PEAKONTROLÖRI OTSUS

9. oktoober 2001. a nr 12-7/040

Tööturupoliitika planeerimine ja eelarvestamine

Koostaja:

Raivo Linnas
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Tallinn
2001

Sisukord

Ülevaade auditi tulemustest **3**

1. Sissejuhatus **5**

2. Tööhõive tegevuskavade seos tulemustega **8**

2.1. Tööhõive tegevuskavad 8

2.2. Tegevuskavade eesmärgistatus ja mõõdetavus 9

2.3. Meetmete valik 10

2.4. Meetmete rahastamine 11

2.5. Tulemuslikkuse hindamine ja aruandlus 14

2.6. Järeldused 15

2.7. Ettepanekud 16

3. Tööturualane info **17**

3.1. Info töötute kohta 17

3.2. Info töökohtade kohta 18

3.3. Järeldused 19

3.4. Ettepanekud 20

4. Ministrite tagasiside kontrolliaktile **21**

4.1. Sotsiaalministri tagasiside 21

4.2. Majandusministri tagasiside 22

5. Riigikontrolli kommentaar sotsiaalministri tagasisidele **23**

Ülevaade auditi tulemustest

Riigikontrolli tulemusauditi osakond auditeeris tööturupoliitika planeerimist ja eelarvestamist Sotsiaalministeeriumi koostatud tööhõive tegevuskavade alusel.

Oleme teadlikud, et enamus tööturupoliitikat mõjutavaid tegureid, nagu näiteks laenuintresside tase, millest tihti sõltuvad eraettevõtjate investeerimisotsused, ei ole Sotsiaalministeeriumi kontrolli all. Hinnangute andmisel Sotsiaalministeeriumi tööle oleme keskendunud põhiliselt info kvaliteedile, tegevuste planeerimisele, koostööle teiste organisatsioonidega ja tulemuste hindamisele.

Sellise teema valikuks oli mitu põhjust. Peamiseks neist oli see, et tööpuudus on muutunud Eestis üheks suuremaks lahendust vajavaks probleemiks.

Lisaks sellele oli põhjuseks ka tööhõivele kuluva raha killustatus eri asutuste vahel. Tööhõive suurendamise ja tööpuuduse vähendamisega tegeleb palju asutusi, mistõttu hea planeerimine on eriti oluline. Asutused peaksid valima projekte, mis toetaksid üksteist ning annaksid koosmõjus parima tulemuse.

Oma audititega püüame juurutada avalikus sektoris mõtteviisi, mille järgi projektidele peab eelnema põhjalik analüüs, kus on kaalutud kõiki võimalikke variante eesmärkide saavutamiseks (alternatiivid, kulud/tulud). See eeldab ka väga head eesmärkide ja soovitavate tulemuste püstitamist.

Põhijäreldused

Auditi tulemusena võime tööturupoliitika planeerimise ja eelarvestamise kohta öelda järgmist:

- Tööhõive tegevuskavades puuduvad tulemused, mida saavutada tahetakse. Tulemuslikkuse näitajad on mõnelgi juhul projekti sisuga seostamatud.

- Sotsiaalministeerium tööturupoliitika koordineerijana ei ole eelnevalt hinnanud meetmeid, mis on kirjas tööhõive tegevuskavades. Seetõttu ei ole kindel, et tegevuskavadesse on lülitatud neist parimad.

- Korrektne planeerimine eeldab ka vajaminevate ressursside planeerimist. Ressursiarvestus on kehtiva tegevuskava üks nõrgemaid külgi. 2001. aasta tegevuste kohta on kirjas ainult riigieelarvest planeeritavad vahendid, ülejäänute puhul tähistavad summasid ristikesed. Ühe projekti maksumust teadmata ei ole ka võimalik planeerida kõigi projektis osalevate asutuste eelarveid.

- Väited tööturupoliitika alafinantseerituse kohta on niikaua põhjendamatud, kuni ei arvutata kokku kõiki tegevusi ja kulusid, mida tehakse ühe üldeesmärgi nimel – suurendada inimeste

tööga hõivatust. Siinjuures ei mõtle me ainult kulutusi tööturupoliitikale protsendina SKP-st (ainult Tööturuameti eelarve), mida kasutatakse rahvusvahelise võrdluse jaoks. Ka teiste asutuste kulud tööhõive suurendamiseks on tööturupoliitika finantseerimisel olulised.

- Tööturupoliitika planeerimiseks vajaliku info kvaliteetsema osa moodustab teave töötute kohta. Samas sorteeritakse praegu veel infot käsitsi, sest planeeritud riiklik andmebaas ei ole käivitunud.

Ettepanekud

Riigikontroll tegi Sotsiaalministrile ettepanekud, mis põhiliselt olid suunatud meetmete eesmärgistatusele ning nende maksumuse ja tulemuslikkuse hindamise parandamisele. Rõhutame siinjuures, et eriti oluline on prognoosida iga projekti soovitav tulemus, sest tööturupoliitika üldeesmärki mõjutavad paljud protsessid, mis ei sõltu Sotsiaalministeeriumi tegevusest.

Sotsiaalministri arvamuse kohaselt ei ole võimalik (ega vajalik) teha täpseid arvestusi selle kohta, kui palju raha kulub igal institutsioonil konkreetse meetme rakendamiseks.

Samas on ta seisukohal, et kui oluliselt ei parane riiklike tööturuinstitusioonide ja nende vahendusel töötutele osutatavate tööturuteenuste rahastamine riigieelarvest, on olulise kvalitatiivse arengu saavutamine selles valdkonnas problemaatiline.

Ka peale Sotsiaalministri tagasisidega tutvumist jääme oma seisukohtade juurde ja leiame, et tööturupoliitika vajab paremat eesmärgistatust, projektide hindamist, parimate projektide valikut ning ressursiarvestust. Sotsiaalminister peab tegema kõik selleks, et näidata Riigikogule ja avalikkusele, mida kavatsetakse saavutada riigi raha eest.

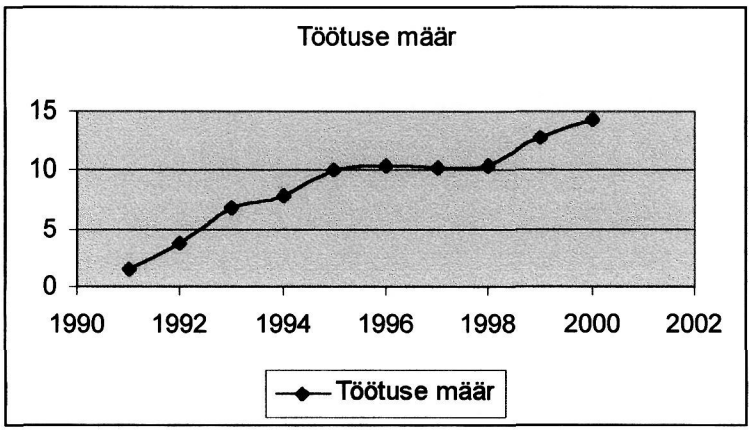
1. Sissejuhatus

Audit on fookustatud tööturupoliitika planeerimisele ja eelarvestamisele. Tegevuspoliitikate planeerimise ja eelarvestamise auditite puhul on oluline hinnata, kas rahastamine on eesmärgipärane, põhinedes tegevuskavadel ja strateegilistel arengukavadel. Tööturupoliitika valiti üheks auditeeritavaks tegevuspoliitikaks, sest tööturu arendamiseks eraldatavad ressursid on killustatud ning töötute arv näitab kasvutendentsi. Probleemsetes valdkondades on eriti tähtis, et olemasolevaid ressursse kasutataks võimalikult efektiivselt ja eesmärgistatult.

Keerukates valdkondades on eriti tähtis, et ressursse kasutataks võimalikult eesmärgistatult, kuid praegu on tööturu arendamiseks eraldatavad ressursid killustatud.

Töötus on Eestis järk-järgult suurenenud, jõudes 2000. aasta lõpuks 14,3 % tasemele. Muutust näitab järgnev joonis.

Joonis 1. Töötuse määr[1]



Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele on tööhõive, tööturu ja töökeskkonna korraldamine ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas. Ministeeriumis tegeleb tööturupoliitikaga tööturu osakond, mis loodi 3. jaanuaril 2000. aastal. Samuti on tööturupoliitikas tegevad teised ministeeriumid, tööandjate ja töötajate organisatsioonid, maavalitsused, kohalikud omavalitsused jt.

Tööturupoliitika all mõistame eri asutuste tegevusi, mis on suunatud tööjõu nõudluse ja pakkumise tasakaalustamisele. Hinnates tööturupoliitika planeerimist ja eelarvestamist, oleme piiritlenud

[1] Aasta keskmine Statistikaameti tööjõu-uuringute põhjal vanuses 16 – pensioniiga.

tööturupoliitika põhiliselt tööturuteenustega seaduse mõistes[2], ja tegevustega, mis on kirjeldatud Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskavas[3].

Oleme teadlikud, et enamus tööturupoliitikat mõjutavaid tegureid, nagu näiteks laenuintresside tase, millest tihti sõltuvad eraettevõtjate investeerimisotsused, ei ole Sotsiaalministeeriumi kontrolli all. Hinnangute andmisel Sotsiaalministeeriumi tööle oleme keskendunud põhiliselt info kvaliteedile, tegevuste planeerimisele, koostööle teiste organisatsioonidega ja tulemuste hindamisele.

Riigikontroll on teadlik, et suur osa tööturu-poliitikat mõjutavaid tegureid ei ole Sotsiaalministeeriumi kontrolli all. Seetõttu keskendub audit ennekõike info kvaliteedile, tegevuste planeerimisele, koostööle teiste organisatsioonidega ja tulemuste hindamisele.

Auditi iseloomustus

Audit algas eelselgitusega jaanuaris 2001. Käesolev peakontrolöri otsus on koostatud sotsiaalministrile ja majandusministrile saadetud kontrolliakti ning nende vastuste põhjal.

Auditi eesmärk on välja selgitada peamised probleemid tööturupoliitika planeerimisel ja eelarvestamisel ning tulemused, milleni Sotsiaal-ministeerium on selles vallas jõudnud. Samuti peaks audit näitama, millise info kogumist võiks Sotsiaalministeeriumile soovitada, et tööpuuduse vähendamiseks vajalikke tegevusi õigete sihtgruppide jaoks planeerida.

Tööturupoliitikaga on seotud mitmed ministeeriumid, tööandjate ja töötajate organisatsioonid, maavalitsused ja kohalikud omavalitsused. **Auditeeritava asutusena** hõlmati peale Sotsiaalministeeriumi mõnedes küsimustes veel Majandusministeerium, Haridusministeerium, Siseministeerium, need maavalitsused, kelle tegevus- ja majandusarengukavades on sätestatud tööturupoliitika-alane tegevus, Tööturuamet ning ka maakondade tööhõiveametid (Põlva, Valga, Jõgeva, Tartu, Harjumaa, Ida-Virumaa).

Auditi teostus

Eelselgituse käigus tuvastasime olulised riskid, mis võivad põhjustada probleeme tööturupoliitika planeerimisel ja eelarvestamisel. Hindamaks, kas need riskid on maandatud, koostasime nõuded strateegilisele ja tegevuste planeerimisele. Nõuetele vastavuse hindamiseks kasutasime hindamiskriteeriume. Nõuded ja hindamiskriteeriumid kooskõlastati Sotsiaalministeeriumiga.

---

[2] Tööturuteenuse seadus. Jõustunud 01. 10. 2000.

[3] Eesti Vabariigi Tööhõive tegevuskava 2000 IV kv – 2001.

Auditi käigus viidi läbi intervjuud Sotsiaalministeeriumi tööala asekantsleri, tööturu osakonna juhataja, finants- ja eelarve osakonna juhataja, Tööturuameti peadirektori, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja kutsereformi grupi juhataja, Regionaalarengu Sihtasutuse juhataja, Eesti Tööstuse ja Tööandjate Keskliidu esimehe, Jõgeva ja Põlva tööhõiveameti direktorite, Jõgeva ja Põlva maavalitsuse arenguosakonna töötajatega jt.

Kontrolliakti kirjutamisel kasutati lisaks intervjuude käigus kogutud infole veel Haridusministeeriumilt, Majandusministeeriumilt, maavalitsustelt ja maakondade tööhõiveametitelt (tööturu institutsioonid) saadud tööturupoliitika planeerimist ja eelarvestamist puudutavat teavet.

Auditeerisid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditijuht Eva Lätti ning auditispetsialistid Vello Kuuse ja Triin Tiedemann.

2. Tööhõive tegevuskavade seos tulemustega

Sotsiaalministeeriumi koostatud Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskavad on peamised dokumendid, mis ühendavad eri asutuste tööhõive arendamisele suunatud meetmeid ning kajastavad vastavaid ressursse. Seega peaks tegevuskavades olema esitatud põhjendatud valik tegevusi (projekte), mis aitaksid tööpuudust vähendada ja suurendada inimeste tööga hõivatust.

Sotsiaalministeeriumi ja tema valitsemisala strateegilised arengukavad peaksid sätestama selge nägemuse, milliseid tööturumeetmeid ministeerium ja tema tööturuga tegelevad valitsemisala asutused peavad vajalikuks rakendada. Ühtlasi peaksid arengukavad tagama nende meetmete süsteemse juhtimise Sotsiaalministeeriumi poolt.

Tööturumeetmete osutamiseks ja töökohtade loomiseks tehtud kulud peaksid olema seotud tegevus- ja arengukavades esitatud tegevussuundadega.

Tööturumeetmete osutamiseks, töökohtade loomiseks ja muude tööturualaste funktsioonide täitmiseks tehtud kulud peaksid olema seotud tegevus- ja arengukavades esitatud tegevussuundadega ning viima nendes püstitatud eesmärkide täitmisele. Tööturupoliitika rahastamine peaks olema läbipaistev.

Riigikontrolli hinnangul pole tööhõive tegevuskavad praegusel kujul suunatud tulemustele.

2.1. Tööhõive tegevuskavad

Arengukava peaeesmärk ei näita soovitavat olukorda – kui suur peaks olema tööga hõivatute määr. Samuti ei selgu tööhõive suurendamise ressursivajadus.

"Sotsiaalministeeriumi arengukava aastani 2010" on põhiline pikaajaline strateegiline dokument tööturupoliitika kujundamisel, mis näitab Sotsiaalministeeriumi visiooni ja kavandatavaid arengusuundi. Arengukava tööturuvaldkonna peaeesmärgiks on tööjõu võimalikult täielik hõivatus tööga. Sellisena sõnastatult ei näita eesmärk, milline on soovitav olukord ehk siis kui suur peaks olema tööga hõivatute määr.

Arengukavas ei ole märgitud tööhõive suurendamise ressursivajadust. Sotsiaalministeeriumi väitel ei olegi üldises, väga paljusid valdkondi puudutavas arengukavas võimalik ressursivajadust määratleda.

Sotsiaalministeeriumi seisukoht on, et ei nemad ega ka ükski teine institutsioon ei saa prognoosida järgmiste aastate kõiki tööhõivet mõjutavaid protsesse ega ka seda, kui palju vahendeid eraldatakse aktiivse tööturupoliitika elluviimiseks[4].

Sotsiaalministeerium töötas 2000. aastal välja Eesti Vabariigi **tööhõive tegevuskava** 2000. aasta IV kv – 2001 (edaspidi *(kehtiv) tegevuskava*),

[4] Sotsiaalministri kiri 07.08.2001. a nr 1-6/4703.

mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 3. oktoobril 2000. Vabariigi Valitsuse 17. juuli 2001. aasta istungile esitati ka Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2002 (edaspidi *uus tegevuskava*).

Ehkki uus tegevuskava on mõnevõrra täpsem ja hõlmab enamate asutuste tegevusi kui kehtiv, lähenetakse käesolevas aruandes neile valdavalt kui tööturupoliitikat kujundavale tervikdokumendile.

2.2. Tegevuskavade eesmärgistatus ja mõõdetavus

Tööhõive tegevuskavad on peamised dokumendid, mis ühendavad eri asutuste tööhõive arendamisele suunatud meetmeid ja kajastavad sellekohaseid ressursse.

Tegevuskavade koostamisel on lähtutud Sotsiaalministeeriumi strateegilistest dokumentidest. Nii näiteks on ministeeriumi arengukavas märgitud töövaldkonna eesmärgid sarnased kehtivas tegevuskavas püstitatud eesmärkidega, sisuliselt kattuvad ka nendes dokumentides märgitud töövaldkonna-alased tegevused. Tegevuskavas märgitud tööturumeetmetest kuulub osa meetmeid teiste ministeeriumide tegevusvaldkonda (vt joonis 1).

Kehtiv tegevuskava sätestab tööturupoliitika peaeesmärgina tööjõu võimalikult täieliku hõivatuse tööga. 2001. aasta eesmärgiks on saavutada töötuse määr 14,0%, mida on uues tegevuskavas Rahandus- ja Majandusministeeriumi prognoosile tuginedes muudetud – 2001. aasta töötuse määr 13,5%.

Tööhõive tegevuskavades on mõnedes tegevusvaldkondades kirjas soovitud tulemused. On märgitud ka tulemuslikkuse näitajad, kuid need on ainult üksikutel juhtudel mõõdetavad. Näiteks on uues tegevuskavas üheks meetmeks "Õpetajate ning koolidirektorite info- ja kommunikatsioonitehnoloogia-alaste (IKT) pädevuste parandamine". Tulemuslikkuse näitajateks on õpilaste arv arvutite kohta, interneti-ühendusega koolide määr ning IKT pädevuskoolituse läbinud pedagoogide ja haridusametnike arv. Neist esimesel kahel puudub otsene seos meetmega. Olukord on sarnane mitme tulemuslikkuse näitaja juures, kus tulemuslikkust hinnatakse nt strateegia olemasoluga.

Ehkki tegevuskavades on kirjas ka mõned soovitud tulemused, on tulemuslikkuse näitajad ainult üksikutel juhtudel mõõdetavad.

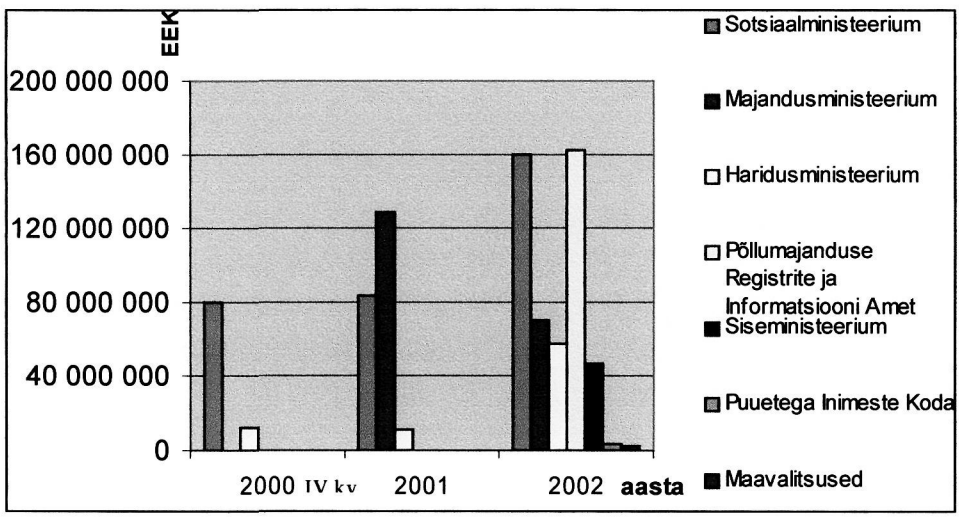
Enamiku meetmete kohta puuduvad soovitud tulemuste saavutamise tähtajad. Kuigi tegevuskava on üheks aastaks koostatud dokument, ei ole tõenäoline, et kõik tegevused lõpevad aasta lõpus. Näiteks meetme

"Tööotsijate ja tööturuteenuste arvutipõhise registri loomine" kohta ei ole märget, mis ajaks konkreetne tegevus planeeritakse ellu viia.

2.3. Meetmete valik

Tööhõive tegevuskavad esitavad mitme ministeeriumi tegevusi, mis on suunatud töötuse vähendamisele. Raha jagunemine vastutavate institutsioonide vahel on esitatud joonisel 1.

Joonis 2. Tööhõive tegevuskavade ressursijaotus



Samas toimub Eestis veel tööturupoliitika alla käivaid tegevusi, mida on võimalik liigitada tegevuskavas esitatud tegevuste/meetmete alusel. Näiteks mitmesugused projektid, mida finantseeritakse omandireformi reservfondist.

Ka ei ole kehtivas tegevuskavas kirjas passiivsetele meetmetele (nt töötu abiraha) kulutatavaid summasid.

Sotsiaalministeerium ei ole kirjalikult sätestanud selgeid reegleid, mille alusel tööhõive tegevuskavasse meetmed valitakse. Teiste asutuste esitatud projektid kajastatakse esitatu põhjal. Ei analüüsita, millised meetmed tulemuslikumad oleksid või millised eelmistel aastatel on õnnestunud.

Selgeid kirjalikke reegleid, mille alusel tööhõive tegevuskavasse meetmeid valitakse, ei ole sätestatud. Teiste asutuste projekte ei analüüsita.

Uues tegevuskavas on kirjas 38 erinevat meedet, millele on määratud vastutav institutsioon. Nendest 10 on kas ligilähedases või täpselt samas sõnastuses kirjas ka eelmises tegevuskavas. Mõned neist on jätkuvad meetmed, mis annavad soovitud tulemused pikas perspektiivis. Samas on ka korduvaid meetmeid – näiteks täiskasvanute koolituse strateegia

väljatöötamine, millele tehtavad kulutused 2002. aastal oleksid 22 miljonit krooni. Selle meetme kohta on uue tegevuskava II peatükis kirjas, et esimene versioon valmib 2001. aasta septembris, kuid kehtiva tegevuskava järgi ei nõua see tegevus finantseerimist.

Samuti kattuvad mõnede meetmete elluviimiseks vajalikud struktuurid. Näiteks on ettevõtluse alustamise toetamiseks planeeritud raha killustatud erineva ettevõtlusalase kompetentsiga asutuste vahel – Sotsiaalministeeriumi vastutusel on ettevõtluse stardiraha töötule ja mikrolaenude andmine naistele, Majandusministeeriumi vastutusel alustavatele ettevõtjatele suunatud stardiabi skeem ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti vastutada on eripalgelise ettevõtluse tekke ja elavdamise toetamine.

Meetmete elluviimiseks vajalikud struktuurid kattuvad kohati.

2001. aasta riigieelarve seletuskirjale lisatud tegevus- ja majandusarengukavade kokkuvõtetes on 12 maavalitsusel üheks tulemuslikkuse indikaatoriks ettevõtete ja töökohtade arvu kasv. Jõgeva Maavalitsusel on lisaks sellele indikaatoriks ka töölerakendatud töötute arv. Konkreetset arvu indikaatorid siiski ei näita.

Uue tööhõive tegevuskava seletuskiri ütleb: "Tööhõive tegevuskava kajastab ülevaatlikult Eesti tööturuga seonduvaid probleeme ja kitsaskohti, tööturupoliitika ellurakendamist ning toob samaaegselt välja olukorra parandamiseks vajalikud **konkreetsed tegevused**." Maavalitsustele jäetakse "meetmete **rakendamise teostamine**". (Riigikontrolli rõhutus)

Uus tööhõive tegevuskava ei ulatu regionaalsele tasandile.

Seega peaks tööhõive tegevuskava näitama ka maavalitsuste tegevusi meetmete rakendamisel ja vajalikke ressursse. Tegelikult aga on uues tegevuskavas vaid üks maavalitsuse vastutusel olev meede – puuetega noortele toetatud töökohtade loomine.

Kehtivast tegevuskavast eraldi viiakse ellu projekte, mida rahastatakse omandireformi reservfondist. Nende projektide valikuks on Sotsiaalministeeriumis moodustatud töörühm, kuid puuduvad üheselt mõistetavad kriteeriumid.

2.4. Meetmete rahastamine

Tööhõive tegevuskavade lisas on kirjas meetmete rahastamise allikad. Finantseeringud tulevad peamiselt neljast allikast: riigieelarve, bilateraalsed koostööprojektid, PHARE 2000 vahendid ja Vabariigi Valitsuse eelarveväline omandireformi reservfond. Lisandunud on lahter "Muu allikas" – see sisaldab mõnel juhul erasektori summasid ja

mõnel juhul Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) programmide raha. Samuti rahastatakse mõnesid meetmeid Euroopa Liidu SAPARD-i programmi kaudu.

2001. aastal oli tööhõive tegevuskava rahastamiseks planeeritud riigieelarve vahenditest 123 miljonit krooni, 2002. aastal 313 miljonit krooni. Osaliselt on selle kasvu põhjuseks Tööturuameti aktiivsete tööturumeetmete eelarve lisamine tegevuskavasse.

Uues tööhõive tegevuskavas on kirjas, et 2001. aasta riigieelarves on kavandatud kulutused tööturumeetmetele 208 543 500 krooni, arvestamata sotsiaalmaksu töötu abiraha saajate eest. Riigi Teatajas ilmunud 2001. aasta riigieelarve järgi[5] on Tööturuameti eelarveks 208 077 900 krooni. Selles on kajastamata sotsiaalmaksule kuluv summa, mis tuleb otse Sotsiaalministeeriumi eelarvest. Tegevuskavas esitatud summa on ligikaudu 500 000 krooni võrra suurem, kui tegelikult riigieelarvega Tööturuametile eraldatakse.

Omandireformi reservfondist finantseeritavad projektid ei ole tööhõive tegevuskavades peaaegu üldse kirjas. Uues tegevuskavas on näiteks kogusummaks umbes 1 miljon krooni ja üks projekt. 1999–2000. aastani on omandireformi reservfondist rahastatud 26 projekti.

Omandireformi reservfondist finantseeritavad projektid ei ole tööhõive tegevuskavades peaaegu üldse kirjas.

Sotsiaalministeeriumi selgituste kohaselt ei ole omandireformi reservfondist finantseeritavaid projekte tööhõive tegevuskavasse võimalik kirja panna, sest ei saa ennustada, millised projektid, kui suure summa ulatuses ja millal laekuvad ning Rahandusministeeriumi heakskiidu saavad.

Kehtivas tegevuskavas ei ole igale tegevusvaldkonnale raha planeeritud, mõne tegevusvaldkonna jaoks on märgitud küll allikas, kuid puudub summa. Selle põhjuseks on Sotsiaalministeeriumi väitel fakt, et enne eelarve kinnitamist ei olnud summad selgunud[6]. Uues tegevuskavas on iga meetme kohta planeeritav maksumus.

Tegevusvaldkonniti on kirjas vastutav institutsioon ja osalevad institutsioonid, kuid pole näha, kuidas raha nende vahel jaotub. Sotsiaalministeeriumi selgituste kohaselt on raha jaotamine peamiselt vastutava institutsiooni ülesandeks[7].

---

[5] RT I nr 4, 09.01. 2001.

[6] Sotsiaalministeeriumi tööala asekantsleri kiri 03.07.2001 nr 1-6/4253.

[7] Samas.

Kõiki tööhõivega seotud kulusid on raske koondada, sest Sotsiaalministeeriumil puuduvad andmed maa- ja omavalitsuste tööturupoliitika elluviimiseks tehtavate kulutuste, samuti erasektori planeeritavate ja tehtud kulutuste kohta.

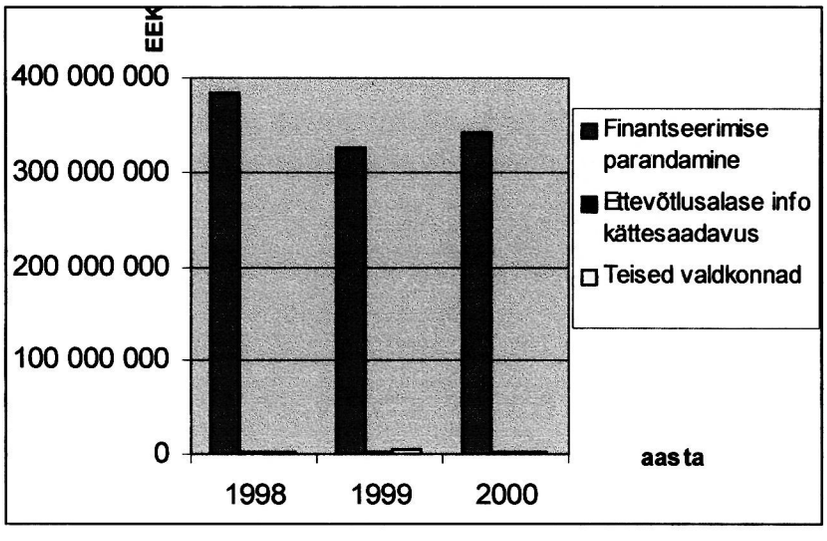
Riigikontroll saatis 6. aprillil 2001. aastal Majandus-, Sotsiaal- ja Haridusministeeriumile kirja, milles palus andmeid ministeeriumide valitsemisalas koostatud pikaajaliste riiklike tegevuskavade rahastamise kohta. Üheski vastuses ei ole tööhõive tegevuskava kirjas.

Eraldi kirjad saadeti Majandus- ja Haridusministeeriumile, kellel paluti esitada andmed tööhõive tegevuskava rahastamise kohta tegevusvaldkonniti.

Küsimusele eelmistel aastatel tegevusvaldkondade kaupa eraldatud raha kohta vastas Haridusministeerium, et kulutuste kohta on võimalik ammendav vastus anda alles pärast tegevuskava perioodi lõppu – 2002. aasta I kvartalis.

Majandusministeerium esitas andmed tegevusvaldkondade kohta koos väljastatud summadega aastate 1998–2000 lõikes. Summad on kordades suuremad kui 2001. ja 2002. aastaks planeeritu, sest esitati kõik ettevõtluse toetamiseks antud laenusummad.

Joonis 3. Andmed finantseerimisvõimaluste parandamise, ettevõtlusalase info kättesaadavuse parandamise ja asjaajamise kohta[8]



[8] Majandus-, Sotsiaal- ja Haridusministeeriumi vastuste põhjal Riigikontrolli 6. aprilli 2001. a kirjale.

Olulise suunise – "Tööga hõivatuse suurendamine läbi maksu-, soodustuste- ning koolitussüsteemi" – rahaline mõju ei ole kirjas. Praegu sisaldab suunis ainult ülevaadet kehtivast maksusüsteemist ega käsitle ühtegi muudatust – nt töötuskindlustuse rakendamisega kaasnevaid kulusid ja mõju tööhõivele. Sotsiaalministeeriumi selgituste kohaselt kajastab see punkt ainult maksusoodustusi, mis aitavad suurendada tööhõivet[9].

2.5. Tulemuslikkuse hindamine ja aruandlus

Tegevuste kohta on toodud küll tulemuslikkuse näitajad, kuid soovitud tulemust ei ole kehtestatud.

Kehtivas tegevuskavas on iga tegevuse kohta toodud küll tulemuslikkuse näitaja, kuid soovitud tulemust ei ole kehtestatud. Näiteks on kirjas, et tulemuslikkuse näitaja on akrediteeritud õppekavade arv ja kutsekõrghariduslike õppekavade järgi õppijate arv, aga pole näidatud, kui suur see arv peaks olema. Mõne tegevuse tulemuslikkust on võimalik formaalselt hinnata juhul, kui näitaja – nt seadus – on saavutatud. Siiski on selge, et seadus ei ole mitte tulemus, vaid vahend selleni jõudmiseks.

Uues tegevuskavas on eraldi peatükk "Tööhõive tegevuskava realiseerimine", mis on jaotatud eelmise tegevuskava valdkondade kaupa, andes ülevaate meetmete rakendumisest. Tulemused on kirjas umbes 75% meetmete kohta.

Näiteks on kehtivas tegevuskavas meede "Tööotsijate ja tööturuteenuste arvutipõhine riiklik register". Uues tegevuskavas ei ole märgitud, mis ajaks see valmis peaks saama ja kui kaugel ollakse, samas on kirjas uus meede "Vakantside ja õppimisvõimaluste andmebaasi edasiarendus".

Tööturuamet analüüsib erinevate meetmete tulemuslikkust, nt pärast tööturukoolitust tööle rakendatute protsenti. Eesmärke ei ole neile aga püstitatud ja nii ei ole võimalik hinnata, kas näiteks töölerakendatuse protsent 57 on hea või halb. Tulemusi on võimalik võrrelda aegridadena.

Tööturuamet analüüsib erinevate meetmete tulemuslikkust, kuid eesmärke, mida meetmete abil saavutada tahetakse, pole püstitatud.

2001. aasta riigieelarve seletuskirjale lisatud tegevus- ja majandusarengukavade kokkuvõtetes on 12 maavalitsusel üheks tulemuslikkuse indikaatoriks ettevõtete ja töökohtade arvu kasv. Jõgeva Maavalitusel on lisaks sellele indikaatoriks ka töölerakendatud töötute arv. Konkreetset arvu indikaatorid siiski ei näita, mistõttu ei ole ka võimalik hinnata, kas uuele tegevuskavale lisatud tabelis esitatud töölerakendatud töötute arv on piisav või mitte.

[9] Sotsiaalministri kiri 21.09.2001 nr 1-6/5494.

Asutuste kulutused tööhõive suurendamiseks vajalikele tegevustele on eraldi kajastatud eelarve täitmise aruandes eelarve klassifikaatori järgi, seega ei ole nad kajastatud mitte funktsioonide, vaid majandusliku sisu alusel.

2.6. Järeldused

- **Tööhõive tegevuskava kulud on jagatud mitmete asutuste vahel.** Aastatega on asutusi ja raha lisandunud, kuid seni puudub selgus, millised tegevused ja kulud peaksid olema tegevuskavaga hõlmatud ja ühtselt planeeritud. Kavas on näiteks sees ka natuke hariduspoliitikat – 2001. aastal rohkem, 2002. aastal vähem. Seetõttu on sotsiaalministril keeruline tööturupoliitikat ühtselt juhtida, aru anda ja eduka rakendamise eest vastutada.

Sotsiaalministeerium tööturupoliitika koordineerijana ei ole eelnevalt hinnanud meetmeid, mis on kirjas tööhõive tegevuskavades.

- **Tööturupoliitika tõhus ellurakendumine eeldab parimate projektide valikut.** Sotsiaalministeerium tööturupoliitika koordineerijana ei ole eelnevalt hinnanud meetmeid, mis on kirjas tööhõive tegevuskavades. 25% uue tegevuskava meetmetest on ligilähedased või samad eelmise tegevuskava meetmetega, kusjuures hinnangut, et just sellised projektid eelmisel perioodil õnnestusid ja suure tõenäosusega õnnestuvad ka järgmisel korral, antud ei ole. Mõni meede, mis pidi olema lõpetatud 2001. aastal, on ka uude tegevuskavasse kirja pandud.

Tulemuslikkuse näitajad on mõnelgi juhul projekti sisuga seostamatud.

- **Kehtivas tegevuskavas puuduvad tulemused, mida saavutada tahetakse.** Tulemuslikkuse näitajad on mõnelgi juhul projekti sisuga seostamatud. Kui projektide ja muude tegevuste tulemusi ei määrata, ei ole ka võimalik hinnata, et just need tegevused viivad tööturupoliitika üldeesmärgini.

- **Väited tööturupoliitika alafinantseerituse kohta on niikaua põhjendamatud, kuni ei arvutata kokku kõiki tegevusi ja kulusid, mida tehakse ühe üldeesmärgi nimel – suurendada inimeste tööga hõivatust.** Seda tõestab ka fakt, et Majandusministeeriumi andmete järgi on nad 2000. aastal ettevõtluse arengut toetanud ligi kolm korda suuremas summas, kui 2001. aasta tegevuskavas kirjas on. Samuti eraldatakse ühekordselt summasid omandireformi reservfondist.

2001. aasta tegevuste kohta on kirjas ainult riigieelarvest planeeritavad vahendid, ülejäänute puhul tähistavad summasid ristikesed.

- **Korrektne planeerimine eeldab ka vajaminevate ressursside planeerimist. Ressursiarvestus on kehtiva tegevuskava üks nõrgemaid külgi.** 2001. aasta tegevuste kohta on kirjas ainult riigieelarvest planeeritavad vahendid, ülejäänute puhul tähistavad summasid ristikesed. On arusaadav, et praegu kasutusel oleva

eelarvemudeli puhul rahastatakse asutusi, mitte tegevusi, kuid tööhõivealaste tegevuste puhul on võimalik kasutada projektipõhist alaeelarvet. Ühe projekti maksumust teadmata ei ole ka võimalik planeerida kõigi projektis osalevate asutuste eelarveid.

- **Kirjapandud meetmete elluviimine nõuab mitmel juhul struktuuride dubleerimist.** Näiteks on Majandusministeeriumi oluliseks ülesandeks ettevõtluse arendamine, mitmed meetmed ettevõtluse arenguks (ettevõtluse stardiraha, naiste ettevõtluse toetamine) on aga tehtud Sotsiaalministeeriumi ülesandeks. See tähendab, et esitatavad kulud võivad olla ülepaisutatud – Sotsiaalministeerium peab arendama ka oma valitsemisala töötajate tehnoloogilisi, ettevõtlusalaseid jm teadmisi ja oskusi, mida omakorda töötule jagada.

2.7. Ettepanekud

- Kõigepealt tuleks jõuda selgusele, millised asutused tegelevad tööturupoliitika hulka kuuluvate tegevustega ja millised on olnud nende viimase aja projektid. Lihtsaim oleks tõenäoliselt läheneda regioonide/maakondade kaupa, pannes vastava ülesande maavalitsustele.

- Seejärel on võimalik hinnata, millised meetmed on olnud tulemuslikud (tulu-kulu analüüs) ega dubleeri erasektori või teiste asutuste tegevusi. Vastavalt sellele saab valida jätkusuutlikud meetmed.

- Kõigi projektide valikuks tuleks välja töötada kriteeriumid, millele vastavust hinnates eristuvad projektide parimad aspektid, mis annaksid parima tulemuse koosmõjus. See välistaks ka selliste projektide sattumise tegevuskavasse, mis ulatuvad liigselt muudesse tegevuspoliitikatesse.

- Eriti oluline on prognoosida iga projekti soovitav tulemus, sest tööturupoliitika üldeesmärki mõjutavad paljud protsessid, mis ei sõltu Sotsiaalministeeriumi tegevusest.

- Sellise lähenemise kaudu on võimalik saavutada olukord, kus erinevatel tasanditel toimuv oleks kajastatud ka ühes kõikehõlmavas dokumendis, mis näitaks riigi ühtset tegutsemist inimeste tööga hõivatuse parandamisel.

Kuna tööturupoliitika üldeesmärki mõjutavad paljud Sotsiaal-ministeeriumi tegevusest sõltumatud protsessid, on eriti oluline prognoosida iga projekti soovitav tulemus.

3. Tööturualane info

Riigikontroll võttis oma lähenemise aluseks eelduse, et tööturumeetmete planeerimiseks on oluline teada nii töötute oskusi kui ka vabu töökohti elukutsete kaupa. See võimaldab paremini viia kokku tööjõu nõudlust ja pakkumist. Selline lähenemine on olnud aluseks ka kutsestandardite väljatöötamisel.

Riigikontrolli hinnangul ei võimalda olemasolev tööturu-alane info ühendada tööjõu nõudlust ja pakkumist.

3.1. Info töötute kohta

Sotsiaalministri 26. septembri 2000. aasta määrusega nr 60 "Statistiliste ja teaduslike uuringute jaoks andmete esitamise kord" on kehtestatud info, mida peab esitama tööturuteenuse tegevusloa saanud eraõiguslik juriidiline isik, äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtja ja Tööturuamet. Info esitatakse igal kuul Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonnale statistiliste uuringute tegemiseks.

Üldistatud info saadetakse Tööturuameti poolt ka Statistikaametile ja Eesti Pangale. Samuti kasutab Sotsiaalministeerium tööturu analüüsimiseks andmed, mis kogutakse tööjõu-uuringu (ETU) käigus. Eestis on aastatel 1995–1999 läbi viidud 4 mahukat tööjõu-uuringut, mis annavad esindusliku ülevaate Eesti 1990. aastate tööturusituatsioonist. Esimene neist, ETU 95 kogus ka tagasivaatelist infot siirdeperioodi tööturul toimunud muutustest aastatel 1989–1995.

Eestis on aastatel 1995–1999 läbi viidud 4 mahukat tööjõu-uuringut, mis annavad esindusliku ülevaate 1990. aastate tööturu-situatsioonist.

Alates 2000. aastast mindi üle tööjõu pidevuuringule, mis on aastauuringuga võrreldes operatiivsem, avaldades näitajaid nii kvartali kui ka aasta kohta.

Kõik nimetatud tööjõu-uuringud põhinevad ILO metoodikal. Tänapäeval on selle alusel korraldatavad tööjõu-uuringud kujunenud nii arenenud kui arengumaade statistikasüsteemide sama püsivaks koostisosaks nagu rahvaloendused. 2000. aastast rakendatud tööjõu pidevuuringu käigus küsitletakse kvartalis 2000 leibkonda, et tööturuseisundit senisest operatiivsemalt mõõta.

Ka rahvaloendusel küsiti inimestelt teavet töötamise kohta, ja kuigi teavitamine oli vabatahtlik, võiks loendus mingi ülevaate anda. Statistikaamet lõpetab andmete analüüsi 2002. aasta teisel poolel.

Tööhõiveametid täidavad töötute ja tööotsijate registreerimisel kliendikaardi, mis sisaldab infot hariduse, eelneva töökogemuse jms kohta. Isikuandmete kaitse seaduse kohaselt seda teavet ilma töötu nõusolekuta kolmandatele isikutele ei edastata. Konsultant, kes töötuga vahetult tegeleb, saab vestluse käigus küll täiendavaid andmeid töötu kohta, kuid kirjalikult neid ei fikseerita. Tööandjad saavad töötuna registreeritud töötajate kohta infot, kui nad esitavad tööhõiveametile vastava taotluse.

Tööhõiveametitele saadetud kirjades soovisime teada, kui palju töötuid on maakonnas arvel ja milline on olnud viimase viie aasta jooksul nende protsentuaalne jaotus elukutsete kaupa. Vastustest selgus, et tööhõiveametitel on andmed töötu abiraha saajate arvu, soo ja eelmise töökoha tegevusalade kaupa ning töötu abiraha saajate arvu, soo ja endise töökoha ametiala järgi, kuid sorteerida on neid vaevaline. Vaid üks tööhõiveamet esitas sorteeritud andmed töötute ametialade kaupa.

Andmeid töötute kohta sorteeritakse käsitsi, mistõttu info liigub väga vaevaliselt. Vaid üks tööhõiveamet suutis esitada andmed töötute ametialade kaupa.

Auditi käigus tehtud intervjuudest selgus, et ankeete täidetakse käsitsi. Andmed küll sisestatakse arvutisse, kuid neid ei ole võimalik töödelda. Praegu kasutusel olevate arvutiprogrammide kaudu on info töötlemine ja andmebaaside korrastamine äärmiselt aja- ja töömahukas. Probleemiks on andmete analüütiline sorteerimine (näiteks kriteeriumid tööandjate või koolide kaupa), kuna paljud andmebaasis figureerivad ettevõtted ja koolid on oma tegevuse lõpetanud. Kuna andmebaaside sorteerimine toimub käsitsi, on ka kartoteegis olevat infot keerukas edastada. 2001. aasta sügisest planeeritakse kasutusele võtta uus infosüsteem, mis võimaldab registris olevaid andmeid ka elektrooniliselt töödelda.

Tööandjad pöörduvad tööhõiveametite poole eelkõige liht- ning teatud oskustööliste leidmiseks. Põhilisteks pakutavateks ametikohtadeks on koristajad, keevitajad, müügitöölised, traktoristid, õmblejad, puidutöötlejad jne. Tööhõiveametite töötajate sõnul on nende poole pöördunud tööotsijate kõige suuremaks probleemiks sotsiaalne kvalifikatsioon – kvaliteediteadlikkus, otsustusvõime, vastutustunne jne. Puhuti on probleemiks ka tööotsija sobimatu eluviis – puuduvad ausus, puhtus, karskus jne.

3.2. Info töökohtade kohta

Teabevahetus tööandjate ja tööhõiveametite vahel on lünklik. Sageli ei täida tööandjad tööhõivealaseid seadusesätteid.

Intervjuude käigus selgus, et teabevahetus tööandjate ja tööhõiveametite vahel on lünklik. Tööandjad on vastavalt töölepingu seadusele ja tööturuteenuse seadusele kohustatud teatama kavandatavast

töölepingu(te) lõpetamisest hiljemalt järgmisel päeval pärast sellest töötaja(te)le teatamist. Samuti on tööandjatel seadusest tulenev kohustus teavitada tööhõiveameteid uutest loodavatest töökohtadest[10]. Tööhõiveametite töötajad tunnistasid, et üsna sageli tööandjad neid seadusesätteid ei täida. Tööturuametil puudub õigus järelevalvet teostada. Teisalt puudub ettevõtjatel teave tööturuteenustest, mida riik pakub tööhõiveametite kaudu – tööandja toetus, tööotsijate ümber- ja täiendõpe jne.

Suurem osa kavandatavatest ja uutest ametikohtadest tekitatakse teiste ministeeriumide, maavalitsuste ja omavalitsuste kaudse tegevuse tulemusena või eraettevõtjate poolt. Riigipoolseks meetmeks eraettevõtluse arendamisel on tööhõiveametite kaudu ettevõtlust alustavatele töötutele makstav stardiraha ning erinevad Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse pakutavad ettevõtlustoetuste meetmed.

Auditi käigus tehtud intervjuude ja kogutud info põhjal on võimalik väita, et tegelikku ametikohtade arvu ega nende tekkimise või vähenemise prognoosi ei tea ükski riiklik institutsioon. Sotsiaalministeerium on kogunud sektoruuringute kaudu andmeid mõningates sektorites prognoositava töökohtade tekkimise ja vähenemise kohta.

Tegelikku ametikohtade arvu ega nende tekkimise või vähenemise prognoosi ei tea ükski riiklik institutsioon.

Tööhõiveamet pakub maakondades erinevaid tööturuteenuseid, millest näiteks tööturukoolituse pakkumisel ei küsita infot maavalitsustelt ega kohalikelt omavalitsustelt. Tööhõiveametil puudub täielik ülevaade, milliseid inimesi oleks maakonnas ja omavalitsuse piirkondades vaja koolitada, et maakonda ja omavalitsusi arendada vastavalt koostatud arengukavadele.

Saamaks paremat ülevaadet maakonnas toimuvast ja planeerimaks tööturumeetmeid paremini, on mõnes maakonnas loodud ja mõnes loomisel kolmepoolsed tööhõivenõukogud.

3.3. Järeldused

- **Tööturupoliitika planeerimiseks vajaliku info kvaliteetsema osa moodustab teave töötute kohta.** Samas sorteeritakse praegu veel infot käsitsi, sest planeeritud riiklik andmebaas ei ole käivitunud. Kogu sellest teabest jõuab Statistikaameti vahendusel teistele tööturupoliitikas osalevatele asutustele ülearu üldistatud teave, mis ei

Ehkki info töötute kohta on suhteliselt korralik, jõuab sellest Statistikaameti vahendusel teistele tööturupoliitikas osalevatele asutustele ülearu üldistatud teave.

[10] Tööturuteenuse seadus § 9, lõiked 1, 3 ja 4.

ole enam liigendatud oskuste kaupa. Väikseimaks kategooriaks on ametiala grupp, mis ei erista nt oskus- ja käsitööliste grupi tegelikke oskusi/elukutseid.

- **Vabade töökohtade arvu ei osanud meile ükski küsitletud asutus ka hinnanguliselt öelda**. Tööandjatel on seaduslik kohustus teavitada tööhõiveameteid uutest loodavatest töökohtadest, kuid tegelikult seda ei tehta. Seetõttu ei ole ka võimalik hinnata, millistest oskustest puudu on. Näiteks tööturukoolituse pakkumisel ei küsita infot maavalitsustelt ega kohalikelt omavalitsustelt, kellel peaks olema teave kohalike ettevõtete arengusuundadest.

- **Nii tööjõu pakkumise kui ka nõudlusega seotud info on lünklik ega võimalda analüüsida piirkonnas toimuvat.** Üks samm tööjõu nõudluse ja pakkumise lähendamisel on olnud kutsestandardite väljatöötamine ja ka sektoruuringud.

3.4. Ettepanekud

Soovitame kiirendada töötute andmebaasi väljatöötamist, arvestades seejuures ka tööandjate vajadustega. Andmebaas peaks olema lihtsalt käsitletav ning võimaldama nt ettevõtluse arendajatel leida, millises maakonnas milliste oskustega inimesi rohkem on, et olemasolevat tööjõudu võimalikult optimaalselt kasutada.

Maakonna tasandil tuleks parandada koostööd eri osapoolte vahel – maavalitsus, tööhõiveamet, ettevõtjad.

4. Ministrite tagasiside kontrolliaktile

Sotsiaalminister ja majandusminister esitasid kontrolliaktile kirjaliku vastuse[11], mis peakontrolöri otsuses esitatakse refereeritult.

4.1. Sotsiaalministri tagasiside

Sotsiaalminister viitas tagasisides kontrolliaktile, et tööhõive tegevuskava 2000 IV kv – 2001 ettevalmistamine oli esimene katse Eestis koondada erinevate institutsioonide poolt rakendatavad tööhõive arendamisele suunatud meetmed ühtseks dokumendiks, ning selle tegemiseks vastava traditsiooni ja ettevalmistusega töötajate puudumisele Eestis.

Sotsiaalminister rõhutas, et ministeerium nägi Tööhõive tegevuskava 2002 väljatöötamisel ennekõike võimalust sõnastada täpsemalt tööhõive tegevuskavas esitatud meetmete oodatavaid tulemusi ja nende mõõtmise kriteeriume. Arenguruumi nähti ka koostöö arendamises erinevate tööhõive küsimustega tegelevate institutsioonide vahel.

Sotsiaalminister jääb endiselt seisukohale, et kui oluliselt ei parane riiklike tööturuinstitutsioonide ja nende vahendusel töötutele osutatavate tööturuteenuste rahastamine riigieelarvest, on olulise kvalitatiivse arengu saavutamine antud valdkonnas problemaatiline.

Sotsiaalminister juhtis vastuses tähelepanu mõnedele faktilistele ebatäpsustele, millest enamik on ka peakontrolöri otsuses parandatud. Mõned sotsiaalministri märkused olid lihtsalt täiendavad selgitused, mis ei kuulu arvestamisele seoses auditi lõppemisega.

Järgnevalt on esitatud olulisemad sotsiaalministri märkused.

- Ei Sotsiaalministeerium ega ükski teine institutsioon ei saa prognoosida järgmiste aastate kõiki tööhõivet mõjutavaid protsesse ega ka seda, kui palju vahendeid eraldatakse aktiivse tööturupoliitika elluviimiseks. Seetõttu ei ole otstarbekas panna arengukavasse kirja konkreetseid eesmärke. Selleks et 2010. aastaks parandada oluliselt tööhõive määra ja vähendada töötuse määra, oleks vaja Eestis tööhõivele tehtavaid kulutusi ebareaalselt palju suurendada.

- Sotsiaalministeerium leiab, et ressursivajaduse määratlemine arengukavas ei ole vajalik, mitte et see ei oleks võimalik.

- Tööhõive tegevuskava rakendamiseks ei eraldata konkreetseid summasid iga meetme jaoks. Meetmete ja nende rahastamise vahendite juures arvestatakse eri institutsioonide olemasolevaid vahendeid, taotlusi riigieelarvest, PHARE ja bilateraalseid projekte. Suur osa tööst tehakse ministeeriumide ja teiste asutuste töötajate poolt täiendavate tööülesannetena,

[11] Sotsiaalministri kiri 21.09.2001 nr 1-6/5494 ja majandusministri kiri 26.09.2001 nr 7/2/5/2098-1.

mille eest tasu ei maksta. Seega ei ole võimalik (ega vajalik) teha täpseid arvestusi selle kohta, kui palju raha kulub igal institutsioonil konkreetse meetme rakendamiseks.

- Kulutused tööturupoliitikale SKP-st on kindel mõiste ega hõlma kunagi kõiki tegevusi, mis on suunatud inimeste tööga hõivatuse suurendamisele. Mõeldud on siiski neid summasid, mida riik eraldab Tööturuametile tööturusüsteemi administreerimiseks, töötutele riikliku abiraha maksmiseks ja aktiivse tööturupoliitika meetmete ellurakendamiseks. Vastasel korral ei oleks võimalik võrrelda riikide kulutusi tööturupoliitikale.

- Tegevuskava koostamisel on ministeerium lähtunud põhimõttest, et vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tööhõive, tööturu ja töökeskkonnaalase tegevuse korraldamine ning tööturupoliitikat viiakse ellu riigi tööturuasutuste – Tööturuameti ja tööhõiveametite kaudu. See ei keela tööhõivet arendavaid tegevusi läbi viia ka teistel organisatsioonidel alates teistest ministeeriumidest ja lõpetades valitsusväliste organisatsioonide, kohalike omavalitsusüksuste, eraettevõtete ja üksikisikutega. Kõigi sellesse valdkonda kuuluvate tegevuste kaardistamine oleks äärmiselt töömahukas ning niisugust praktikat ei olevat üheski riigis rakendatud.

- Tööturupoliitika kavandamisel kasutatakse väga palju tööjõu-uuringutega kogutud andmestikku, mis põhinevad Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) definitsioonidel ja on rahvusvaheliselt võrreldavad. Seega võib öelda, et tööjõu-uuringute andmestik on täiesti kvaliteetne ja usaldusväärne. Ametialade kohta saab põhjalikku infot sektoruuringutest.

4.2. Majandusministri tagasiside

Majandusminister nõustus aktis toodud Majandusministeeriumi tegevust puudutavate järelduste ja seisukohtadega, lubades need võtta aluseks oma edasise töö paremal planeerimisel ja koostöö kujundamisel teiste tööturupoliitikat teostavate institutsioonidega.

5. Riigikontrolli kommentaar sotsiaalministri tagasisidele

Riigikontroll tunnustab Sotsiaalministeeriumi tegevust eri institutsioonides tööhõive arendamisele suunatud meetmete koondamisel ühtseks dokumendiks ja mõistab selle keerukust olukorras, kus puuduvad nii traditsioon kui ka vastava ettevalmistuse ja kogemustega asjatundjad.

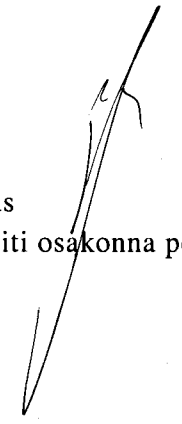
Samuti tunnustab Riigikontroll sotsiaalministri tulemuskeskset lähenemist tööhõive tegevuskava väljatöötamisel. Tänapäevases avalikus sektoris, eriti piiratud ressurssidega riigis, on vältimatu rakendada tulemusjuhtimise põhimõtteid erinevate tegevuspoliitikate, tegevuskavade ja teiste strateegiliste plaanide väljatöötamisel ja täitmisel. Alles siis, kui on sõnastatud oodatavad tulemused ja nende mõju ühiskonnas, neid osatakse kirjeldada ja hinnata kriteeriumide või indikaatorite abil, teatakse soovitavaid tähtaegu, eesmärgi saavutamiseks vajalikke ressursse, täideviijaid ja instrumente, on loodud eeldused selleks, et maksumaksja raha kulutatakse seatud eesmärgi saavutamiseks parimal moel. Samuti on see vältimatuks eelduseks tegeliku vastutuse kandmisel. Seetõttu ei saa Riigikontroll põhimõtteliselt nõustuda sotsiaalministri seisukohtadega, mille järgi Sotsiaalministeerium ega ükski teine institutsioon ei saa prognoosida järgmiste aastate tööhõivet mõjutavaid protsesse ega seda, kui palju vahendeid eraldatakse aktiivse tööturupoliitika elluviimiseks; ega ka sellega, et ei ole otstarbekas panna arengukavasse kirja konkreetseid eesmärke.

Riigikontroll ei saa kuidagi nõustuda väitega, et tööhõive määra tõstmiseks ja töötuse määra vähendamiseks oleks vaja Eestis tööhõivele tehtavaid kulutusi ebareaalselt palju suurendada. Riigikontrolli auditid annavad aluse väita, et praegu kiputakse Eestis raha kulutama ilma kindla eesmärgita, meetmetele ja tegevustele, mis ei vii ega saagi viia seatud eesmärgi saavutamisele, tegevustele, mis vastastikku üksteise mõju pärsivad või nullivad.

Riigikontroll peab esmatähtsaks seda, et sotsiaalminister koostöös teiste ministritega jõuaks olukorrani, kus iga tema vastutusala puudutava strateegilise tähtsusega või muu olulise otsuse eel analüüsitakse selle täitmise eeldused ning võimalikud tulemused ja tagajärjed enne terviklikult läbi, et teada, milline on selle otsuse mõju teiste ministrite vastutusala valdkondadele ja protsessidele ning milliseks kujuneb nende koosmõju ühiskonnale. Erinevalt Sotsiaalministeeriumist peab Riigikontroll õnnestumise eelduseks tööhõive tegevuskavade rakendamiseks konkreetsete summade eraldamist programmide, alamprogrammide, projektide ja meetme lõikes. Vältimatu on sisse seada asjakohane sobilik ressursiarvestus, et välja selgitada kuhu raha tegelikult kulub ning järgmisteks perioodideks teha täpseid arvestusi selle kohta, kui palju raha kulub eesmärgi saavutamiseks projekti või programmi kohta tervikuna ning igal institutsioonil eraldi.

Riigikontrollil on raske mõista tööhõive, tööturu ja töökeskkonnaalase tegevuse korraldamise sisu ning Sotsiaalministeeriumi vastutust, kui ei püüelda eeltoodud põhimõtete rakendamise poole viivitamata ja parimal moel.

Riigikontroll möönab, et nende põhimõtete rakendamine ei ole lihtne ja tulemus ei saabu kohe, kuid usub, et sotsiaalministril ja ministeeriumi ametnikel on selleks tahet ja järjekindlust.



Raivo Linnas
Tulemusauditi osakonna peakontrolör