nodarbinātības programmā (24 % no visiem subsīdiju saņēmējiem). Divas trešdaļas no šīm personām vispirms piedalījās skolēnu vasaras nodarbinātības programmā un pēc tam uzsāka nodarbinātību subsīdiju programmā. 19 % jauniešu nodarbinātības subsīdiju programmas dalībnieku vispirms piedalījās skolēnu vasaras nodarbinātības programmā. Aptuveni 13 % jauniešu nodarbinātības subsīdiju programmas dalībnieku vispirms piedalījās citās Jauniešu garantijas programmas nodarbinātības programmās (piemēram, brīvprātīgais darbs NVO vai pirmā pieredze jaunietim). Salīdzinoši reti novērota vienlaicīga dalība divu veidu subsidētās nodarbinātības programmās (jauniešu un neaizsargāto grupu). Tikai 1,4 % galvenās nodarbinātības subsīdiju programmas dalībnieku (no visām grupām, izņemot jauniešus) arī piedalījās Jauniešu garantijas programmas līdzvērtīgā programmā. Tāpat tikai 4 % jauniešu nodarbinātības subsīdiju programmas dalībnieku piedalījās arī galvenajā nodarbinātības subsīdiju programmā.

5.18. attēls. Daudzi subsīdijas saņēmēji iesaistās dažādos ADTP pasākumos



Piezīme: ADTP: aktīvā darba tirgus politika. Šie rādītāji ietver informāciju par dalību ar nodarbinātību saistītos pasākumos no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Dažas personas, iespējams, ir piedalījušās vairāk nekā divos pasākumos.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

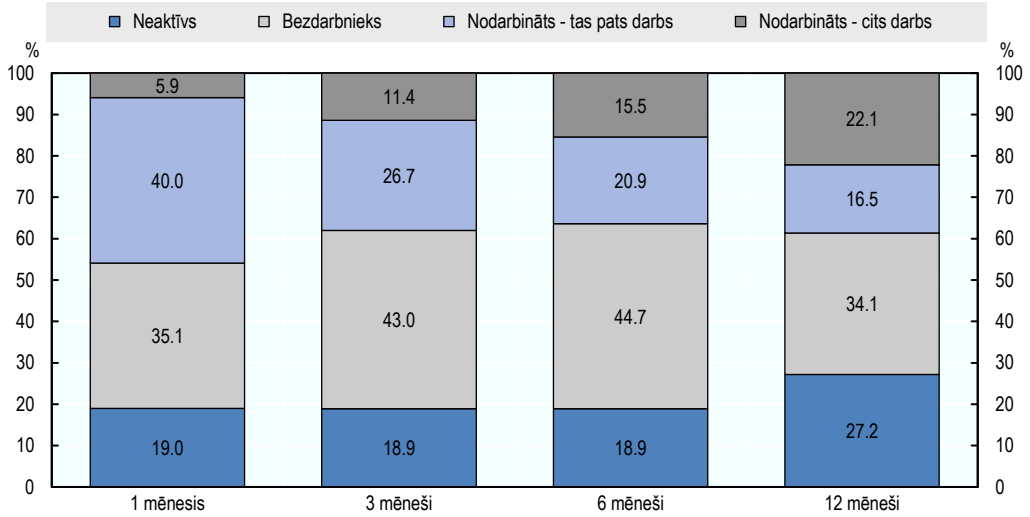
StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962436

Programmas dalībnieku darba tirgus rezultāti

Tika analizētas subsīdiju saņēmēju sekmes pēc dalības, un saskaņā ar analīzes rezultātiem 46 % no saņēmējiem tika nodarbināti vienu mēnesi pēc subsīdiju izmaksas izbeigšanas (5.19. attēls). Šī daļa samazinājās līdz 38 % trīs mēnešus pēc dalības programmā izbeigšanas un stabilizējas apmēram vienu gadu pēc dalības programmā. Pirmajos trīs mēnešos pēc subsīdiju izmaksas izbeigšanas lielākā daļa bijušo saņēmēju bija nodarbināti iepriekšējā darbavietā (87 % vienu mēnesi pēc subsīdiju saņemšanas beigām un 70 % — pēc diviem mēnešiem). Tomēr to īpatsvars laika gaitā samazinās. Gadu pēc subsīdiju izmaksas izbeigšanas 57 % no visiem nodarbinātajiem bijušajiem subsīdiju saņēmējiem strādā jaunu darbu. Šie aprakstošie statistikas dati liecina, ka vairāk nekā pusei no tiem subsīdiju saņēmējiem, kuri turpina darbu vai uzsāk jaunu nodarbinātību, programma darbojas kā atspēriena punkts nesubsidētam darbam. Tomēr šīs analīzes dati neliecina par cēloņsakarību starp programmas iespējamo ietekmi un rezultātiem pēc dalības tajā. Tādēļ ir svarīgi atbilstoši definēt kontroles grupu, kas ir līdzīga dalībnieku grupai. Tādējādi var novērtēt, kas *būtu noticis* ar dalībniekiem, ja viņi nebūtu saņēmuši nodarbinātības subsīdijas, kā arī var noteikt programmas patieso ietekmi uz dalībnieku darba tirgus rezultātiem.

5.19. attēls. Programmas dalībnieku darba tirgus rezultāti

Pēc mēneša, beidzot subsīdiju saņemšanu



Piezīme. Dati attiecas uz laikposmu no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim, un tie parāda bijušo subsīdiju saņēmēju darba tirgus rezultātus vienu, trīs, sešus un divpadsmit mēnešus pēc nodarbinātības subsīdiju izmaksas izbeigšanas. Personas, kuras ir nodarbinātas jaunā darbā, ir nodalītas no personām, kuras turpina strādāt tajā pašā darbā, par kuru tās saņēma subsīdijas.
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962455

Subsidētās nodarbinātības ietekmes novērtējums

Vairumā akadēmiskās literatūras tiek analizēta dažādu ADTP ietekme uz dalībnieku darba tirgus rezultātiem daudzās ESAO un jaunattīstības valstīs, kā arī atšķirīgos apstākļos un darba tirgus situācijās (šo literatūru rezultātu metaanalīze sniegta Card, Kluve un Weber (2018)). Kopumā literatūrā norādīts, ka tām ADTP programmām, kuras veicina pēc iespējas ātrāku nodarbinātību bezdarba periodā, piemēram, atbalsts darba meklēšanā vai stimuli ātrākai nodarbinātības uzsākšanai, ir īstermiņā labvēlīgāka ietekme (kas ir stabila arī laika gaitā), nekā tām ALMP, kuras ir saistītas ar ieguldījumu cilvēkkapitālā (piemēram, apmācībā), un tām var būt nelabvēlīga ietekme īstermiņā, bet liela un nozīmīga ietekme ilgākā laika posmā. Turklāt secināts, ka pirmais programmu kopums ir veiksmīgāks nelabvēlīgā situācijā esošām iedzīvotāju grupām, kurām ir ļoti maza varbūtība, ka tās varētu ienākt darba tirgū bez šāda atbalsta, savukārt vēlāks ADTP programmu kopums ir veiksmīgāks ilgstošiem bezdarbniekiem.

Pieejamajā literatūrā iekļautie stilizētie fakti un kompromisi

Lielākajā daļā literatūras tiek novērtēta Austrijas, Vācijas, Šveices un Ziemeļvalstu subsidētās nodarbinātības programmu ietekme. Literatūrā secināts, ka privātajā sektorā nodarbinātības subsīdiju efektivitāte ir atkarīga no to veida un mērķgrupām, kā arī no to netiešās ietekmes apjoma, piemēram, no ieslēgšanas efekta, efektivitātes zuduma un izstumšanas ietekmes (Card, Kluve, & Weber, 2018). Empīriskajā literatūrā ir aprakstīti daži svarīgi kompromisi, ar ko saskaras politikas veidotāji, īstenojot subsidēto

nodarbinātību. Šie kompromisi parasti ir atkarīgi no darba tirgus situācijas un mērķgrupu vajadzībām.

Līdzīgi kā šī Pārskata 3. nodaļā aprakstītās apmācību programmas, privātajā sektorā īstenotās nodarbinātības atbalsta programmas īstermiņā var nelabvēlīgi ietekmēt darba tirgu tā dēvētā "ieslēgšanas efekta" dēļ. Piedaloties programmā, bezdarbnieki mēdz mazāk laika veltīt darba meklēšanai, tādēļ, iespējams, nesubsidētu darbu atrod retāk nekā personas, kuras nepiedalās programmā vai piedalās citā ADTP programmā (van Ours, 2004; Fremigacci & Terracol, 2013; Wunsch, 2016). Ieslēgšanas efekts var būt saistīts ne tikai ar ierobežoto laiku, kas dalībniekiem jāvelta darba meklēšanai, bet arī ar viņu faktisko statusu PND gadījumā. Daudzos gadījumos dalībnieki tiek uzskatīti par nodarbinātiem, un gadījuma vadītāji viņus neuzrauga. Tādējādi viņi saņem ierobežotu atbalstu darba meklēšanai vai nesaņem to vispār. Turklāt PND, piedaloties subsidētās nodarbinātības programmās, mazāk uzrauga darba meklēšanas pasākumus.

Ieslēgšanas efekta apmērs ir atkarīgs no programmas ilguma, darba tirgus situācijas (un līdz ar to no varbūtības ātri atrast darbu tām personām ar līdzīgām pazīmēm, kuras nepiedalās programmā) un no dalības ilguma bezdarba periodā (faktoru, kas ietekmē aktivizēšanas pasākumu ieslēgšanas efektu, kopsavilkums ir aprakstīts Wunsch (How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers, 2016)). Piemēram, ja persona programmā piedalās periodā, kad ir vislielākā iespējamība pāriet no bezdarba uz nodarbinātību (piemēram, laikā no četriem līdz sešiem bezdarba mēnešiem), ieslēgšanas efekts varētu būt lielāks.

Subsidētās nodarbinātības mērķu kvalitāte ir galvenais faktors, kas nosaka gan tās efektivitāti, gan netiešo ietekmi. Jo ātrāk subsidētā nodarbinātība tiks nodrošināta bezdarba laikā, jo ātrāk varētu tikt radīta labvēlīga ietekme. Tomēr nodarbinātības agrīna subsīdiju izmaksa var palielināt iespējamību, ka dalībnieki atteiksies no citām nodarbinātības iespējām, kā arī palielināt iespējamo efektivitātes zudumu, kas rodas tāpēc, ka daļa dalībnieku jebkurā gadījumā varētu atrast darbu, pat bez subsīdiju atbalsta (Wunsch, 2016; Boockmann, 2015). Ideālā gadījumā šīs programmas būtu jāparedz bezdarbniekiem, kuri jau kādu laiku ir bez darba un kuriem ir nepieciešams intensīvāks atbalsts, lai iegūtu darba pieredzi. Tas ir attiecināms uz Latvijas programmu neaizsargātām grupām. Tomēr pastāv skaidrs kompromiss starp centieniem novērst netiešo efektu un vajadzību agrīni iejaukties, lai izvairītos no ilgstoša bezdarba (OECD, 2015).

Latvijas subsidētās nodarbinātības programmas, kurās paredzēts atbalsts personām, kas bez darba ir bijušas vismaz 12 mēnešus, atbilst secinājumiem par citu valstu programmām, kuru mērķgrupa ir ilgstošie bezdarbnieki (Brown A. , 2015; Brown & Koettl, 2015; Wunsch, 2016). Piemēram, ievērojama subsidētās nodarbinātības ietekme ir novērota ilgstošiem bezdarbniekiem Zviedrijā (Sianesi, 2008) un Šveicē (Gerfin, Lechner, & Steiger, 2005).

Lai nodrošinātu efektīvu subsidēto nodarbinātību, vienlaikus novēršot iespējamo netiešo nelabvēlīgo ietekmi, nepieciešams strikti definēt mērķgrupas, tomēr tas var arī izraisīt to dalībnieku stigmatizāciju, kuri tiek uzskatīti par darba ņēmējiem ar zemu produktivitāti (Brown A. , 2015).

Metodoloģiski risinājumi un jautājumi diskusijai

Šajā iedaļā iekļautajā analīzē programmas dalībnieku (apstrādes grupa) rezultāti ir salīdzināti ar tādu līdzīgu personu rezultātiem, kuras nepiedalās (nav piedalījušās) programmā (kontroles grupā). Personas ar "līdzīgām" pazīmēm tiek salīdzinātas tādēļ, ka dalība programmā, visticamāk, nav nejauša. Dalībai tiek izraudzīta tikai tādu personu

apakšgrupa, kurām ir tiesības piedalīties programmā, un šo atlasi veic vai nu darba devēji, kuri galvenokārt ņem vērā darba ņēmēju iespējamo produktivitāti, vai arī gadījuma vadītāji, kuri izmanto, bet ne pilnībā, 2013. gadā ieviesto profilēšanas rīku.

Pastāv maza varbūtība, ka bezdarbnieks tiks uzskatīts par tiesīgu dalībai programmā. Varbūtība, ka personas, kuras ir bijušas bez darba 12 mēnešus vai ilgāk, tiks izraudzītas dalībai subsidētās nodarbinātības programmā, ir 3 %. Jauniešiem bezdarbniekiem un personām, kuras ir vecākas par 55 gadiem, varbūtība ir vēl mazāka — attiecīgi 2,1 % un 1,5 %. Tomēr personām ar invaliditāti varbūtība ir nedaudz lielāka — 6,6 %.

Pārsteidzoši, ka vairāk nekā trešdaļa dalībnieku (38 %), uzsākot dalību subsīdiju programmā, neatbilst programmas atbilstības kritērijiem. Tomēr datos nav pietiekamas informācijas, lai identificētu bēgļus un personas ar alternatīvās personas statusu, kas būtu tiesīgi piedalīties. Turklāt to jauniešu gadījumā, kas veido 40 % no personām, kuras nav tiesīgas piedalīties, informācija par iepriekšējo vēsturi nav pietiekami detalizēta, lai precīzi raksturotu viņu tiesiskuma statusu. Tādējādi var izskaidrot dažus gadījumus, kad subsīdiju programmā piedalās jaunieši, kuri nav tiesīgi piedalīties.

Gan apstrādes, gan kontroles grupai laika atskaites sākums (t. i., brīdis, kad bezdarbnieks kļūst tiesīgs saņemt atbalstu), ir noteikts divējādi: i) 6 mēneši bezdarba; un ii) 12 mēneši bezdarba. Pirmajā grupā ietvertas visas tās personas, kuras ir tiesīgas piedalīties subsīdiju programmā drīz pēc reģistrēšanās NVA (tām jābūt bezdarbniekiem tikai 6 mēnešus). Ietverti arī bezdarbnieki, kuri ir tiesīgi piedalīties bez jebkādām prasībām viņu bezdarba periodam, piemēram, personas ar invaliditāti, personas vecumā no 55 gadiem, bēgļi, personas ar alternatīvās personas statusu un noteiktas jauniešu kategorijas. Turklāt personas, kuras ir atlasītas dalībai tikai 6 mēnešus pēc reģistrācijas, NVA gadījuma vadītājs definēja kā prioritārus. Otrajā grupa visdrīzāk iekļauti IB, tostarp tie bezdarbnieki, kurus gadījuma vadītājs nav definējis par prioritāriem un kuri ir piedalījušies arī citās ADTP programmās. Dalībnieki tiek salīdzināti ar citiem bezdarbniekiem, kuri ir bijuši bez darba vismaz 6 un 12 mēnešus (vienlaikus ar laika atskaites sākumu). Abas grupas (apstrādes un kontroles) teorētiski ir tiesīgas piedalīties, tomēr daļa personu ir atlasītas dalībai, bet citas nav.

Apstrādes grupā ir iekļautas personas, kuras nodarbinātības subsīdijas saņēma 6 mēnešus no brīža, kad tās kļuva tiesīgas piedalīties programmā (laika atskaites sākumā), savukārt personas, kuras nodarbinātības subsīdijas sāka saņemt pēc šī laika, tiek izslēgtas no analīzes. Sākotnēji analīze tika veikta, apstrādes grupā iekļaujot tās personas, kuras tika aplūkotas *jebkurā* laikā pēc tam, kad tās kļuva tiesīgas saņemt nodarbinātības subsīdijas, tomēr rezultātu interpretāciju sarežģīja pārtraukumi bezdarba periodos un vēlāka atgriešanās programmā, lai piedalītos nodarbinātības pasākumos. Kontroles grupā ir iekļautas visas pārējās personas, kuras bez darba bijušas 6 vai 12 mēnešus (tādējādi kļuvušas tiesīgas piedalīties programmā).

Lai apstrādes un kontroles grupu salīdzināšanas rezultāti būtu ticamāki, veicot ekonometriskās analīzes, individuālo pazīmju (vecums, dzimums, izglītība, etniskā piederība, invaliditāte), mājsaimniecības pazīmju (jebkāds bērns mājsaimniecībā, dzīvesvieta) un atrašanās vietas (fiktīvie reģioni) kontroles tika veiktas laika atskaites sākumā (t. i., kad persona kļuva tiesīga saņemt atbalstu). Ņemti vērā arī profilēšanas rezultāti (reģistrācijas brīdī). Visās regresijās ietverts arī reģistrācijas fiktīvo mainīgo mēnesis (lai ņemtu vērā sezonālo ietekmi), kā arī NVA filiāļu nemainīgie efekti. Standarta kļūdas sagrupētas NVA filiāļu līmenī. Turklāt, ņemot vērā citas aktivitātes, ko bezdarbnieki varētu veikt pirmajos bezdarba perioda mēnešos (6 vai 12 mēneši) un pirms viņi kļūst

tiesīgi piedalīties subsidētās nodarbinātības programmā, analīzē kontrolēta dalība formālās un neformālās apmācības programmās un citos nodarbinātības pasākumos.

Galvenie šajā iedaļā sniegtie rezultāti iegūti, izmantojot mazāko kvadrātu metodes (MKM) regresiju, jo, kā minēts 3. nodaļas 3.2. iedaļā, tai ir trīs būtiskas priekšrocības salīdzinājumā ar saskaņošanas vai citu sarežģītāku ekonometrisko metodi. Pirmkārt, izmantojot MKM, ir vieglāk salīdzināt vairākas apstrādes grupas un aplūkot mijiedarbību starp dažādām apstrādes metodēm, savukārt saskaņošanas metodes ir labākas, novērtējot vienas apstrādes un vienas kontroles grupas atšķirības. Otrkārt, saskaņošanas aprēķinātāji var būt jutīgi pret nejaušo parametru problēmu: salīdzināšana parasti tiek veikta, izmantojot noslieces rādītāju, kas pats par sevi balstīts uz varbūtības vai logaritma modeli , lai noteiktu personas apstrādes iespējamību, tomēr ir lietderīgi iekļaut fiksētos efektus (piemēram, NVA filiāles līmenī), lai aplēstā apstrādes ietekme būtu ticamāka. Treškārt, MKM izmantošana ievērojami paātrina aprēķinu.

Lai vēl vairāk novērstu iespējamos neobjektivitātes avotus, MKM regresijas tiek noteiktas, izmantojot tikai novērojumus, kas atrodas "kopējā atbalsta" reģionā[44]. Tās ir personas, kurām, ņemot vērā viņu novērojamās pazīmes, bija vismaz neliela iespēja tikt iekļautām vai nu apstrādes grupā, vai kontroles grupā. Lai to panāktu, noslieces rādītājs — mainīgais, kas norāda varbūtību, ka persona varētu piedalīties subsidētās nodarbinātības programmā, — tika aprēķināts, izmantojot varbūtības modeli, kurā iekļauti visi regresori, kas izmantoti galvenajās MKM regresijās[45]. Tādējādi galvenie rezultāti praktiski nemainās neatkarīgi no tā, vai izlase ierobežota ar kopējo atbalsta jomu vai ne.

Pamata rezultāti nemainās, ja vienu un to pašu apstrādes ietekmi novērtē, izmantojot noslieces rādītāju saskaņošanas modeli (pamata rezultāti par nodarbinātību ir izklāstīti pielikuma 5.A.4. attēlā), nevis MK regresijas metodi (pamata rezultāti ir izklāstīti 5.20. attēlā). Tas arī liecina, ka konstatējumi ir pietiekami ticami, lai izmantotu analītisko pieeju. Rezultāti tika atkārtoti novērtēti, ņemot vērā tos pašus noslieces rādītājus, kas tika izmantoti, lai ierobežotu vispārējo atbalsta jomu, un apstrādes un kontroles grupu novērojumi tika saskaņoti, izmantojot tuvākā kaimiņa metodi. Rezultāti lielākoties palika nemainīgi, un tas liecina, ka rezultātu mainīgo lielumu un kontroles mainīgo lielumu (tostarp subsidētās nodarbinātības apstrādes) lineārā sakarība, tāpat kā MKM regresijā, ir ticams šo datu modelis. MKM regresijas rezultātu līdzība noslieces rādītāju saskaņošanas rezultātiem vai citu sarežģītāku metožu rezultātiem novērota arī vairākos citos līdzīgos pētījumos, kuros novērtēta ADTP ietekme (skatīt 3. iedaļas 3.2. diagrammu).

Tomēr ir svarīgi atzīt, ka MKM, noslieces rādītāju saskaņošanas modelis un citas līdzīgas metodes var izmantot tikai tādas apstrādes ietekmes novērtēšanai, kas ir atkarīgas no novērojamām apstrādes un kontroles grupu atšķirībām. Nenovērojamas atšķirības, piemēram, par motivāciju, latentuma spēju vai individuālām raksturīgām atšķirībām, joprojām var nelabvēlīgi ietekmēt rezultātus, un tas ir jāņem vērā, interpretējot šīs iedaļas rezultātus.

Rezultātu rādītāju atlasīšana

Šajā analīzē aplūkotie galvenie darba tirgus rezultāti ir nodarbinātības iespējamība. Tika veikta atsevišķa analīze, izslēdzot no rezultātiem nodarbinātību subsidētajās darbavietās, un pēc tam iegūtie rezultāti tika salīdzināti ar rezultātiem par vispārējo nodarbinātības iespējamību. Šīs programmas mērķis ir pēc dalības izbeigšanas palīdzēt dalībniekiem atrast nesubsidētu darbu pie tā paša vai cita darba devēja. Tomēr dažām grupām ar īpaši zemu produktivitāti un ierobežotām iespējām atrast nesubsidētu darbu dalības subsidētā nodarbinātībā ilgums var tikt uzskatīts par pozitīvu rezultātu, jo tas ietekmē ienākumus,

prasmju pilnveidi un sociālo iekļaušanu, jo īpaši grūtāk sasniedzamām bezdarbnieku grupām.

Lai novērtētu subsīdiju ietekmi, ideālā gadījumā būtu jāizmanto papildu nodarbinātības rādītāji. Piemēram, 2006. gadā Somijā Huttunen, Pirttilsatellite un Uusitalo (2013) analizēja gados vecākām personām paredzēto subsīdiju programmu, pilnas slodzes darbiniekiem, kuri saņem mazu atalgojumu. Pētījumā tika novērota programmas ietekme uz intensīvo robežu (nostrādātās stundas), bet ne uz ekstensīvo robežu (nodarbinātības iespējamība). Diemžēl nav iespējams precīzi aprēķināt šim Pārskatam atlasīto administrācijā strādājošo personu nostrādātās stundas.

Lai analizētu darba kvalitāti darbavietai, kas tika atrasta pēc dalības izbeigšanas, analīzē ienākumi arī uzskatīti par iznākuma rādītāju. Šī Pārskata 3. iedaļā ir aplūkotas iespējamās novirzes nodarbinātības atlases dēļ, jo ienākumu rādītāji tiek uzskatīti par iespējamajiem rezultātiem. Nodarbinātības un izpeļņas rezultāti tiek lēsti 6, 12, 18, 24, 30, 36, 42 un 48 mēnešus pēc tam, kad bezdarbnieki kļuva tiesīgi saņemt atbalstu (6 vai 12 mēnesī atkarībā no aplēstā modeļa).

Aplēsta labvēlīga un pastāvīga ietekme uz nodarbinātības iespējamību

Šajā iedaļā aprakstīta dalības programmā ietekme uz nodarbinātības iespējamību līdz pat četrus gadus pēc tam, kad bezdarbnieks kļūst tiesīgs piedalīties subsidētās nodarbinātības programmā, kas varētu atbilst 4,5 vai 5 gadiem kopš bezdarba sākuma. Salīdzinājumā ar datiem par šādām programmām, kas pieejami esošajā literatūrā, subsidētās nodarbinātības ietekme ir salīdzinoši ilga. Citās valstīs ļoti nedaudzos pētījumos tiek pētīta subsidētās nodarbinātības ilgtermiņa ietekme, un Latvijā nav neviena šāda pētījuma. Piemēram, Zviedrijā Sianesi (Differential effects of active labour market programs for the unemployed, 2008) novērtēja nodarbinātības programmas ilgtermiņa ietekmi un secināja, ka pastāv par 40 procentpunktiem lielāka varbūtība atrast darbu uzreiz pēc dalības izbeigšanas un vien par 10 procentpunktiem lielāka varbūtība — pēc pieciem gadiem. IB šie ietekmes rādītāji parasti ir augstāki.

Saskaņā ar 5.20. attēla rezultātiem neatkarīgi no tā, kad personas kļūst tiesīgas piedalīties programmā (pēc 6 vai 12 mēnešiem), programmas aplēstā ietekme ir ievērojama un labvēlīga. Dalība programmā par 43 procentpunktiem palielina nodarbinātības iespējamību 12 mēnešus pēc laika atskaites sākuma (5.20. attēls, A grafiks). Aplēstais koeficients ir liels, bet ticams, jo lielākā daļa programmas dalībnieku paliek subsidētajā nodarbinātībā arī 12 mēnešus pēc tam, kad viņi kļuvuši tiesīgi piedalīties, kas nozīmē, ka ne vairāk kā 11 mēnešus pēc dalības subsidētajā nodarbinātībā uzsākšanas. Pēc 36 mēnešiem ietekme samazinās līdz 14 procentpunktiem un četrus gadus pēc laika atskaites sākuma atkal pieaug līdz 18 procentpunktiem (personām, kas ir bijušas bez darba sešus mēnešus (5.20. attēls, A grafiks). Attiecīgā ietekme, kas aplēsta, izmantojot noslieces rādītāju saskaņošanas modeli, ir atrodama pielikuma 5.A.4. attēlā.

Ietekme ir ievērojami lielāka personām, kuras ir bijušas bez darba vismaz 12 mēnešus (5.20. attēls, B grafiks) divu gadu periodā pēc tam, kad tās kļuva tiesīgas piedalīties (vismaz pēc procentuālās vērtības aplēsēm). Šis konstatējums ir skaidrojams ar vairākiem iemesliem. Pirmkārt, šajā grupā ietilpst IB, kuri programmā varētu piedalīties arī ilgāk par paredzēto maksimālo periodu — līdz pat 24 mēnešiem. Otrkārt, vairumā gadījumu IB ir grūtāk atrast darbu, tādēļ šie bezdarbnieki var gūt lielāku ieguvumu no dalības programmā. Turklāt personas, kurām pirms dalības programmā bija ilgāks bezdarba periods, varēja piedalīties arī citos aktivizēšanas pasākumos dažādās dalībvalstīs.

Aptuvenās ietekmes apmērs (5.20. attēls) ir līdzīgs arī citos saistītajā literatūrā atrodamajos dokumentos. Lielākajā daļā dokumentu, kuros tiek aplēsta subsīdiju ietekme uz darba tirgus rezultātiem, dalībnieki tiek salīdzināti ar citiem bezdarbniekiem, kam ir līdzīgas pazīmes, izmantojot noslieces rādītāju saskaņošanas modeli (Carling & Richardson, 2004; Sianesi, 2008; Jaenichen & Stephan, 2011; Bernhard, Gartner, & Stephan, 2008; Neubäumer, 2010). Lielākajā daļā šo dokumentu aplēstā ietekme ir ievērojama. Piemēram, Sianesi (Differential effects of active labour market programs for the unemployed, 2008) un Bernhard, Gartner un Stephan (2008) konstatē nodarbinātības rādītāja pieaugumu attiecīgi par 20–35 procentpunktiem un 40 procentpunktiem.

NVA uzrauga nodarbinātības subsīdiju programmas rezultātus, izmantojot Valsts ieņēmumu dienesta datus un savu sistēmu, lai analizētu dalībnieku darba tirgus rezultātus pēc viņu dalības pasākumā, taču šajos statistikas datos netiek atšķirta nodarbinātība pie darba devējā, kas piedāvā subsidēto darbu, un nodarbinātība jaunā darba vietā. Minēto datu nošķiršana ir būtiska programmas ietekmes novērtēšanā. 5.20. attēlā (B grafiks) ir sniegti aplēšu rezultāti, izņemot personas, kuras joprojām strādā subsidētās darbavietās ne vēlāk kā četrus gadus pēc tam, kad tās kļuva tiesīgas piedalīties (t. i., pēc laika atskaites sākuma). Tas ir mēģinājums novērtēt programmas kapacitāti, lai palīdzētu bezdarbniekiem pāriet uz nesubsidētu nodarbinātību.

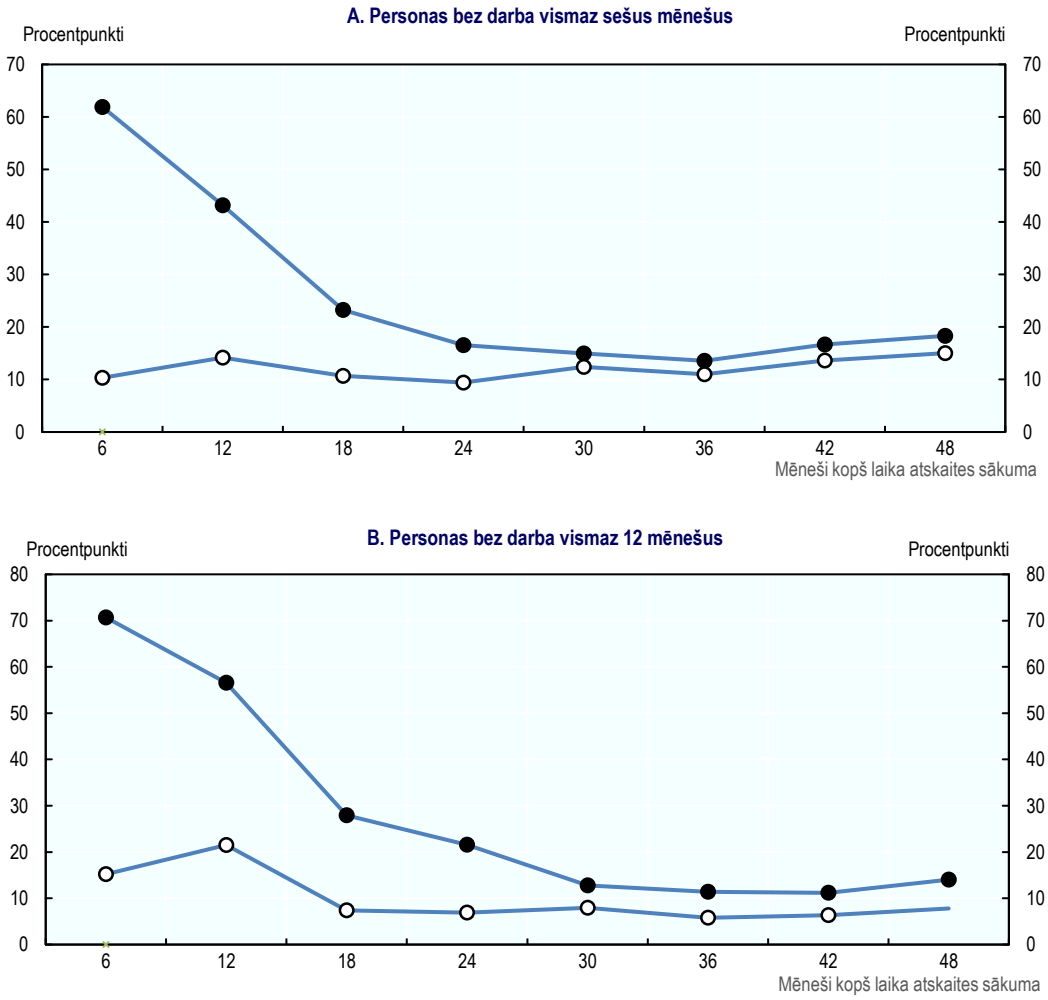
Kopumā programmas ietekme uz nodarbinātību ir mazāka, ja tiek izslēgtas subsidētās darbavietas, kas iegūtas vismaz 24 mēnešus pēc laika atskaites sākuma (rezultāti, kas iegūti, izmantojot noslieces rādītāju saskaņošanas modeli, pieejami pielikuma 5.A.4. attēlā). Šos rezultātus pienācīgi pamato tipiskais subsīdiju saņemšanas ilgums, kas dažām bezdarbnieku grupām var pārsniegt 24 mēnešus. 5.20. attēlā abu paneļu divu līniju atšķirība kļūst mazāka 30 mēnešus pēc laika atskaites sākuma.

Atsaucoties uz personām, kuras bez darba bija vismaz sešus mēnešus, dalība programmā par 10 procentpunktiem (11 procentpunktiem) palielina varbūtību atrast nesubsidētu darbu 24 (36) mēnešus pēc tam, kad tās kļūs tiesīgas saņemt atbalstu, un četru gadu laikā šī varbūtība palielinās līdz 15 procentpunktiem (5.20. attēls, A grafiks). Personām, kuras bez darba bija vismaz 12 mēnešus, 24 mēnešu periodā ietekme sasniedz 7 procentpunktus, savukārt vēlāk — 6–8 procentpunktus (5.20. attēls, B grafiks).

Atsevišķām bezdarbnieku grupām programma ir mazāk efektīva

Lai novērtētu, vai noteiktām bezdarbnieku apakšgrupām subsidētās nodarbinātības ietekme atšķiras, iepriekš aprakstīto analīzi var atkārtot, ņemot vērā tikai datus par: i) personām ar invaliditāti; ii) personām vecumā no 55 gadiem; un iii) jauniešiem (20–29 gadi). Personas tiek klasificētas šajās trīs grupās atbilstoši viņu invaliditātes statusam un vecumam brīdī, kad tās reģistrējas NVA. Tā vietā, lai analizētu datus par sešiem vai 12 mēnešiem pēc reģistrācijas, kā norādīts iepriekšējā apakšiedaļā, apstrādes grupā iekļautas tās personas, kuras saņem nodarbinātības subsīdijas sešus mēnešus pēc *reģistrācijas*, bet kontroles grupā ietilpst tās personas, kuras minētajā periodā nesaņem nodarbinātības subsīdijas. Tas tādēļ, ka atšķirīgas apakšgrupas — un pat atšķirīgas personas no šīm apakšgrupām — kļūst tiesīgas dalībai dažādos laikos. Piemēram, personas ar invaliditāti un personas vecumā no 55 gadiem ir tiesīgas saņemt vismaz dažu veidu nodarbinātības subsīdijas uzreiz pēc reģistrēšanās NVA, savukārt jauniešiem var būt nepieciešams sešu mēnešu bezdarba periods, lai viņi kļūtu tiesīgi, ja viņiem nav zems izglītības līmenis, nepietiekama darba pieredze vai bēgļa statuss (skatīt 5.3. tabulu). Kontroles grupas ir tādas pašas kā iepriekš aprakstītajā analīzē, un ir veiktas tādas pašas pazīmju pārbaudes.

5.20. attēls. Dalības programmā ietekme uz nodarbinātības varbūtību



Piezīme. A grafikam laika atskaites sākums ir 6 bezdarba mēnesis, bet B grafikam — 12 bezdarba mēnesis, un tas atspoguļo brīdi, kad atšķirīgas bezdarbnieku grupas kļūst tiesīgas piedalīties programmā. Tādēļ analīzē ir ietvertas visas personas, kuras ir bijušas bez darba attiecīgi vismaz 6 un 12 mēnešus. Ziņojumā iekļautie koeficienti atspoguļo programmas ietekmi uz nodarbinātības varbūtību procentu punktos. Apstrādes personas ir personas, kuras piedalās subsīdiju programmā 6 mēnešu laikā pēc laika atskaites sākuma. Atkarīgais mainīgais ir fiktīvais mainīgais, un tā vērtība ir 1, ja persona ir nodarbināta, vai 0, ja persona nav nodarbināta. Visi diagrammas punkti norāda dalības programmā koeficientu lineārajā varbūtības modelī. Tie ir iegūti, izmantojot atsevišķu regresijas modeli, kurā ir iekļauti šādi fiktīvie mainīgie: vecums, dzimums, izglītība, etniskā piederība, invaliditātes statuss, mājsaimniecības pazīmes (jebkāds bērns mājsaimniecībā, dzīvesvieta) un reģions. Visi šie mainīgie iegūti laika atskaites sākumā. Tiek ņemti vērā arī profilēšanas rezultāti. Regresijas analīzēs iekļauts arī fiktīvo mainīgo reģistrācijas mēnesis un NVA filiālēs secinātās ietekmes. Kontroles personas ir personas, kuras pirms laika atskaites sākuma piedalās formālās izglītības, neformālās apmācības un citos nodarbinātības pasākumos. Standarta kļūdas sagrupētas NVA filiāļu līmenī. Analīze attiecas tikai uz kopējo atbalsta reģionu. Diagrammas trūkstošie punkti norāda koeficientus, kas nav nozīmīgi 5 % līmenī.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962474

5.6. tabulā sniegtie rezultāti liecina par ievērojami labvēlīgu ietekmi uz visām trim grupām, ņemot vērā visas darbavietas (gan subsidētās, gan nesubsidētās). Laika gaitā rezultāti iedalās fāzēs, precīzi atspoguļojot faktu, no pirmā līdz otrajam gadam daudzas no darbavietām tiek subsidētas, un ne vienmēr dalībnieki pēc tam atrod nesubsidētu darbu. Aplēsto koeficientu lieluma samazinājums jauniešiem sākas agrāk nekā personām ar invaliditāti, un tas atkal atspoguļo, ka subsīdijas personām ar invaliditāti tiek izmaksātas ilgāk nekā daudziem citiem atbalsta saņēmējiem.

Ja subsidētās darbavietas netiek iekļautas analīzē, rezultāti ievērojami atšķiras no iepriekšējā rindkopā aplūkotajiem rezultātiem. Personu ar invaliditāti gadījumā, programma, šķiet, būtiski neietekmē nesubsidētu nodarbinātību. Turpretim jauniešiem aprēķinātie koeficienti sākotnēji ir mazāki nekā tad, kad tiek apsvērtas visas darbavietas, bet rezultāti par visām darbavietām un nesubsidētajām darbavietām pēc 30 mēnešiem ir salīdzinoši līdzīgi. Jauniešiem bezdarbniekiem, kuri piedalījās programmā, ir par septiņiem (astoņiem) procentpunktiem lielāka nodarbinātības varbūtība trīs (četrus) gadus pēc sākotnējās reģistrēšanās NVA, nekā līdzīgiem bezdarbniekiem, kuri nav guvuši labumu no programmas. Tas liecina, ka dalība programmā patiesi ietekmē jauniešu nesubsidēto nodarbinātību. Gados vecākām personām rezultāti ir salīdzinoši atšķirīgi, taču ir labvēlīga un statistiski nozīmīga ietekme trīs un četrus gadus pēc reģistrēšanās NVA.

5.6. tabula. Dalības programmās ietekme uz nodarbinātības varbūtību dažādām iedzīvotāju grupām

Mēneši kopš bezdarba perioda sākuma		6	12	18	24	30	36	42	48
Personas ar invaliditāti	Visi darbi	0,724***	0,551***	0,295***	0,249***	0,031	0,051**	0,047***	0,123***
		(0,032)	(0,037)	(0,027)	(0,028)	(0,023)	(0,020)	(0,024)	(0,031)
	Tikai nesubsidētie darbi	–0,004	–0,041	–0,047***	–0,034	–0,010	0,006	–0,033	0,021
		(0,047)	(0,031)	(0,025)	(0,029)	(0,026)	(0,023)	(0,027)	(0,035)
Jaunieši	Visi darbi	0,539***	0,335***	0,137***	0,100***	0,094***	0,080***	0,084***	0,089***
		(0,021)	(0,018)	(0,020)	(0,020)	(0,023)	(0,023)	(0,028)	(0,025)
	Tikai nesubsidētie darbi	0,023	0,069**	0,059***	0,041**	0,083***	0,066***	0,069**	0,077***
		(0,036)	(0,027)	(0,018)	(0,017)	(0,023)	(0,024)	(0,028)	(0,025)
Vecumā no 55 gadiem	Visi darbi	0,703***	0,546***	0,207***	0,165***	0,089***	0,123***	0,062***	0,134***
		(0,027)	(0,038)	(0,037)	(0,038)	(0,032)	(0,036)	(0,036)	(0,049)
	Tikai nesubsidētie darbi	–0,020	0,144***	0,000	0,030	0,041	0,092***	0,014	0,083***
		(0,058)	(0,052)	(0,036)	(0,038)	(0,028)	(0,034)	(0,033)	(0,045)

Piezīme: Analīzē iekļauti visi bezdarbnieki, kas iedalīti trīs (ne savstarpēji izslēdzošās) grupās: jaunieši, cilvēki vecumā no 55 gadiem un personas ar invaliditāti. Atkarīgais mainīgais ir fiktīvs mainīgais, kas ir vienāds ar 1, ja persona ir nodarbināta, un 0 citā gadījumā. Katrs koeficients ir iegūts no atsevišķa lineārā varbūtības modeļa, kas ietver vecuma, dzimuma, izglītības, tautības, invaliditātes statusa, mājsaimniecības iezīmju (bērns mājsaimniecībā, dzīvesvieta pilsētā) kontroli un reģionālos fiktīvos mainīgos reģioniem, ko mēra perioda sākumā. Tiek ņemti vērā arī profilēšanas rezultāti. Regresijas analīzēs ir iekļauti reģistrācijas mēneša fiktīvie mainīgie un NVA filiāles nemainīgā ietekme. Ir ietvertas kontroles attiecībā uz dalību formālā izglītībā, neformālās apmācībās un citos nodarbinātības pasākumos pirms perioda sākuma. Analīze attiecas tikai uz kopējā atbalsta reģionu. Standartkļūdas (iekavās) ir apvienotas NVA filiāļu līmenī.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962493

Labvēlīga ietekme uz ienākumiem novērota trīs gadus pēc tam, kad bezdarbnieks kļūst tiesīgs piedalīties

Analizējot nodarbinātības subsīdiju ietekmi uz ienākumiem, labvēlīgu ietekmi var novērot gan tad, ja laika atskaites sākums ir 6 mēnesī, gan tad, ja tas ir 12 mēnesī. Dalība programmā tiek saistīta ar 23 % papildus saņemto algu pēc 12 mēnešiem, 6 % — pēc 24 mēnešiem un 9 % — pēc 36 mēnešiem personām, kuras pēc sešiem bezdarba mēnešiem kļūst tiesīgas piedalīties. Personām, kurām jābūt bez darba vismaz 12 mēnešus, lai kļūtu tiesīgas piedalīties programmā (t. i., laika atskaites sākums ir 12 mēnesī), aplēstie koeficienti ir augstāki: 28 % — pēc 12 mēnešiem un 17 % — pēc 36 mēnešiem. Ja analīzē iekļauj tikai nesubsidētas darbavietas, līdzdalība programmā, šķiet, būtiski neietekmē ienākumus. Ir tikai pozitīvs un statistiski nozīmīgs rezultāts: 6 % — 36 mēnesī personām, kuras bija bez darba 6 mēnešus pirms laika atskaites sākuma, un 12 % — personām, kuras bija bez darba 12 mēnešus.

5.7. tabula. Dalības programmās ietekme uz ieņēmumiem

	Visi darbi							
Mēneši kopš perioda sākuma	6	12	18	24	30	36	42	48
Personas, kuras ir bezdarbnieki vismaz 6 mēnešus	0,295***	0,231***	0,078**	0,064**	–0,027	0,091***	0,036	0,033
	(0,033)	(0,029)	(0,030)	(0,026)	(0,041)	(0,026)	(0,036)	(0,051)
Personas, kuras ir bezdarbnieki vismaz 12 mēnešus	0,478***	0,283***	0,179***	0,070	0,079	0,170***	0,008	0,113
	(0,044)	(0,042)	(0,044)	(0,062)	(0,067)	(0,050)	(0,093)	(0,151)

	Tikai nesubsidētie darbi							
Mēneši kopš perioda sākuma	6	12	18	24	30	36	42	48
Personas, kuras ir bezdarbnieki vismaz 6 mēnešus	0,108	–0,013	–0,008	0,029	–0,013	0,064**	0,008	–0,004
	(0,068)	(0,045)	(0,040)	(0,029)	(0,042)	(0,026)	(0,042)	(0,057)
Personas, kuras ir bezdarbnieki vismaz 12 mēnešus	–0,045	–0,042	0,068	–0,022	0,023	0,116**	–0,085	0,027
	(0,151)	(0,089)	(0,073)	(0,073)	(0,073)	(0,053)	(0,109)	(0,174)

Piezīme: Analīzē ir ietverti cilvēki, kas bijuši bezdarbnieki sešus vai 12 mēnešus. Tiek apskatīti cilvēki, kas piedalās subsīdiju programmā sešu mēnešu laikā no perioda sākuma. Augšējā sadaļā ir ņemti vērā visi darbi, bet apakšējā sadaļā ir ņemti vērā tikai nesubsidētie darbi. Atkarīgais mainīgais ir ieņēmumu logaritms. Katrs koeficients ir iegūts no atsevišķas regresijas, kas ietver vecuma, dzimuma, izglītības, tautības, invaliditātes statusa, mājsaimniecības iezīmju (bērns mājsaimniecībā, dzīvesvieta pilsētā) kontroli un reģionālos fiktīvos mainīgos ko mēra perioda sākumā. Tiek ņemti vērā arī profilēšanas rezultāti. Regresijas analīzēs ir iekļauti arī reģistrācijas mēneša fiktīvie mainīgie un NVA filiāles nemainīgā ietekme. Ir ietvertas kontroles attiecībā uz dalību formālā izglītībā, neformālās apmācībās un citos nodarbinātības pasākumos pirms perioda sākuma. Analīze attiecas tikai uz kopējā atbalsta reģionu. Standartkļūdas (iekavās) ir apvienotas NVA filiāļu līmenī.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962512

Atbalsts bezdarbniekiem ar invaliditāti

Iepriekšējā iedaļā minētie rezultāti liecina, ka personu ar invaliditāti nodarbinātības veicināšanas gadījumā subsidētā nodarbinātība rada mazāk labvēlīgu ietekmi. Tam var būt vairāki iemesli, tostarp salīdzinoši vāja saikne starp nodarbinātību un sociālajiem

pakalpojumiem un nepieciešamība palielināt stimulus darba devējiem, lai pieņemtu darbā personas ar invaliditāti un atbilstoši pielāgotu darbavietu. Diskriminējoša prakse var būt pamatojums tam, kādēļ personām ar invaliditāti pēc dalības subsidētās nodarbinātības programmās nav viegli atrast darbu.

Tomēr šo nelabvēlīgo konstatējumu vajadzētu izskatīt plašāk. Lai gan bezdarbniekiem paredzēto aktivizēšanas pasākumu galvenais mērķis ir veicināt darba rezultātus, personu ar invaliditāti gadījumā var tikt aplūkoti papildu rezultāti. Piemēram, sociālās integrācijas un labklājības rezultāti var būt vienlīdz svarīgi vai pat svarīgāki, lai arī tos ir ievērojami grūtāk novērtēt.

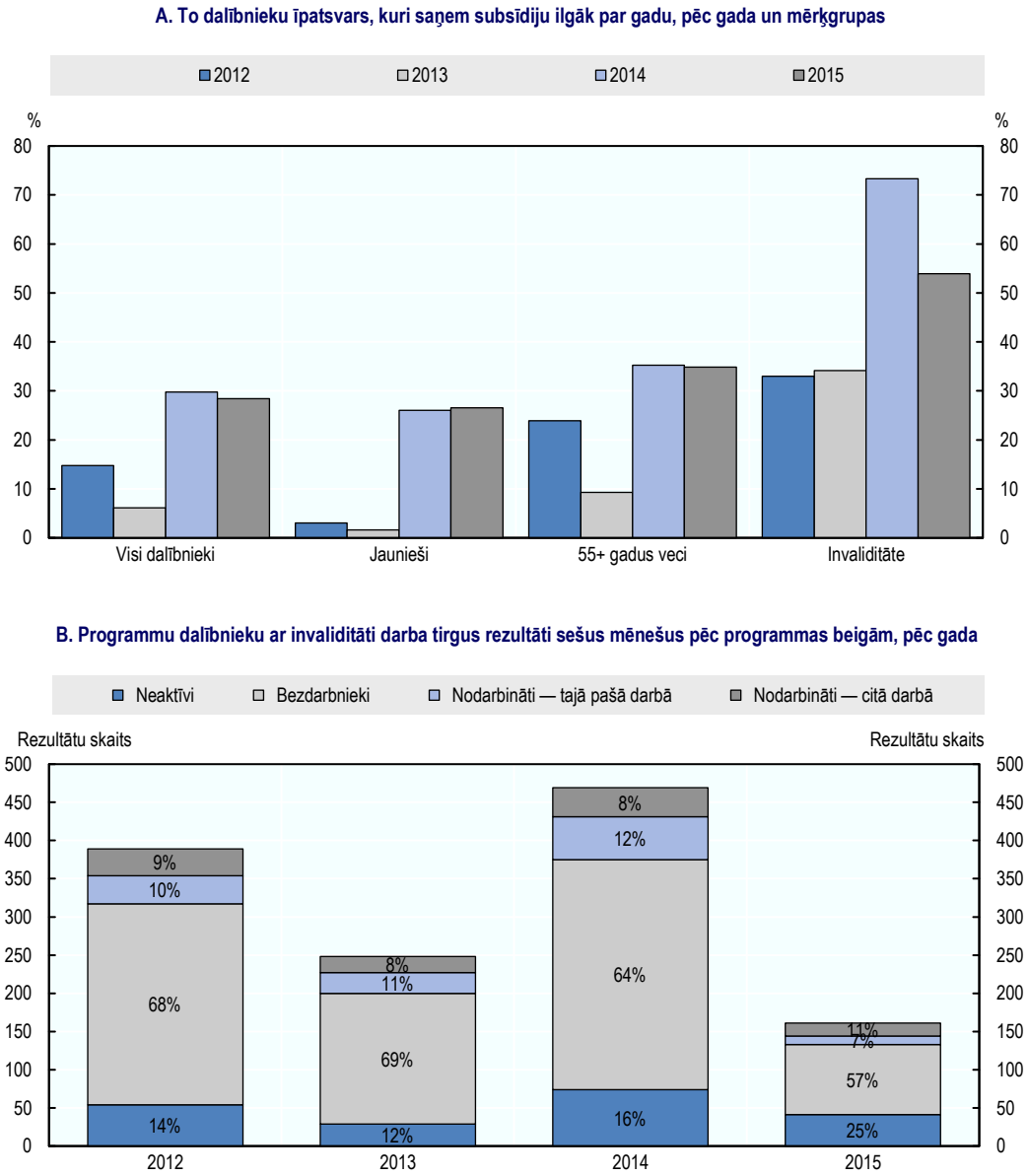
2014. gadā personām ar invaliditāti tika uz laiku mainīts maksimālais subsīdiju izmaksas ilgums no 24 uz 36 mēnešiem. Tas, šķiet, ietekmēja personu ar invaliditāti subsidētās nodarbinātības faktisko ilgumu. Lai gan kopējais realizētais ilgums nekad nav pārsniedzis 24 mēnešus, var secināt, ka 2014. gadā vidējais ilgums palielinājās, jo īpaši šai bezdarbnieku grupai (5.21. attēls, A grafiks). Vienlaikus 2015. gadā palielinājās subsīdiju izmaksas vidējais ilgums arī citām mērķgrupām, savukārt personām ar invaliditāti palielinājumu var novērot tikai 2014. gadā.

Dalībnieku ar invaliditāti skaits laikā, kad tika mainīts maksimālais izmaksas ilgums, ir pārāk mazs, lai veiktu ekonometrisko analīzi, kas ļautu ticami pārbaudīt, vai šīs izmaiņas ir saistītas ar labākiem rezultātiem bezdarbniekiem ar invaliditāti. Tā vietā var vienkāršā veidā salīdzināt programmas dalībnieku ar invaliditāti darba tirgus rezultātus pirms un pēc 2014. gada. 5.21. attēlā (B grafiks) ir attēloti bijušo subsīdiju saņēmēju ar invaliditāti darba tirgus rezultāti sešus mēnešus pēc subsīdiju izmaksas izbeigšanas. Nav būtiskas atšķirības attiecībā uz nodarbinātības varbūtību personām, kuras dalību programmā sāka 2014. gadā, un personām, kuras dalību programmā sāka agrāk vai vēlāk. Lai gan šie rezultāti neatspoguļo programmas ilguma un darba tirgus rezultātu cēloņsakarību, tie liecina, ka, pagarinot programmas ilgumu, var tikt sniegts neliels atbalsts bezdarbniekiem ar invaliditāti.

Daudzās valstīs personām ar invaliditāti paredzētās subsīdijas tiek izmaksātas ilgstoši, tās var vairākkārt pagarināt un pat izmaksāt visu nodarbinātības laiku, un visām neaizsargātajām grupām paredzētajām subsīdijām šādi nosacījumi nav paredzēti. Tā var notikt, piemēram, ja atbalsta saņēmēja darbaspējas nav uzlabojušās. Latvijā programma ir salīdzinoši elastīga, jo tā ir pieejama plašam darba devēju lokam un maksimālais ilgums arī ir salīdzinoši liels. Tomēr dalības atsākšana nav atļauta, bet atkārtota dalība ir atļauta tikai tad, ja ir pagājis vismaz gads pēc pēdējās dalības.

Empīriskie pierādījumi par subsīdiju ietekmi personām ar invaliditāti ir atrodami reti. Dažos pētījumos par Dānijas "Flexjobs" (Datta Gupta, Larsen, & Thomsen, 2015) programmu un Somijas darba algu subsīdiju programmu secināts, ka sistēma rada labvēlīgu ietekmi (Somijas programmas gadījumā — lielāku ietekmi), bet tiek novērots arī ietekmes zudums (Dānijas programmas gadījumā). "Flexjobs" programma galvenokārt izmantota nepilnas slodzes darbavietām un darba apstākļiem, ko var pielāgot darba ņēmēju vajadzībām. Datta Gupta, Larsen un Thomsen (2015) norāda, ka šī programma radīja labvēlīgāku ietekmi tām personām ar mazāk smagu veselības stāvokli, kuras varēja strādāt. Novērtējot Zviedrijas subsidētās nodarbinātības programmu personām ar invaliditāti, kas tika īstenota 21. gadsima sākuma, secināts, ka tā sniedza nelielu labvēlīgu ietekmi ne tikai nodarbinātības, bet arī izstumšanas gadījumā, tādējādi radot šaubas par programmas vispārējo ietekmi (Calmfors, Forslund, & Hemström, 2002).

5.21. attēls. Īslaicīga izmaiņa subsīdijas maksimālajā ilgumā personām ar invaliditāti



Piezīme: A sadaļā jauniešu / 55 gadus vecu un vecāku personu un personu ar invaliditāti kategorijas nav savstarpēji izslēdzošas, jo, piemēram, jaunieši (vai vecāka gadagājuma cilvēki) ar invaliditāti ir iekļauti gan jauniešu (vecāka gadagājuma cilvēku), gan dalībnieku ar invaliditāti grupā. B sadaļa atspoguļo bijušo subsīdiju saņēmēju darba tirgus rezultātus sešus mēnešus pēc subsidētās nodarbinātības beigām. Diagrammā atspoguļotais gads ir gads, kad sākās subsidētais darbs. Personas, kuras ir nodarbinātas jaunā darbā, analīzē ir nošķirtas no personām, kas turpina strādāt amatā, par kuru viņi saņēma subsīdiju.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Latvijas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962531

Iepriekšējā ESAO darbā (OECD, 2010) norādīts, ka personām ar invaliditāti paredzētās subsīdijas ir jāpielāgo darba devēja un darba ņēmēja mainīgajiem apstākļiem, jo īpaši ņemot vērā personu ar invaliditāti darba spēju izmaiņas un mainīgos darba uzdevumus un

prasības. Latvijā subsīdijas ir noteiktas 50 % apmērā no darba algas (personām ar invaliditāti maksimālā darba alga ir noteikta 1,5 minimālo algu apmērā). Tādējādi subsīdiju apmērs nav atkarīgs no noteiktajām atlikušajām darba spējām vai darba apmēra. Turklāt subsīdiju piešķiršanas nepieciešamība netiek regulāri un atkārtoti novērtēta. Subsīdiju apjoms un izmaksas ilgums nav atkarīgs no personas darba spējām vai invaliditātes pakāpes (pastāv trīs invaliditātes grupas, ko piešķir atkarībā no veselības stāvokļa smaguma pakāpes). Viena iespēja būtu diferencēt subsīdiju piešķiršanas nosacījumus (gan apjomu, gan izmaksas ilgumu) atbilstoši personas īpašajām vajadzībām un darba pienākumiem. Turklāt, nosakot izmaiņas subsīdiju izmaksas izmaiņas, jāņem vērā darba ņēmēja darba spējās un darba pienākumu izmaiņas. Personām ar smagu invaliditāti, kurām subsīdijas ir absolūti nepieciešamas, lai būtu nodarbinātas, subsīdijas varētu būt pastāvīgs darba atbalsta pasākums.

Pēdējo gadu laikā Latvijā ir īstenoti vairāki jauni pasākumi, lai vēl vairāk atbalstītu personu ar invaliditāti integrāciju darba tirgū. Piemēram, 2018. gadā tika ieviests mentoringa atbalsts bezdarbniekiem ar invaliditāti. Pašlaik līgumus ar mentoriem slēdz NVA, pamatojoties uz publiskā iepirkuma procedūru rezultātiem. Turpmāk vietējā līmenī varētu iesaistīt NVO. Ņemot vērā to dziļās zināšanas par vajadzībām un šķēršļiem, ar ko saskaras personas ar invaliditāti, NVO varētu sniegt atbalstu NVA šajā jomā. Pirms dalības sešu mēnešu mentoringa programmā klienti apmeklē 20 dienu apmācību kursu, kurā viņiem palīdz izveidot CV, sagatavoties vakanču meklēšanai utt. Turklāt visas personas ar I un II invaliditātes grupu[46] (ne tikai bezdarbnieki) var bez maksas izmantot sabiedrisko transportu un saņem dažādas nodokļu atlaides.

Pieņemot darbā personas ar invaliditāti un saglabājot viņu darbavietu, darba devējs uzņemas noteiktu atbildību. Darba devējam jābūt apmācītam strādāt ar šīm personām un jālīdzdarbojas visā nodarbinātības procesā. NVA regulāri nodrošina apmācību un konsultācijas darba devējiem. Labklājības ministrija īstenoja kampaņu, lai veicinātu darba devēju daudzveidību, taču NVA nav rīkojusi nekādus turpmākus pasākumus vai informatīvas kampaņas darba devējiem, lai veicinātu personu ar invaliditāti pieņemšanu darbā. Citās valstīs ir pierādīts, ka mazie uzņēmumi (darba devēji) varētu gūt lielāku ieguvumu no algu subsīdijām personām ar invaliditāti, bet šiem darba devējiem parasti ir pieejama ierobežota informācija par pieejamajām subsīdijām.

Sabiedrisko darbu programma ir noderīga dažām bezdarbnieku grupām

Daudzās ESAO un jaunattīstības valstīs ir ieviestas tiešas darbavietu izveides programmas, kas nodrošina ienākumu avotu. Šādas programmas var būt īpaši noderīgas krīzes periodos, kad darba vietas nav pieejamas, jo tās kalpo kā ārkārtas sociālās drošības tīkli. Turklāt tās var palīdzēt pašvaldībām nodrošināt pienācīgu publisko infrastruktūru (ceļi, skolas, pašvaldības ēkas u. c.) periodos, kad valsts līdzekļi ir ierobežoti. Tomēr kritiķi uzskata, ka šādas programmas ir nepilnīgi orientētas uz mājsaimniecībām, kas nav tik trūcīgas, un personām, kuras piedalās programmā, kā arī uz neizmantotām nodarbinātības iespējām.

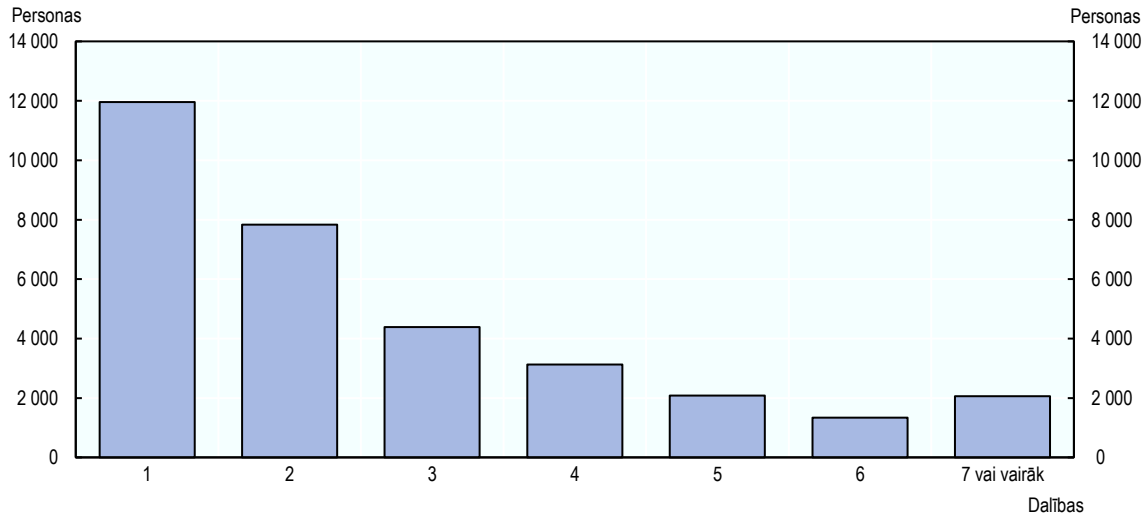
Tiešās darba vietu radīšanas programmas, tostarp sabiedriskos darbus, veido 10 % no Latvijas izdevumiem par ADTP, bet 2011. gadā šis rādītājs bija augstāks — 34 %. Latvijas galvenā sabiedrisko darbu programma (SDP) “Simtlatnieki” (sākotnēji saukta par “Darba praktizēšana ar stipendiju” un 2012. gadā aizstāta ar pagaidu sabiedrisko darbu programmu), kas tika ieviesta 2009. gada septembrī, tika īstenota kā atbalsta pasākums mājsaimniecību ienākumiem un darba un ienākumu zaudējuma seku novēršanai, ņemot vērā, ka apdrošināšana bezdarba gadījumam un sociālā palīdzība bija pieejami tikai nelielai daļai personu, kuras skāra ekonomiskā krīze. Turklāt nepietiekamu sociālās apdrošināšanas

iemaksu bezdarba gadījumam dēļ daudziem tiesīgiem bezdarbniekiem ienākumu atbalsta pasākumi nebija pieejami.

Latvijā SDP galvenokārt tiek īstenotas kā aktivizēšanas un nabadzības novēršanas pasākumi, piedāvājot bezdarbniekiem iespēju iegūt darba pieredzi un gūt pamatienākumus (ikmēneša subsīdijas 150 EUR apmērā, kā arī sociālās apdrošināšanas iemaksas), vienlaikus piedāvājot pakalpojumus pašvaldībām vai bezpeļņas organizācijām. Viens no atbilstības kritērijiem ir reģistrācija NVA vismaz sešu mēnešu periodā un apliecinājums, ka netiek saņemts bezdarbnieka pabalsts vai vecuma pensija. Personas, kuras ir reģistrētas bez darba mazāk nekā sešus mēnešus, bet pagājušajā gadā bijušas bez darba, arī ir tiesīgas piedalīties SDP. Darbavietas parasti tiek piedāvātas skolās un sociālās aprūpes iestādēs, kā arī infrastruktūras uzturēšanas un remonta pakalpojumu jomā. SDP nav atļauts izmantot esošo darbinieku aizstāšanai. Jābūt izveidotām jaunām darbavietām vai esošām darbavietām jābūt vakantām vismaz četrus mēnešus. Programmas laikā dalībnieki divas dienas mēnesī drīkst veltīt aktīvai darba meklēšanai ar NVA palīdzību vai piedalīties īsos NVA piedāvātos apmācību kursos.

Programmas ietvaros nodarbinātība tiek piedāvāta ne ilgāk par četriem mēnešiem (nepārtraukti vai ar pārtraukumiem) attiecīgajā gadā, un atkārtotai dalībai programmā drīkst pieteikties tikai pēc viena pilna gada[47]. Laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim, par kuru iegūti šim Pārskatam pieejamie administratīvie dati, gandrīz divas trešdaļas dalībnieku programmu izmantoja vairāk nekā vienu reizi un vairāk nekā ceturtdaļa no visiem dalībniekiem — programmā piedalījās četras vai vairāk reizes (5.22. attēls). Ņemot vērā, ka kopējais noteiktais dalībnieku skaits nav pilnīgs (ja būtu pieejami dati pēc 2017. gada oktobra, skaits būtu pilnīgāks), kļūst skaidrs, ka daļai personu un mājsaimniecību atkārtota dalība SDP ir dzīves stratēģija, jo īpaši Latvijas attālajos reģionos.

5.22. attēls. Dalības sabiedrisko darbu programmā skaits uz vienu personu



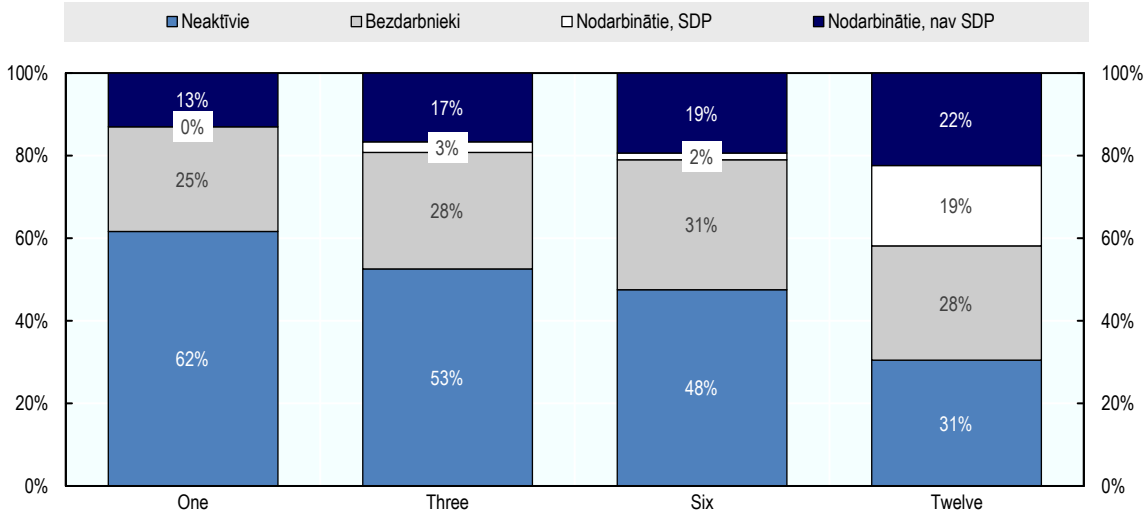
Piezīme. Attiecas uz dalībām sabiedrisko darbu programmā laikposmā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim.
Avots: Nodarbinātības valsts aģentūra.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962550

Latvijā vairākos SDP pētījumos tika analizētas un novērtētas dažādas perspektīvas. Azam, Ferré un Ajwad (2013) pētījumā izmanto noslieces rādītāju saskaņošanas modeli, un secina, ka programma ir bijusi veiksmīga un par 37 % palielināja iesaistīto mājsaimniecību ienākumus, salīdzinot ar līdzīgām mājsaimniecībām, kas nepiedalījās SDP. Turklāt tā būtu labāk jāpielāgo personām, kurām tā ir jo īpaši nepieciešama, galvenokārt galvenokārt mazā pabalsta un līdz ar šī pabalsta darba vajadzību dēļ. Pētījumā arī secināts, ka tiek radīta tikai neliela ietekme uz negūtajiem ienākumiem. Sabiedriskie darbi kalpo kā sociālās aizsardzības tīkls laikā, kad darba vietu skaits ir ierobežots, un ekonomikas krīzes laikā, jo īpaši valsts attālajos reģionos, ņemot vērā darbaspēka sezonālo pieprasījumu.

Šajā iedaļā nav novērtēta SDP ietekme uz rezultātiem pēc dalības. Tā vietā apkopoti dalībnieku darba tirgus rezultāti 1, 3, 6 un 12 mēnešus pēc dalības programmā pārtraukšanas (5.23. attēls). Var izdarīt vairākus interesantus secinājumus. To bijušo dalībnieku īpatsvars, kuri atrod darbu, palielinās no 13 % vienu mēnesi pēc dalības programmā izbeigšanas līdz 41 % vienu gadu vēlāk. To galvenokārt nosaka ievērojams to dalībnieku īpatsvars, kuri atsāk sabiedriskos darbus vienu gadu pēc iepriekšējās dalības. Katrs piektais bijušais SDP dalībnieks pēc gada atsāk dalību programmā. Lai gan ir maz ticams, ka pēc dalības programmā tiek atrastas citas darba vietas, t. i., ne programmā piedāvātās, dalība programmā var būtiski ietekmēt prasmju pilnveidi un jo īpaši dalībnieku sociālo integrāciju. Kā drošības tīklu programmu atkārtoti izmanto vairāki bezdarbnieki vai neaktīvas personas, ja ir ierobežotas alternatīvas darba iespējas, un tādēļ programma ir jāturpina. Atkarībā no dominējošajiem ekonomiskajiem apstākļiem un citām ADTP, ir iespējams ātri samazināt (vai palielināt) šādas programmas apmēru, kā tas tika darīts ekonomiskās krīzes laikā un pēc tās.

5.23. attēls. Sabiedrisko darbu programmas dalībnieku darba tirgus rezultāti vienu, trīs, sešus un divpadsmit mēnešus pēc dalības programmā izbeigšanas



Piezīme. SDP: sabiedrisko darbu programma. Šajā attēlā ir parādīti bijušo sabiedrisko darbu programmas dalībnieku darba tirgus rezultāti 3, 6 un 12 mēnešus pēc subsidētās nodarbinātības beigām. Tiek atšķirtas nodarbinātās personas, kuras uzsāk nodarbinātību sabiedriskajos darbos un cita veida darbavietās.
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962569

Saistīto administratīvo datu izmantošana, lai novērtētu ADTP efektivitāti

Latvijā ir izveidota ievērojama administratīvo datu sistēma, kas ļauj sasaistīt atsevišķu līmeņu datus no dažādiem avotiem, lai analizētu svarīgus darba tirgus politikas jautājumus, kā arī veikt daudzus citus pētījumus sociālās ekonomikas un politikas jomā. Šī Pārskata izveides gaitā tika saņemts ievērojams atbalsts no NVA un tās datu operatora SIA"UNISO", Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes un SIA "ZZ Dats", kas uztur pašvaldību Sociālās palīdzības informācijas sistēmu, ko administrē pašvaldības, no kurām 118 (no 119) piekrita sniegt tai pieejamos datus par sociālo palīdzību.

ESAO darbinieki saņēma un saistīja plašu administratīvo datu kopumu, kas ļāva padziļināti un vispusīgi analizēt atsevišķu ADTP ietekmi. Būtiski ir tas, ka saistītie administratīvie dati ļāva uzraudzīt personas relatīvi ilgā laika posmā, tādējādi varēja novērtēt gan programmas ietekmi gan īstermiņā, gan ilgtermiņā un nodrošināt labāku izpratni par mehānismiem, ko ADTP paredzēja izmantot. Turklāt detalizēta informācija par reģistrēto bezdarbnieku dalību visa veida ADTP pasākumos un par viņu sadarbību ar NVA ļāva pārskatāmi izpētīt, kā mijiedarbojas dažādu darba tirgus politikas elementu ietekme. Tajā pašā laikā, iegūstot informāciju par visu personu individuālajām pazīmēm, bija iespējams kontrolēt personu, kuras piedalījās un kuras nepiedalījās programmā, atšķirības, novēršot katras novērtētās programmas aplēstās ietekmes kļūdas.

Tomēr šajā Pārskatā tika konstatēti vairāki ierobežojumi par saistītajiem administratīvajiem datiem. Daļu no tiem veicināja izmaiņas Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un NVA izmantotajā sistēmā. Citi ierobežojumi attiecas uz trūkstošām vai grūti iegūstamām datu daļām, piemēram, pilnīga nodarbinātības vēsture un noteikta informācija par apmācību kuponiem pirms 2015. gada novembra.

Lai atvieglotu regulāru aktivizēšanas pasākumu efektivitātes uzraudzību un novērtēšanu, ir svarīgi uzturēt pienācīgu detalizētu un savienojamu administratīvo datu sistēmu. Datu vākšana var arī būt noderīga, meklējot atbildes uz citiem ar politiku saistītiem jautājumiem, kas nekādi nav saistīti ar aktivizēšanas politiku. Ir īpaši svarīgi nodrošināt sistēmas datu salīdzināmību vai zināmu nepārtrauktību laika gaitā. Tas ir priekšnoteikums, lai varētu novērtēt politikas izmaiņas un to ietekmi uz to mērķgrupu rezultātiem.

Lai Latvijā tupinātu veidot šādu bagātīgo datu sistēmu, nepieciešami turpmāki ieguldījumi cilvēkresursos, tostarp nepieciešamo tehnisko iemaņu pilnveidē. Latvijā tas būtu viegli īstenojams, jo tiek ieguldīts daudz līdzekļu IT prasmju pilnveidē. Lai ievērojami sekmētu Latvijas spējas šajā jomā, varētu izmantot citu ESAO valstu pieredzi (piemēram, Igaunijas, Nīderlandes, Norvēģijas, Vācijas, Flandrijas Beļģijā u. c.).

Piezīmes

[1] ESAO darba grupai nav pieejama informācija par personām, kurām ir tiesības saņemt atbalstu.

[2] Latvijā pēc pensijas vecuma sasniegšanas persona ar invaliditāti var saņemt vai nu invaliditātes pensiju vai vecuma pensiju. Lielākā daļa personu ar invaliditāti pēc pensijas vecuma sasniegšanas saņem vecuma pensiju. Tomēr, ņemot vērā invaliditātes statusu, šīs personas var pretendēt uz pabalstu transporta izdevumu kompensēšanai personām ar invaliditāti.

[3] Jāpiebilst, ka pēc tiesību pārskatīšanas invaliditātes pensijas izmaksas apmērs nemainās.

[4] No 2009. gada 1. jūlija līdz 2011. gada 31. decembrim, lai iegūtu tiesības saņemt pabalstu, iemaksas bija jāveic vismaz 9 mēnešus iepriekšējo 12 kalendāro mēnešu laikā, bet pirms tam — vismaz 12 mēnešus iepriekšējo 18 kalendāro mēnešu laikā.

[5] Bezdarbnieka pabalsts visā deviņu mēnešu periodā pilnā apmērā tika izmaksāts tad, ja iemaksu periods bija ilgāks par 20 gadiem; ja iemaksu periods bija no 10 līdz 19 gadiem, bezdarbnieka pabalsts pilnā apmērā tika izmaksāts 6 mēnešus; ja iemaksu periods bija mazāks par 10 gadiem, bezdarbnieka pabalsts pilnā apmērā tika izmaksāts tikai 4 mēnešus. Par tiem mēnešiem, kad pabalsta saņēmējiem nebija tiesību saņemt pilnību aprēķināto bezdarbnieka pabalstu, viņi saņēma 45 latus (64 EUR) mēnesī.

[6] Šīs grupas ir invaliditātes pensijas, vecuma pensijas vai valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta saņēmēji; sieviete grūtniecības un dzemdību atvaļinājuma laikā, viens no bērna ar invaliditāti vecākiem, ja bērns nesaņem piemērotus aprūpes pakalpojumus; persona vecumā no 15 gadiem, kura iegūst izglītību klātienē pamatizglītības, vispārējās vidējās vai profesionālās vidējās izglītības iestādē vai ir pilna laika studējošais augstskolā.

[7] 22 mēneši 2016.–17. gadā.

[41] Vairāk informācijas ir sniegts NVA tīmekļa vietnē: http://www.nva.gov.lv/docs/32_5b8e575f211834.07019741.doc.

[42] Šī informācija ir par dalībniekiem, kuriem tika ievērots subsidētās nodarbinātības sākuma datums.

[43] Šajā statistikā iekļautas tikai personas ar vienu darbavietu.

[44] Analizējot tikai kopējo atbalsta jomu, tiek nodrošināts, ka saikne starp rezultātu mainīgo lielumu un kontroles mainīgajiem lielumiem nesagroza to kontroles grupas personu novērojumus, kuras ļoti maz ticams, ka kādreiz varētu piekļūt subsidētajai nodarbinātībai, un tādējādi ir vāji salīdzinātāji apstrādes grupas novērojumiem. Citiem vārdiem sakot, apjoms, kādā mērā MKM regresijas ekstrapolē saikni starp rezultātu mainīgo lielumu un kontroles mainīgajiem lielumiem no kontroles novērojumiem līdz apstrādes novērojumiem (un otrādi), ir samazināts.

[45] Visi apstrādes grupas novērojumi, kuru noslieces rādītājs bija lielāks par kontroles grupas noslieces rādītāju vai mazāks par minimālo kontroles grupas noslieces rādītāju, tika klasificēti kā nepiemēroti un atmesti. Tāpat arī visi kontroles grupas novērojumi, kuru noslieces rādītājs bija lielāks par apstrādes grupas noslieces rādītāju vai mazāks par minimālo apstrādes grupas noslieces rādītāju, tika klasificēti kā nepiemēroti un atmesti.

[46] I un II invaliditātes grupa tiek piešķirta personām ar ļoti smagu un smagu invaliditāti, bet III invaliditātes grupa — personām ar mērenu invaliditāti.

[47] Izņēmums ir tikai personas, kuras apmeklēja pašvaldības nodrošinātas apmācības un atgriezās tajās darbā kā SDP dalībnieki.

Atsauces

Azam, M., Ferré, C., & Ajwad, M. (2013). Can public works programs mitigate the impact of crises in Europe? The case of Latvia. *IZA Journal of European Labor Studies*. doi:10.1186/2193-9012-2-10

Bernhard, S., Gartner, H., & Stephan, G. (2008). Wage Subsidies for Needy Job-Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes after the German Reforms. In *SSRN*. doi:10.1111/j.0042-7092.2007.00700.x

Boockmann, B. (2015). The effects of wage subsidies for older workers. *IZA World of Labor*. doi:10.15185/izawol.189

Brown, A. (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor 2015*, 160. doi:10.15185/izawol.163

Brown, A., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs - employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*. doi:10.1186/s40172-015-0025-5

Caliendo, M., Künn, S., & Schmidl, R. (2011). Fighting Youth Unemployment : The Effects of Active Labor Market Policies. *IZA Journal of Labor Policy*.

Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2002). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. In *IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation.*

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*. doi:10.1093/jeea/jvx028

Carling, K., & Richardson, K. (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, *11*(3), 335-354. doi:10.1016/J.LABECO.2003.09.002

Datta Gupta, N., Larsen, M., & Thomsen, L. (2015). Do wage subsidies for disabled workers reduce their non-employment? - evidence from the Danish Flexjob scheme. *IZA Journal of Labor Policy*. doi:10.1186/s40173-015-0036-7

Employers' Confederation of Latvia. (2013). *Work Conditions and Risks in Latvia, 2012–2013*. Ielādēts no http://www.lddk.lv/wp-content/uploads/2014/01/Working-conditions-and-risks-in-Latvia-2012-2013.pdf

European Union. (2013). *Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee.*

European Union. (2016). *Council recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long-term unemployed into the labour market.*

Eurostat. (2013). Self-reported work-related health problems and risk factors - key statistics. Ielādēts no http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hsw_pb4&lang=en

Ferré, C., Immervoll, H., & Sinnott, a. E. (2013). Profiling of People with No or Limited Labor-market Attachment. *Latvia: Who is Unemployed, Inactive of Needy? Assessing Post-crisis Policy Options.* World Bank, Washington, D.C. Ielādēts no http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/lv_profiling_270513.pdf

Fremigacci, F., & Terracol, A. (2013). Subsidized temporary jobs: lock-in and stepping stone effects. *Applied Economics*. doi:10.1080/00036846.2013.797644

Gerfin, M., Lechner, M., & Steiger, H. (2005). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*. doi:10.1016/j.labeco.2004.04.002

Gotcheva, B. a. (2013). *Review of Key Design Parameters and Legislation for Social Assistance Programs in Latvia.* in Latvia: Who is Unemployed, Inactive of Needy? Assessing Post-crisis Policy Options, World Bank, Washington, DC.

Huttunen, K., Pirttilä, J., & Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*. doi:10.1016/j.jpubeco.2012.09.007

Jaenichen, U., & Stephan, G. (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics*. doi:10.1080/00036840802600426

Kangasharju, A. (2007). Do wage subsidies increase employment in subsidized firms? *Economica*. doi:10.1111/j.1468-0335.2006.00525.x

Karanikolos, M., Heino, P., McKee, M., Stuckler, D., & Legido-Quigley, H. (2016). *Effects of the global financial crisis on health in high-income OECD countries: A narrative review.* doi:10.1177/0020731416637160

Neubäumer, R. (2010). Can Training Programs or Rather Wage Subsidies Can Training Programs or Rather Wage Subsidies Bring the Unemployed Back to Work ? A Theoretical and Empirical Investigation for Germany. *IZA Discussion Papers Series*.

OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries.* OECD Publishing, Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264088856-en

OECD. (2015). Investing in Youth: Latvia. In *Investing in Youth.* OECD Publishing, Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264240407-en

OECD. (2015). *OECD Employment Outlook 2015.* doi:10.1787/19991266

OECD. (2016). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016. In *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies.* OECD Publishing, Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-en

Roger, M., & Zamora, P. (2011). Hiring young, unskilled workers on subsidized open-ended contracts: A good integration programme? *Oxford Review of Economic Policy*. doi:10.1093/oxrep/grr016

Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour Economics*. doi:10.1016/j.labeco.2007.04.004

State Labour Inspection. (2010). Annual Report for 2010. Ielādēts no http://www.vdi.gov.lv/files/sdo_2010_lv_en.pdf

State Labour Inspection. (2015). Annual Report for 2014. Ielādēts no http://www.vdi.gov.lv/files/sdo_2014_en_gala_versija.pdf

State Labour Inspection. (2018). Annual Report for 2017. Ielādēts no http://www.vdi.gov.lv/files/sdo_2017_en_gala.pdf

The World Bank. (2015). *The Active Aging Challenge: For Longer Working Lives in Latvia.*

van Ours, J. (2004). The locking-in effect of subsidized jobs. *Journal of Comparative Economics*. doi:10.1016/j.jce.2003.10.002

Van Reenen, J. (2004). *Active Labor Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context.* doi:10.3386/w9576

Wunsch, C. (2016). How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers. *IZA World of Labor 2016*, 288. doi:10.15185/izawol.288

Izmantotās datubāzes

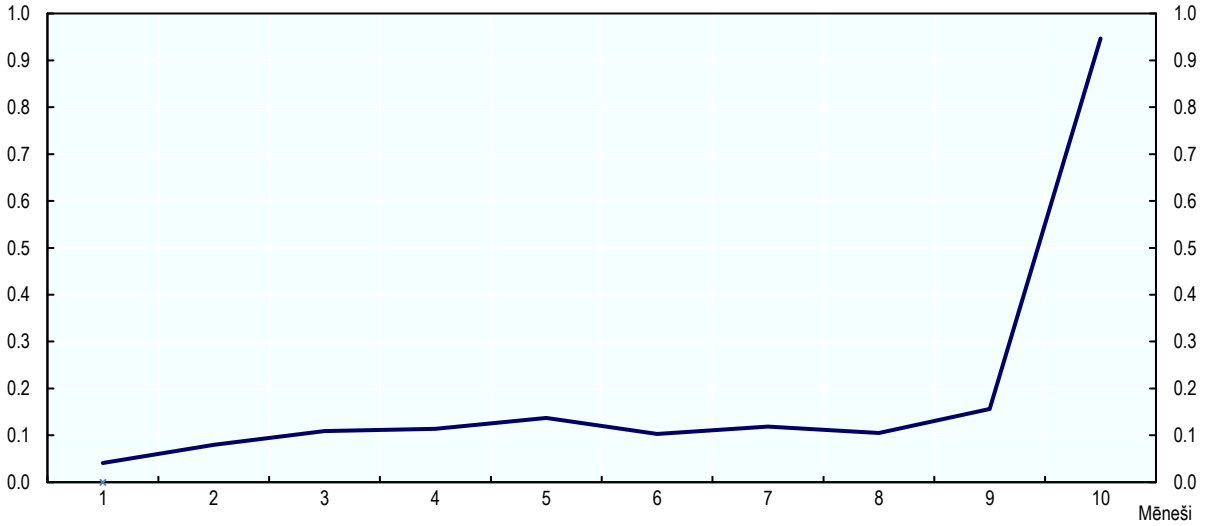
Latvijas Pašvaldību sociālas palīdzības informācijas sistēmas datubāze.

ESAO/Eurostat darba tirgus programmas datubāze, http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en.

5.A pielikums. Papildu attēli

Pielikuma 5.A.1. attēls. Izstāšanās no bezdarbnieka pabalsta programmas varbūtība

Izstāšanās rādītājs pēc pabalsta izmaksas ilguma mēnešos

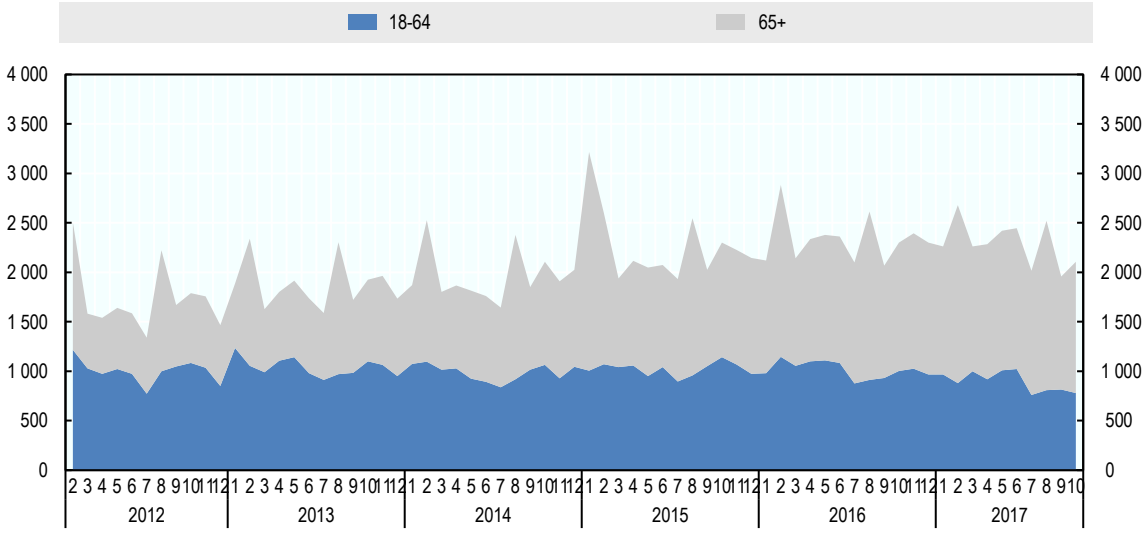


Piezīme. Izlasē ir iekļauti bezdarbnieka pabalsta saņēmēji vecumā no 15 līdz 64 gadiem, kuri šo pabalstu saņēma periodā no 2012. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim.
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962588

Pielikuma 5.A.2. attēls. Invaliditātes pensijas saņēmēji, 2012.–2017. gads

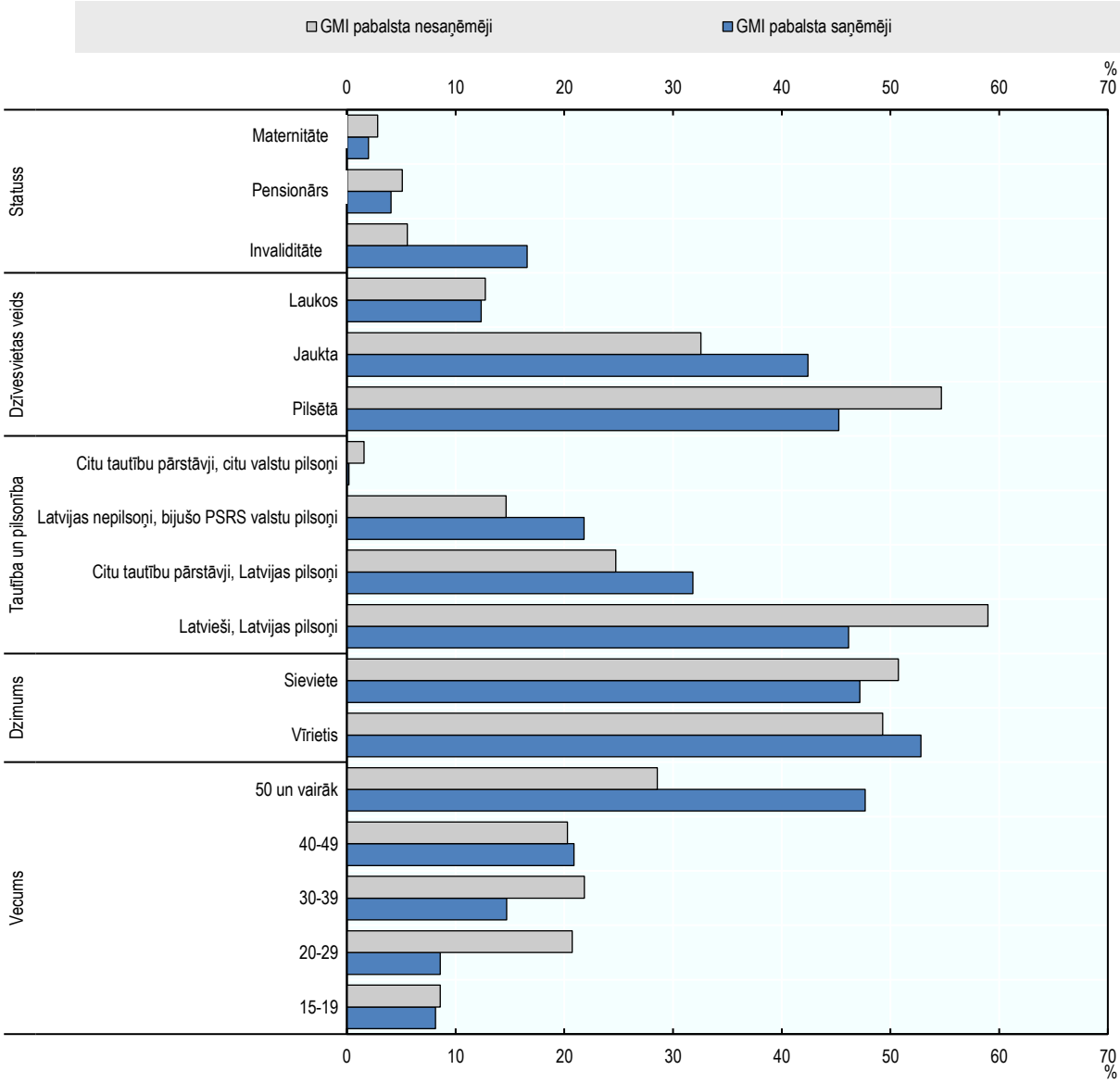
Laika periodā un pēc vecuma grupas



Piezīme. Analīzē iekļauti tikai jaunie saņēmēji (t. i., jaunie invaliditātes pensijas saņēmēji). Diagrammā ir attēlots to personu skaits, kurām pirmā novērotā invaliditātes pensijas izmaksa sākta ziņotajā novērošanas mēnesī. Šajā diagrammā nav iekļauti atkārtoti invaliditātes pensijas periodi.
Avots: Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962607

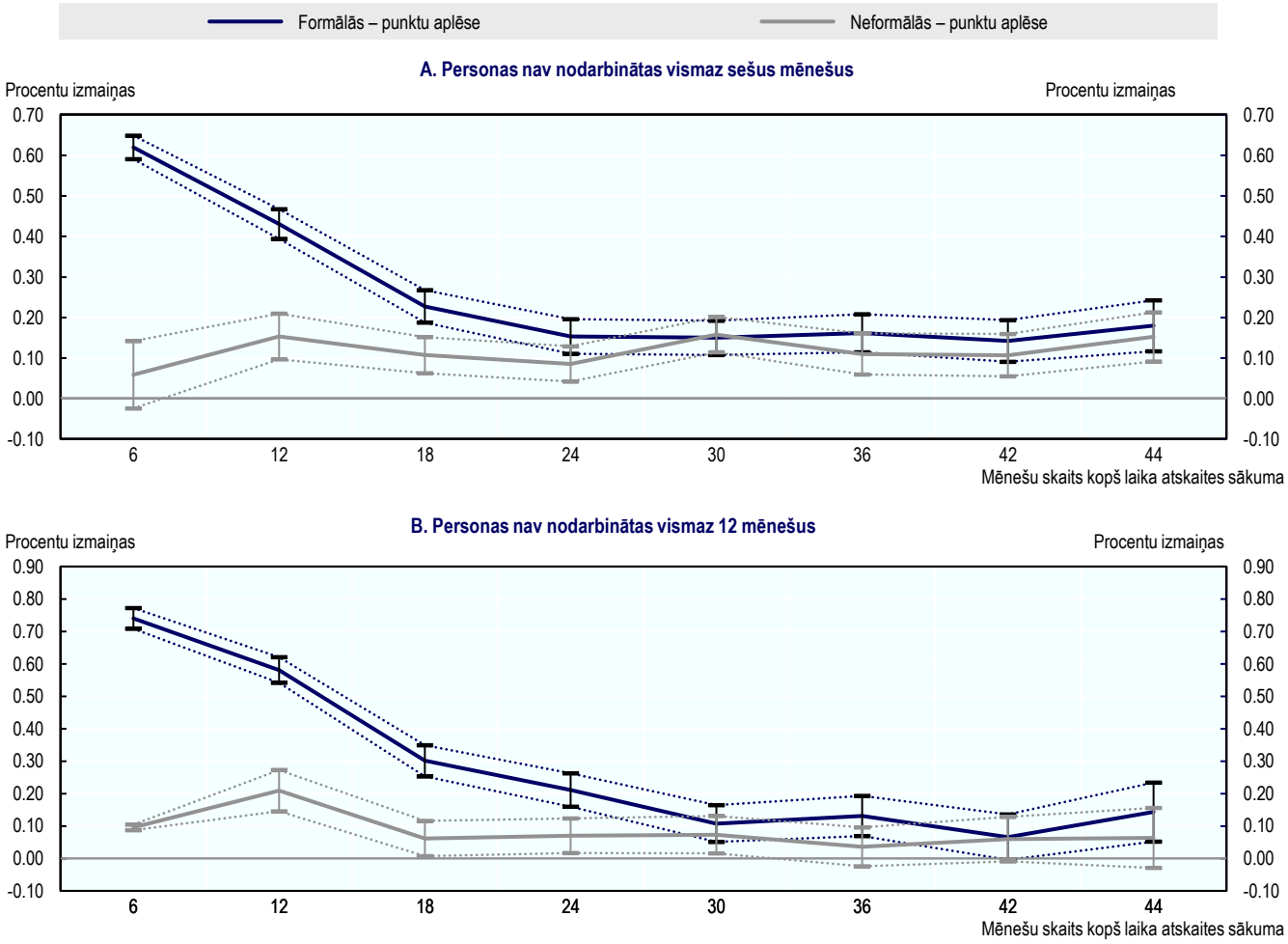
Pielikuma 5.A.3. attēls. GMI pabalsta saņēmēju un nesaņēmēju sociālekonomiskās iezīmes 2016.–2017. gadā



Piezīme. GMI: garantētais minimālais ienākumu līmenis. Šajā diagrammā aplūkotas personas vecumā no 15 līdz 64 gadiem periodā no 2016. gada janvāra līdz 2017. gada oktobrim. Dati par izglītību iegūti no NVA datiem, kas papildināti ar SOPA datiem. Dati par mājsaimniecības lielumu iegūti no SOPA datiem. Šajā diagrammā redzamās vecuma un citas individuālās iezīmes attiecas uz 2016. gada janvāri.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras, Latvijas Pašvaldību sociālās palīdzības informācijas sistēmas datubāzes un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962626

Pielikuma 5.A.4. attēls. Dalības programmā ietekme uz nodarbinātības varbūtību, tieksmes vērtējuma saskaņošanas pieejas rezultāti



Piezīme. A grafikam laika atskaites sākums ir 6 bezdarba mēnesis, bet B grafikam — 12 bezdarba mēnesis. Ziņojumā iekļautie koeficienti atspoguļo programmas ietekmi uz nodarbinātības varbūtību procentu punktos. Analīzē ir ietvertas visas personas, kuras ir bijušas bez darba attiecīgi vismaz 6 un 12 mēnešus. Apstrādes personas ir personas, kuras piedalās subsīdiju programmā 6 mēnešu laikā pēc laika atskaites sākuma. Atkarīgais mainīgais ir fiktīvais mainīgais, un tā vērtība ir 1, ja persona ir nodarbināta, vai 0, ja persona nav nodarbināta. Visi diagrammas punkti norāda dalības programmā koeficientu no tuvākā kaimiņa saskaņotā novērtējuma. Saskaņošanā izmantoti šādi fiktīvie mainīgie: vecums, dzimums, izglītība, etniskā piederība, invaliditātes statuss, mājsaimniecības pazīmes (jebkāds bērns mājsaimniecībā, dzīvesvieta) un reģions. Visi šie mainīgie iegūti laika atskaites sākumā. Tiek ņemti vērā arī profilēšanas rezultāti.
Avots: Latvijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras un ESAO aplēses.

StatLink 2 https://doi.org/10.1787/888933962645