KONTROLLIAKT

24.08.2001 nr 13-4/022

Tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks tööturutoetuse maksmise riskide hindamine

Koostaja:

Maidu Lääne
Evi Riives

Tallinn
2001

SISUKORD

1 SISSEJUHATUS 2

2 KONTROLLI TEOSTUS 2

2.1 LÄBIVIIMINE 2

2.2 SELGITUS KONTROLLIAKTI JA SELLE LEVITAMISE KOHTA 3

2.3 VARASEMAD KONTROLLIMISED 4

3 LÜHIÜLEVAADE KONTROLLITAVAST 4

4 REGULATSIOONIDE PIISAVUS 5

4.1 TOETUSE SAAJATE RINGI MÄÄRATLUS 5

4.2 TÖÖANDJA VALIKUKS TINGIMUSTE MÄÄRATLEMINE 6

4.2.1 Tööandja esitatud informatsiooni kontrolli olemasolu 7

4.2.2 Lepingu sõlmimine tööandjaga 7

4.3 SANKTSIOONID 8

4.4 KEHTESTATUD ARUANDLUS 8

5 TÖÖANDJALE TÖÖTURUTOETUSTEKS MAKSTAVA RAHA VAJADUSE ARVESTAMINE 9

5.1 EELARVE KOOSTAMINE 9

6 TOETUSTE MÄÄRAMINE JA MAKSMINE 10

6.1 TÖÖTURUTOETUSE SAAJATE LEIDMINE 11

6.2 DOKUMENTEERIMINE 11

7 TOETUSE VÄÄRKASUTUS 13

7.1 TOETUSE DOKUMENTEERIMINE JA LEPINGUNÕUETEST KINNIPIDAMINE 13

7.2 TOETUSRAHA VÄÄRKASUTAMISE JUHTUMID 14

7.2.1 Lepingute sõlmimine AS-ga Tansar EF 14

7.2.2 Lepingute sõlmimine OÜ-ga Enerpoint Saare 15

7.2.3 Lepingute sõlmimine tööhõiveametiga (st iseendaga) 16

7.3 LEPINGUTE ARVESTUS RAAMATUPIDAMISES 17

1 Sissejuhatus

Läbiviidud audit on osa projektist, mille ülesandeks oli välja selgitada riske, mis soodustavad võimalikke väärkasutusi tööturutoetuse raames tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamisel. Ühtlasi hinnati rakendatud meetmeid toetuse väärkasutuste vähendamisel.

Tööandjale tööturutoetuse maksmise eesmärgiks on toetada väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendamist ja töötamist. Tööturuteenuse liikideks on töövahendus ja tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendamiseks (edaspidi ka tööturutoetus tööandjale).

Saaremaa Tööhõiveamet, mis oli antud auditi objektiks (reg nr 70005476) viib oma tegevuspiirkonnas ellu riigi tööturupoliitikat, registreerib töötuid, osutab tööturuteenuseid ning määrab ja maksab töötu riiklikku abiraha ja ühekordset toetust.

Tööandjale tööturutoetuse maksmist reguleerib "Tööturuteenuse seadus" ja töötuna arvelolekut "Töötu sotsiaalse kaitse seadus".

2 Kontrolli teostus

2.1 Läbiviimine

Kontrollimise läbiviimise aluseks oli Riigikontrolli 2001. aasta tööplaanist tulenevalt 18. mail 2001. aastal välja antud kontrolliülesanne nr 022.

Vaadeldavaks perioodiks oli 01.01.2000-30.04.2001. aasta, valikuliselt kontrolliti ka 1999. aastat.

Kontrollimisel andsid selgitusi:
Saaremaa Tööhõiveametist – direktor Kaie Lepp, raamatupidaja Merika Mälk, konsultant Viive Torn;
OÜ Enerpoint Saare – direktor Erik Keerberg;
AS Tansar EF – raamatupidaja Tiina Aasma;
FIE Viigi Viil – doktor Viigi Viil.

Vaatluse alla võeti kõik 2000 - 2001. aastal tööandjale tööturutoetusega töölerakendatud isikutega sõlmitud lepingud ning kümme 1999. aastast ületulevat lepingut (kokku 18 lepingut).

Kontrollimise põhiküsimusteks olid:

- kas toetused on välja makstud kooskõlas selle eesmärgi ja olemasoleva õiguskorraga;
- kas tööturutoetuse andmine tööandjale on olulises osas dokumenteeritud ja määramise aluseks olevad dokumendid või nende koopiad säilitatud;
- kas informatsioon toetuse saamise võimaluste ja saajate kohta on avalik;
- kas kontrolli- ja järelevalve mehhanismid on piisavad.

Kontrollimise põhiküsimustele vastuse leidmiseks auditeeriti tööhõiveametis nõuete järgimist, milledele peab vastama tööandjale tööturutoetuse maksmine. Analüüsiti õigusliku regulatsiooni piisavust ja selgust tööhõiveametile pandud kohustuste ja vastutuse seisukohast. Toetuse otsustusprotsessi osas vaadeldi ja hinnati otsustamise aluseks olevat informatsiooni ja otsustustegevust. Lepingute osas vaadeldi, kas täideti nõudeid, mis tulenevad seadusest, sotsiaalministri määrustest ja Tööturuameti peadirektori käskkirjadest. Külastati 4 tööhõiveametist toetust saanud tööandjat, paludes neil kirjeldada toetuse saamiseks läbitud protsessi. Maksuameti abiga kontrolliti, kas tööandja tasus toetusega tööle rakendunud isiku eest sotsiaalmaksu.

Kontrollimiseks vajalike andmete kogumine toimus ajavahemikul 22.05.2001 - 24.05.2001. aastal, millele järgnes andmete analüüsimine ja töötlemine.

Kontrollimise viisid läbi tegevusriskide auditi osakonna auditi juht Maidu Lääne ning auditi spetsialist Evi Riives.

2.2 Selgitus kontrolliakti ja selle levitamise kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolusid neile lõplikke hinnanguid andmata. Kontrolliakti põhjal võtab peakontrolör vastu otsuse kontrollimise tulemuste kohta.

Kontrolliakti õigsuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lõikega 1 kontrolliaktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab nendele allkirja andnud isik.

Akt on koostatud kahes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile ja teine Saaremaa Tööhõiveametile.

2.3 Varasemad kontrollimised

Saaremaa Tööhõiveametis ei ole varem kontrollitud tööturutoetuse maksmist tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks.

3 Lühiülevaade kontrollitavast

Alates 22. veebruarist 1994. aastast on Saaremaa Tööhõiveameti (edaspidi ka tööhõiveamet) direktoriks Kaie Lepp. Alates 9. maist 1995. aastast on tööhõiveameti raamatupidajaks Merika Mälk, kes on andnud nõusoleku raamatupidamise korraldamise ja sellega seonduva vastutuse võtmise eest.

Kontrollimise ajal oli tööhõiveameti teeninduspiirkonna tööealise elanikkonna suuruseks *ca* 23,5 tuhat inimest.

Saaremaal olevate töötute arvuline suurus ja töötu abiraha saajate arv 1. jaanuari 1999-2001. aasta seisuga on toodud tabelis 1.

Tabel 1

Aasta	Töötute arv	Töötute arvu % tööealisest elanikkonnast	Töötu abiraha saajate arv	Töötu abiraha saajate % tööealisest elanikkonnast
1999	1602	5,8	816	3,8
2000	1383	5,9	1011	4,3
2001	1415	6,0	1311	4,0

Tööhõiveameti 1999-2001. aastal tööandjale tööturutoetuseks eraldatud ja kasutatud raha suurused on toodud tabelis 2.

Tabel 2

Aasta	Eelarve	Täitmine	%	Toetusega tööle rakendunud inimeste arv
1999	125,0	109,3	87,4	24
2000	171,7*	167,6	97,6	5
2001	94,0	26,3**	28,0	3

* Eelarve on näidatud koos eelmise aasta ületuleva jäägiga 15,7 tuhat krooni.

** 5 kuud.

Tööhõiveametis 2000. aastal ja 2001. aasta 5 kuu jooksul tööturutoetusega tööandjale töölerakendunud isikute nimed ja väljamakstud toetuste suurused kuude lõikes on toodud lisas.

4 Regulatsioonide piisavus

Tööturutoetust tööandjale käsitlevate õigusaktide mõned sätted või nende puudumine soodustavad toetuseraha väärkasutust:

- *Toetuse maksmise eesmärk on liialt üldine, et seda saaks mõõta või hinnata.*
- *Toetust saavate isikute ring on reguleeritud vaid osaliselt.*
- *Kontrolli- ja järelevalve mehhanismide osa toetusprotsessis ei ole küllaldane.*
- *Sanktsioonide rakendamise võimalused on nõrgalt reguleeritud.*

Mõned Tööturuameti juhendid on vananenud ja sisaldavad eksitavaid näitajaid.

4.1 Toetuse saajate ringi määratlus

Tööandjale tööturutoetuse maksmise eesmärk on toetada väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendumist (tööturuteenuse seaduse § 19 lõige 2).
Tuleb märkida, et sõnastatud eesmärk on liialt üldine. Testimiseks on vaja, et eesmärgid ja kriteeriumid oleksid seatud täpsemalt, s.o millist tulemust kavatsetakse saavutada, milleni tahetakse jõuda, kui suurt hulka isikuid tuleb toetada jms.

Arvestades töötute arvu, pole antud teenuseliik Saaremaal tööhõive seisukohalt olnud olulise tähtsusega, jäädes suhtarvult 2000. aastal alla 0,5%. Nagu nähtub tabelist 2, toetas tööhõiveamet 1999. aastal 24 isikut, 2000. aastal 5 isikut. Seega vähenes antud teenuseliik üle nelja korra. Võib väita, et kuigi Tööhõiveamet täidab talle seadusega pandud kohustust, ei saa kontrollijad sõltuvalt eesmärgi puudumisest hinnata, kas 2000. aasta tulemus oli hea või halb.

Tööturuteenuse seaduse § 19 lõike 3 järgi loetakse väiksema konkurentsivõimega töötuks:

- osaliselt töövõimetu isik;
- rase või isik, kes kasvatab alla kuue aasta vanust last;
- 16-24 aastane noor;
- isik, kellel on vanaduspensionini jäänud kuni viis aastat;
- vanglast vabanenud isik;
- pikaajaline töötu.

Tööturuteenuse seaduses ja ka töötu sotsiaalse kaitse seaduses ei ole määratletud mõistet "osaliselt töövõimetu isik". Tööhõiveametis loeti osaliselt töövõimetuks isikuks isikut, kes esitas Vaegurluse Ekspertiisi Komisjoni (VEK) poolt väljaantud tõendi töövõime kaotuse kohta kuni 90 % ulatuses. Tööhõiveametis oldi seisukohal, et osaliselt töövõimetute isikute puude aste võiks olla määratletud. Alates 1. jaanuarist 2001. aastast kehtima hakanud "Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusega " muutus küsitavaks osaliselt töövõimetu isiku kuulumine tööturutoetusega rakenduvate isikute gruppi.

Regulatsioonid[1] ei piiritle, millal lõpeb osaliselt töövõimetu isiku ja vanglast vabanenud isiku puhul väiksema konkurentsivõimega töötu staatus, st kas see lõpeb tööandjaga sõlmitud lepingu lõppedes. Nimetatud määratlus on oluline seadusandlusest tulenevate sanktsioonide määramisel.

Regulatsioonid ei nõua statistilise arvestuse pidamist väiksema konkurentsivõimega isikute arvukuse kohta ning tööhõiveametis sellist arvestust ka ei peeta. Tööhõiveameti direktori selgituste kohaselt kõige suurema grupi väiksema konkurentsivõimega isikutest moodustavad noored - 15 % kogu töötute arvust (s.o *ca* 200 noort). Direktori arvamuse kohaselt võiks väiksema konkurentsivõimega noorte töötute vanuseks lugeda 16-20 aastat. Noortele järgnevad pikaajalised töötud (*ca* 400 inimest), osaliselt töövõimetud (*ca* 20), vanglast vabanenud (12-15). Andmed rasedate ja alla kuue aasta vanust last kasvatavate isikute ja kuni viis aastat vanaduspensionieani jäänud isikute kohta puuduvad.

4.2 Tööandja valikuks tingimuste määratlemine

Tööturuteenuse seaduse § 19 lõike 4 järgi võib tööturutoetust taotleda tööandja, kes võtab tööle või teenistusse väiksema konkurentsivõimega töötu.

Tööturuameti kehtestatud regulatsioon[2] sätestab, et tööturutoetust võib saada tööturul väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamisel:

- juriidiline isik;
- juriidilise isiku struktuuriüksus, kui talle on antud tööandja õigused;
- teovõimeline füüsiline isik.

Regulatsioonid ei piira tööturutoetuse saajate ringi. Seega võivad taotleda ja saada seda ka eelarvelised asutused. Viimaste puhul tuleks küll täpsemini reguleerida tööturutoetust saavate asutuste eelarvestamise protsessi, et vältida raha väärkasutust. Seda pole tehtud.

---

[1] Tööturuteenuse seadus; Tööturuameti peadirektori 12.05.1995. a käskkiri nr 83 "Tööandjale tööturutoetuse andmise juhend"

[2] Tööturuameti peadirektori 12.05.1995. a käskkiri nr 83 "Tööandjale tööturutoetuse andmise juhend" punkt 1

4.2.1 Tööandja esitatud informatsiooni kontrolli olemasolu

Tööturuteenuse seaduse § 19 lõike 5 järgi väiksema konkurentsivõimega töötu täistööajaga töölerakendamise korral tööandjale makstava tööturutoetuse suurus on:

- esimese kuue kuu jooksul kuupalga alammäär kuus;
- järgmise kuue kuu jooksul 50 % kuupalga alammäärast kuus.

Tööturuameti peadirektori käskkirja[3] järgi peab tööturutoetust taotlev tööandja esitama tööhõiveametile:

- juriidilise isiku või selle struktuuriüksuse esindaja registreerimistunnistuse;
- füüsiline isik –kehtiva passi ja sissekirjutust tõendava dokumendi.

Ülalnimetatud käskkirja punkti 6 järgi makstakse füüsilisest isikust tööandjale toetust vaid siis, kui töötajaga sõlmitud tööleping on registreeritud tema elukohajärgses tööinspektsioonis (s.o Eesti Vabariigi töölepingu seaduse § 31 lõige 1 nõue).

Kehtestatud regulatsioonid ei sätesta taotleja poolt esitatud dokumentidest koopiate võtmist ning säilitamist tööhõiveametis. Samuti ei ole reguleeritud esitatud informatsiooni üle teostatava kontrolli sagedust.

4.2.2 Lepingu sõlmimine tööandjaga

Tööturuteenuse seaduse § 19 lõige 6 järgi on tööturutoetuse maksmise alus tööturuteenuse osutaja ja tööandja vahel sõlmitud leping. Lepingu vormi kehtestas sotsiaalminister[4]. Sama seaduse paragrahvi lõike 7 järgi makstakse tööturutoetust ühe aasta vältel kord kuus tööandja esitatud tööajatabeli ja palgatõendi alusel vastavalt tööturuteenuse osutaja ning tööandja vahel sõlmitud lepingule.

Lepingu kohaselt on tööandja kohustuseks võtta tööle või teenistusse määramata ajaks väiksema konkurentsivõimega isik, teatama tööhõiveametile kirjalikult töötaja või teenistuja tööle või teenistusse asumise kuupäeva ja töölepingus tehtavatest muudatustest ning esitama igakuuliselt eelneva kuu kohta tööle võetud isiku tööajatabeli ja palgatõendi.

---

[3] sama, punkt 2

[4] Sotsiaalministri 27.09.2000. aasta määrusega nr 62 on kinnitatud lepingu tüüpvorm tööandjale tööturutoetuse andmise kohta

Kehtivad regulatsioonid ei sätesta, kas tööhõiveamet peab endale küsima ja säilitama tööandja poolt töötajaga sõlmitud lepingu koopia. Tööturuameti peadirektori 12.05.1995. a käskkiri nr 83 "Tööandjale tööturutoetuse andmise juhend" punkt 6 kohaselt peab ainult füüsilisest isikust ettevõtja esitama töötajaga sõlmitud lepingu koopia.

4.3 Sanktsioonid

Tööturuteenuse seaduse § 19 lõike 8 järgi peab tööandja tööturutoetuse tagastama kui tööleping lõpetatakse tööandja algatusel enne ühe aasta möödumist, välja arvatud:

- töölepingu seaduse § 86 punktides 6-8 ja 12 loetletud juhtudel: p 6 - töötajapoolsel töökohustuste rikkumisel, p 7 - töötaja suhtes usalduse kaotusel, p 8 - töötaja vääritu teo tõttu, p 12 - töötaja korruptiivse teo tõttu;
- töötaja ei vasta ametikohale või tehtavale tööle oma tööoskuse või tervise poolest;
- äriühing likvideeritakse või füüsilisest isikust ettevõtja lõpetab oma tegevuse.

Sellised sätted aitavad tööandjal vabaneda väiksema konkurentsivõimega isikust, kui ta ei soovi temaga koostööd teha. Samas on ilmne, et mõned tööandjad võivad neid sätteid kuritarvitada, vältides nii toetuseraha tagasimaksmist eelarvesse.

Tööturuteenuse seaduse § 23 järgi peab tööturuteenust saanud isik saadu hüvitama ka siis, kui ta on esitanud selle saamiseks ebaõigeid andmeid. Samas ei ole kehtestatud sanktsioone toetust määranud asutuse või isiku suhtes, kui rikuti seadusest tulenevaid sätteid toetuse määramisel.

4.4 Kehtestatud aruandlus

Tööturuameti peadirektori 12.05.1995. aasta käskkirja nr 83 kinnitatud "Tööandjale tööturutoetuse andmise juhendi" punktid 7 ja 8 (lisad 1-3) kehtestavad tööhõiveametitele esitatava aruandluse vormi ja sageduse:

- punkti 7 kohaselt tööhõivetalitus numereerib lepingud ja peab tööandjatele tööturutoetuse andmise registrit (lisa 1) ja esitab aruande (lisa 2) regionaalsele tööhõivetalitusele aruandekvartalile järgneva kuu 5 kuupäevaks ja regionaalne tööhõivetalitus Riigi Tööturuameti tööturutoetuste osakonnale aruandekvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks;
- punkti 8 kohaselt täidetakse aruanded vastavalt ISCO koodile (lisa 3).

Tööandjale tööturutoetuse andmise juhend on vananenud, tööhõiveasutuste nimetused on muutunud.

Tööturuameti tööhõiveameti tööandjatele tööturutoetuse andmise register (lisa 1) sisaldab järgmisi andmeid: lepingu number, tööandja nimetus, tööturutoetuse suurus, lepingu kestvus, tagastatud summa.

Tööandjale tööturutoetuse andmise register ei sisalda andmeid töövõtja kohta (ametikoht, viide väiksema konkurentsivõimega isiku kvalifitseerimise alusele jne).

Tööandjale tööturutoetuse andmise registri lisad 2 ja 3 kehtestavad tööhõiveametile vorminõuded esitatava aruandluse osas. Kehtestatud vormi kohaselt tuleb töölerakendatavate isikute hõivegrupp esitada rahvusvahelise spetsifikatsiooni ISCO koodi kohaselt. ISCO koodi kohaselt jagunevad toetusega tööle rakendunud isikud 9-sse gruppi: seadusandjad, tippjuhid; tippspetsialistid; tehnikud, keskastme spetsialistid; ametnikud; teenindus- ja kaubandustöötajad; oskustöölised põllumajanduses ja kalanduses, lihttöölised, jne.

Eelnimetatud aruandlusevorm ei aita kindlaks teha, kas tööturutoetusega töölerakendatavate isikute grupid vastavad tööturuseaduses sätestatud isikute gruppidele.

Ei ole sätestatud tööandjale tööturutoetuse määramise ja maksmise protseduure ja dokumenteerimise nõudeid, mille alusel oleks võimalik hiljem tõendada maksmise õigsust ja sihipärasust.

5 Tööandjale tööturutoetusteks makstava raha vajaduse arvestamine

Tööhõiveamet ei ole avalikustanud teenuseliiki "tööturutoetus tööandjale" kõikidele soovijatele. Tööhõiveamet ei saanud rahuldada kõiki tööandjale tööturutoetuse andmise soovitaotlusi, mille üheks põhjuseks oli asjaolu, et Tööturuamet jättis osa selleks ettenähtud raha reservi. 2001. aastal vähenes väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamise toetus tööandjale ligi 2 korda võrreldes 2000. aastaga. Töötute arv samal ajal suurenes.

5.1 Eelarve koostamine

Tööhõiveamet taotleb Tööturuametilt raha toetuseks tööandjale. 2000. aasta eelarve projekti koostamisel lähtuti tööturuasutuste tegevuskavast, mille kohaselt nähti ette rakendada palgatoetusega tööle 0,4 % piirkonna töötutest, millele lisandus 1999. aastast 9 ületulevat lepingut. Tööhõiveameti

esialgsete arvestuste kohaselt oli 2000. aasta raha vajadus 122 tuhat krooni ning tööle oleks saanud rakendada 8 väiksema konkurentsivõimega isikut. Sotsiaalministri 19.01.2000. aasta kinnitatud ministeeriumi valitsemisala kulude eelarve kohaselt eraldati tööhõiveametile toetuseks tööandjale esialgselt 110 tuhat krooni. Alates augustikuust suurendati tööhõiveameti eelarvet 14 kuni 32 tuhande krooni suuruste summadega ning lõplikuks aastaeelarveks jäi 156 tuhat krooni, millele lisandus 1999. aastast ületulev jääk 15,7 tuhat krooni.

Kontrollimisel tehti kindlaks, et 2000. aastal sõlmiti 5 lepingut tööandjaga tööturutoetuse andmise kohta ning 1999. aastast tuli üle 21 lepingut, sh 15 uut lepingut sõlmiti aasta viimasel kvartalil pärast täiendava raha saamist.

2001. aasta eelarve projekti koostamisel lähtuti Tööturuameti peadirektori 28.09.2000. aasta käskkirjaga nr 99 kinnitatud "Tööhõiveametite 2001. aasta eelarvete koostamise juhendist". Juhendis on toodud valem, mis tuleb võtta eelarve projekti arvestuste aluseks. Valemi kohaselt tuleb lähtuda mittetöötavate tööotsijate arvust teeninduspiirkonnas ja riigis (1. oktoobri seisuga), Tööturuameti poolt antava summa suurusest (tööturutoetuse aastavajadus tööandjale kokku riigis) ja sõlmitud lepingute summast, mille eest tasumine kandub järgmisse aastasse. Tööhõiveameti 2001. aasta eelarve projekti summaks valemi järgi tuli 94 tuhat krooni ning see kinnitati sotsiaalministri poolt täies ulatuses.

2001. aasta 4 kuuga oli sõlmitud 3 lepingut ning eelmisest aastast kandus üle 5 lepingut. Tööhõiveameti direktori sõnul oli käesoleva kontrollimise ajal toetusest tööandjale huvitatud veel 14 väiksema konkurentsivõimega isikut. Tööhõiveamet oli maikuus esitanud Tööturuametile taotluse 10 uue väiksema konkurentsivõimega isiku tööle rakendamiseks.

Tööhõiveameti direktori sõnul teenuseliiki "tööturutoetus tööandjale" ei saa reklaamida laialdaselt, kuna raha eraldatakse vähe. Kontrollijate hinnangul ebamäärasus eelarveraha saamisel ja tegevuskavade formaalsus suurendas riske toetuse määramisel ja ahendas toetust saavate isikute ringi. Aasta jooksul Tööturuameti reservist raha saamisel pole tööhõiveametid võrdses olukorras, mis soodustab raha mittesihipärast kasutamist.

6 Toetuste määramine ja maksmine

Toetuste taotluste vastuvõtmisel, toetuste määramisel ja maksmisel ei ole järgitud kohustuste lahususe printsiipi.
Puudusid kirjalikult fikseeritud protseduurireegleid toimingute tegemiseks.

Tööturutoetuse andmise dokumentatsioon ei sisaldanud kõiki nõutud dokumente, mis peaksid olema määravaks toetuse andmisel.
Tööturutoetust maksti välja ebaregulaarselt.
Tööturutoetuse väljamaksmise osas ei olnud kehtestatud tööhõiveameti sisest aruandlust.

6.1 Tööturutoetuse saajate leidmine

Tööturuteenuse seaduse § 5 lõike 1 järgi on õigus tööturuteenusele tööandjal ja tööotsijal, kes on Eesti alaline elanik või Eestis viibiv pagulane. Sama seaduse § 16 lõike 1 ja 2 kohaselt loetakse töövahenduseks vabale töökohale vajalike oskustega töötaja leidmist. Töövahendust on õigus saada tööotsijal (töötul ja tööandjal). Töövahenduse eesmärk on:

- tööotsijale sobiva töö leidmine;
- tööandjale sobivaima töötaja leidmine;
- väiksema konkurentsivõimega töötu tööle rakendamise soodustamine.

Tööandja teatab tööhõiveametile vabast töökohast, kuhu kavatsetakse tööle võtta uus töötaja. Tööotsijal on võimalik tutvuda tööhõiveametile teatatud vabade töökohtadega.
Tööandja leidis ise endale sobiva töölerakenduva isiku. Otsuse tööturutoetuse andmise kohta tööandjale tegi direktor.

Tööhõiveameti auditeerimise käigus intervjueeriti 3 tööandja esindajat (OÜ Enerpoint Saare, AS Tansar EF, FIE Viigi Viil) ning paluti neil kirjeldada protsessi, kuidas leiti sobiv töötaja. Intervjuudest selgus, et tööandja leidis ise tööturutoetusega töölerakendatava isiku, sõlmis temaga töölepingu ning taotles tööhõiveametilt toetust. Teenuseliigist "tööturutoetus tööandjale" olid 2 tööandjat teadlikud seetõttu, et seda teenust olid nad varemgi kasutanud ning üks tööandja sai teada vastavast teenuseliigist Puuetega Inimeste Koja kaudu (täpsemalt oma tuttavate kaudu).

6.2 Dokumenteerimine

Tööhõiveameti direktor ei olnud kehtestanud kirjalikult protseduurireegleid toimingute tegemiseks nagu taotluste menetlemine, toetuse määramine, väljamaksmine ja järelkontroll. Kohustuste ja kompetentside ebaselgus viis tegevuse läbipaistvuse vähenemisele ja raskendas kontrolli toimimist.

Lepingu tööandjaga sõlmis Tööhõiveameti direktor. Sõlmitud lepingute originaalid olid direktori juures omaette kausta köidetult ning lepingute koopiad asusid raamatupidamises.

Lepingute toimik ei sisaldanud:
tööandja registrikaardi koopiat või tõendit maksuametis registreerimise kohta;
tööandja ja toetusega töölerakendatud isiku vahel sõlmitud töölepingu koopiat (v.a leping 43) ja töölepingu muudatustest ning lõpetamisest koopiad (v.a 2 juhust lepingute lõpetamise kohta);
andmeid toetusega töölerakendunud isiku töötuks registreerimise kohta;
töölerakendatud isiku väiksemat konkurentsivõimet tõendavat dokumenti, kui vastavasisuline informatsioon ei olnud kirjas kliendi arvestuskaardil[5].

Eelnimetatud dokumentide puudumine suurendab ohtusid toetuse väärkasutusteks. Ilma nende dokumentideta pole sisekontroll toimiv.

Tööandjad tõid toetusega töölerakendatud isikute tööajatabelid ja palgatõendid direktori kätte, kes andis need viseeritult raamatupidajale. Raamatupidaja arvestas sõltuvalt töötatud ajast makstava toetuse summa ning kandis selle summa tööandja arveldusarvele.

Raamatupidaja pidas tööturutoetusega tööle rakendunud isikute kohta arvestust kuude lõikes. Koostatud aruandeid direktorile ei esitatud (seda polnud ette nähtud). Kontrollimisel selgus, et aruanded ei olnud oluliste näitajate osas ülevaatlikud. Nii puudus neis lepingu sõlmimise aeg, mis oleks loonud võimaluse kontrollida toetuse väljamaksete perioodilisust aasta jooksul (üle või alla ühe aasta).

Tööhõiveameti direktori selgituste kohaselt jälgis ta tööturutoetuse raha kulu igakuuliselt Riigikassa kassalise täitmise aruande põhjal ning võrdles seda eelarves ettenähtuga. Kontrollijate hinnangul ei ole see piisavalt tõhus meetod hoida ära raha mittesihipärast kasutamist. Nii selgus, et tööandjatele maksti tööturutoetust mitte ühe kuu kaupa vaid ka 2-3 kuu eest korraga, mis loob riske tagantjärgi tehinguteks teenust vastu saamata.

Tööhõiveameti raamatupidamise sise-eeskirjad (kinnitatud direktori käskkirjadega 20.10.1998 nr 6-k, 21.02.2001 nr 2-T/1-5, 26.04.2001 nr 7/1-5) ei kehtesta teenuseliigi "tööandjale tööturutoetuse andmine" aruandluse pidamise kohustust.

[5] Kehtivad regulatsioonid ei sätesta, kas VEK'i tõendist tuleb teha koopia ja see säilitada tööhõiveametis või kirjutatakse töötu kaardile selle tõendi number, väljaandmise kuupäev vms

7 Toetuse väärkasutus

Kontrollitud lepingutest (18 lepingut) tehti kindlaks väärkasutamise juhtumeid 10 lepingu osas, mis moodustab 56 % kogu kontrollitavatest lepingutest.
Tööhõiveameti direktor oli 1999-2000. aastal sõlminud lepinguid iseendaga võttes tööle väiksema konkurentsivõimega isiku koristaja ametikohale.
Lepinguid tööandjaga ei katkestatud kui tööandja ei esitanud tööle rakendunud isiku palgatõendeid ja tööajatabeleid.

7.1 Toetuse dokumenteerimine ja lepingunõuetest kinnipidamine

Tööhõiveamet ei kasutanud tööandjale tööturutoetuse andmise juhendiga kehtestatud lepingute registrit[6], vaid seda oli omapoolselt täiendatud. Peetava registri vorm oli ülevaatlik, sisaldades sõlmitud lepingu numbrit ja kuupäeva; tööandja nime; toetusega töölerakendatud isiku nime, ametikoha nimetust, viidet väiksema konkurentsivõimega isiku kvalifitseerimise alusele, töötasu suurust, tööaega nädalas ja lepingu kehtivusaega. Registrisse ei märgitud enne ühte aastat lõppenud lepingute lõpetamise aega.

Lepingute tüüpvorm[7] ning tööhõiveameti sõlmitud lepingud tööandjale tööturutoetuse andmiseks nägid ette, et tööhõiveamet tutvustab lepingut tööandja juurde suunatavale töötule allkirja vastu.

Vaadeldud lepingutest (18 lepingut) oli ainult ühel juhul eelnimetatud nõue täidetud (leping nr 43, Timo Takkis). Samuti puudusid tööandja ja töövõtja vahel sõlmitud lepingutest koopiad (ainult lepingu nr 43 juures oli töölepingu koopia).

Lepingu kohaselt on tööhõiveameti kohustuseks maksta tööturutoetust tööandjale järgneva kuu kindlaksmääratud kuupäevaks ning tööandja kohustuseks on iga kuu esitada kindlaksmääratud kuupäevaks tööle rakendunud isiku tööajatabel ja palgatõend.

Auditeerimisel tehti kindlaks, et kõikide väljamaksete aluseks olid esitatud tööajatabelid ja palgatõendid. Sealjuures osadel juhtudel esitati andmeid mitme kuu eest korraga. Tööhõiveamet ei kasutanud sõlmitud lepinguga antud õigust, juhul kui teine pool rikub või jätab täitmata lepingust tulenevad kohustused, võib lepingu lõpetada teatades sellest teisele poolele kirjalikult ette 5 päeva.

---

[6] Tööturuameti peadirektori 12.05.1995. a käskkiri nr 83 "Tööandjale tööturutoetuse andmise juhend" punkt 7, lisa 1
[7] Sotsiaalministri 27.09.2000. a määrus nr 62 "Lepingu vorm tööturutoetuste maksmiseks tööandjale" punkt 10

Tööhõiveameti ja tööandja vahel sõlmitud lepingute punkt 6 nägi ette, et tööandja kohustub võtma tööle või teenistusse isiku määramata ajaks.

Osadel juhtudel sõlmis tööhõiveamet tööandjaga lepinguid, kui tööandja oli isikuid tööle võtnud hooajatööks.

7.2 Toetusraha väärkasutamise juhtumid

7.2.1 Lepingute sõlmimine AS-ga Tansar EF

Tööhõiveameti direktor oli sõlminud 1999. aastal AS-ga Tansar EF 6 lepingut ja 2000. aastal ühe lepingu tööandjale tööturutoetuse andmise kohta. Lepingu punkti 6 kohaselt oli tööandja kohustuseks rakendada tööle isikud rootöölise ametikohale määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel. AS Tansar EF esindajana sõlmis tööhõiveametiga lepinguid Tiina Aasma.

Tööhõiveameti raamatupidamine oli lepingute eest tasunud pool aastat, kusjuures 2000. aasta kahel kuul (mai ja juuni) maksti kahe kuu eest korraga (st märtsi ja aprilli kuu eest samuti).

Tööhõiveamet oli 1999. aastast kuni 17.05.2001. aastani maksnud AS-le Tansar EF sõlmitud lepingute ja esitatud tööajatabelite ja palgatõendite alusel kokku 55758.95 krooni.

Toetusega töölerakendatud isikutest oli A.Kaal teistkordselt toetusega tööle rakendatud.

Auditeerimisel sooviti näha töölepinguid, mille AS Tansar EF oli sõlminud toetusega töölerakendatud isikutega. AS Tansar EF raamatupidaja Tiina Aasma selgituste kohaselt olid isikutega sõlmitud töölepingud läinud kaduma seoses kolimisega. T.Aasma selgituste kohaselt võetakse enamik inimesi (*ca* 70 inimest) tööle hooajaks – talvekuudeks rootöölisteks ning tööleping lõpetatakse töölepingu seaduse § 77 alusel (s.o töölepingu lõpetamine tähtaja möödumisel). Tõendusmaterjalina, et konkreetsed isikud töötasid ja said palka, esitati firma palgalehed. Palgalehtede järgi töötasid toetusega töölerakendunud isikud kuni juunikuuni.

Auditeerimise ajal kontrolliti tööhõiveametis AS Tansar EF toetusega tööle rakendatud isikute registreerimist töötutena ning kas firma on nende isikute eest Maksuametile tasunud sotsiaalmaksu. Kontrollimisel puudusi ei tuvastatud.

Tööturuteenuse seaduse § 19 lõike 8 järgi peab tööandja tööturutoetuse tagastama täies ulatuses, kui tööleping lõpetatakse tööandja algatusel enne ühe aasta möödumist.

7.2.2 Lepingute sõlmimine OÜ-ga Enerpoint Saare

Tööhõiveameti direktor oli sõlminud OÜ-ga Enerpoint Saare 1999. aastal 3 lepingut ja 2000. aastal kaks lepingut ning 2001. aastal ühe lepingu tööandjale tööturutoetuse andmise kohta. Lepingu punkti 6 kohaselt oli tööandja kohustuseks rakendada tööle isikud monteerija ametikohale määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel.

Auditeerimise ajal külastati OÜ Enerpoint Saare (firmas töötab *ca* 120 töötajat ning seal valmistatakse elektroonika seadmeid küttesüsteemidele) ning tutvuti tööandja ja toetusega töölerakendatud isikute vahel sõlmitud töölepingutega.

1999-2000. aastal tööturutoetusega töölerakendunud isikutest töötas firmas edasi 3 töötajat, 2 inimest oli lahkunud omal soovil enne ühe aasta möödumist ning üks isik (Timo Takkis, 17-aastane) oli tööle võetud määratud ajaks, suurenenud tellimuste perioodiks ajavahemikul 19.2001-18.mai 2001. aastal. OÜ Enerpoint Saare direktori selgituste kohaselt töötab Timo Takkis edasi, kuid leping on jäänud pikendamata. Auditeerimise ajal (23.05.2001) sooviti vestelda Timo Takkisega, kuid firma töötajate selgituste kohaselt oli tal sellel päeval koolipäev.

Tööhõiveameti direktor oli 13.12.2000. aastal sõlminud OÜ-ga Enerpoint Saare lepingu nr 40 väiksema konkurentsivõimega isiku (Margarita Aleksejeva) tööle võtmiseks. Tööleping tööandja ja töövõtja vahel oli lõpetatud 07.03.2001. aastal poolte kokkuleppel TLS § 76 järgi. OÜ Enerpoint Saare direktori selgituste kohaselt lõpetas M.Aleksejeva töölepingu seoses Eestist lahkumisega.

Tööhõiveameti töötute registrist kontrollimisel selgus, et M.Aleksejeva oli ennast teistkordselt töötuks registreerinud 03.04.2001. aastal ning sai töötu abiraha alates 10.04.2001. aastast.

Tööhõiveameti direktori selgituste kohaselt tehti Tööturuametist suuline järelpärimine, kas M.Aleksejeva eest makstud tööturutoetus (kokku 2503 krooni) nõuda OÜ-lt Enerpoint Saare tagasi või mitte. Tööturuamet soovitas raha mitte tagasi nõuda.

Auditeerimise ajal kontrolliti tööhõiveametis eelpoolnimetatud isikute registreerimist töötutena ning kas firma on tasunud nende isikute eest Maksuametile sotsiaalmaksu. Kontrollimisel puudusi ei tuvastatud.

7.2.3 Lepingute sõlmimine tööhõiveametiga (st iseendaga)

Tööhõiveameti direktor oli sõlminud kaks lepingut (01.07.1999. a nr 20 ja 04.04.2000. a nr 37) iseendaga tööandjale tööturutoetuse andmise kohta.

Lepingu nr 20 alusel oli tööhõiveametisse tööturutoetusega tööle rakendatud Lembit Kaal abitöölisena 20 tundi nädalas.
Tööhõiveamet oli sõlminud 01.07.1999. aastal Lembit Kaaluga töölepingu 0,5 kohaga koristaja ametikohal töötamiseks kuni 30.06.2000. aastani. Tööleping oli lõpetatud 31.03.2000. aastal töötaja algatusel seoses ennetähtaegsele pensionile minekuga.

Lembit Kaalule arvestati tööturutoetust 6 esimese kuu eest 625 krooni kuus ja 3 järgmise kuu eest 700 krooni kuus, kokku 3750 krooni.

Kuna L.Kaal oli tööle vormistatud poole kohaga, siis tulnuks toetusena arvestada 2000. aastal 50% tegelikult töötatud ajast (s.o 350 krooni kuus 700 krooni asemel).

Lepingu nr 37 alusel oli tööhõiveametisse tööturutoetusega tööle rakendatud Uno Kukk koristaja ametikohale täistööajaga.
Tööhõiveamet oli sõlminud 04.04.2000. aastal Uno Kukega töölepingu täistööajaga koristaja ametikohale 4 kuulise katseajaga. Tööleping Uno Kukega lõpetati 03.04.2001. aastal TLS § 79 lg 1 järgi.

TLS § 79 lõige 1 järgi määramata ajaks sõlmitud töölepingu lõpetamisest teatab töötaja tööandjale vähemalt üks kuu ette. Katseaja kestel on töötajal õigus tööleping lõpetada, teatades sellest tööandjale kolm kalendripäeva ette.
Uno Kukk oli kirjutanud lahkumisavalduse 3 päeva varem kui ta töölt vabastati.

Tööhõiveameti töötute registri kohaselt oli Uno Kukk 03.04.2000. aastal registreeritud tööotsijaks ning sama päeva juures oli kanne, et rakendus tööle palgatoetusega.

Tööhõiveamet maksis tööturutoetust U Kukke eest juuni 2000 – aprill 2001 kokku 11580 krooni.

Auditeerimisel kontrolliti, kas L.Kaal ja U.Kukk said neile ettenähtud töötasud kätte – puudusi ei tuvastatud.

7.3 Lepingute arvestus raamatupidamises

Raamatupidamine ei võtnud asutuse aastaaruandes kohustusena arvele eelmisel aastal sõlmitud lepingutest tulenevaid kohustusi. 31.12.2000. aasta seisuga oli kohustusena näidatud ainult AS Tansar detsembrikuu toetus 1400 krooni.

Aastaaruandes tuleks aruande koostamise hetkel näidata juba täidetud lepingute osa kohustusena ja ülejäänud osa bilansivälisel kirjel potentsiaalse kohustusena.

Maidu Lääne
Auditi juht

Evi Riives
Auditi spetsialist

Vastavalt Riigikontrolli seaduse § 29 lõikele 2 oleme akti kätte saanud ....augustil 2001. aastal ja sellega tutvunud.

Kaie Lepp
Saaremaa Tööhõiveameti direktor

Merika Mälk
Saaremaa Tööhõiveameti raamatupidaja

Lisa

2000.aastal tööturutoetusega tööandjale tööle rakendatud isikud Saaremaa Tööhõiveametis

				Kassakulu kuus, st maksed eelneva kuu eest												
	Firma, ettevõte	Toetuse saaja	Lep. sõlmimin	jaan	veebr	märts	apr	mai	juuni	juuli	aug	sept	okt	nov	dets	Kokku
1	Saarem. Noor Proj.	G.Vendel	08.02.99	0	875	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	875
2	Enerpoint Eesti OÜ	A.Paist	16.02.99	533,3	530,8	210	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1274,1
3	Enerpoint Eesti OÜ	M.Pors	16.02.99	541,3	388,3	416,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1345,85
4	SSRT	V.Valdor	03.03.99	0	700	700	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1400
5	Puuet. In. Koda	M.Saar	18.03.99	0	700	1400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2100
6	Saaremaa THA	L.Kaal	01.07.99	700	0	700	700	0	0	0	0	0	0	0	0	2100
7	Kuressaare LPK	E.Lember	11.10.99	1250	933,3	630	973,9	884,2	700	266,7	0	1400	700	222,7	0	7960,8
8	OÜ Talumaa	H.Nazarov	11.11.99	1195,65	1400	1400	913	1400	922,75	0	0	2100	600	700	254,55	10885,95
9	OÜ E-Epi T.M.kohvik	M.Kaal	12.11.99	1154,9	954,2	1400	791,3	884,2	986,35	700	0	700	1400	1018	0	9989,15
10	Tansar EF AS	A.Kaal	11.11.99	1250	1333,3	0	0	2800	1845,45	0	0	0	0	0	0	7228,75
11	Tansar EF AS	Õ.Aav	15.11.99	1250	1400	0	0	2800	1972,7	0	0	0	0	0	0	7422,7
12	Tansar EF AS	K.Arus	15.11.99	543,5	1400	0	0	2800	2386,3	0	0	0	0	0	0	7129,8
13	Tansar EF AS	H.Eldemeel	15.11.99	1250	1400	0	0	2800	2017,9	0	0	0	0	0	0	7467,9
14	Tansar EF AS	E.Soo	15.11.99	1250	1400	0	0	2800	1972,7	0	0	0	0	0	0	7422,7
15	Tansar EF AS	K.Pärnoja	15.11.99	1250	1400	0	0	2800	2386,3	0	0	0	0	0	0	7836,3
16	EELK Oriss. Pühav.	V.Kutsar	25.11.99	1250	1400	1400	1217,4	1400	1400	700	0	1400	700	700	700	12267,4
17	OÜ Oriss. MS RG	K.Saarepera	24.11.99	1250	1400	1400	791,3	1400	1177,3	700	0	1400	700	700	350	11268,6
18	Valjala Vallavalitsus	M.Siimer	18.11.99	0	0	1400	1400	1400	1081,85	0	0	2100	0	1400	381,8	9163,65
19	Kuress.Noorte HK	M.Bogoslavsky	01.12.99	0	1400	0	1400	0	0	0	0	4900	0	0	0	7700
20	SSRT	T.Pillau	17.12.99	597,8	1400	1400	2800	0	0	2500	0	700	0	0	0	9397,8
21	OÜ Enerpoint Saare	J.Jelissejeva	18.12.99	511,55	1400	1400	1341	1252,6	979,2	1100	0	513,05	666,7	534,6	0	9698,65
22	OÜ Enerpoint Saare	K.Saar	03.01.00	0	1400	1361	977,35	810,5	1393,25	916,7	0	726,1	668,15	477,3	1026,05	9755,95
23	Saaremaa THA	U.Kukk	04.04.00	0	0	0	0	0	1363,15	700	0	2100	0	700	1400	6263,15
24	FIE Viigi Viil	L.Miller	01.06.00	0	0	0	0	0	0	1400	0	2800	1400	1400	2100	9100
25	AS Tansar EF	A.Kaal	01.12.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	OÜ Enerpoint Saare	M.Aleksejeva	13.12.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	552,65	552,65
	Kokku			**15778**	**23214,9**	**15217**	**13305**	**26231,5**	**22585,2**	**8983,4**	**0**	**20839,15**	**6834,85**	**7853**	**6765,05**	**167606,85**

2001.aasta 5 kuuga tööturutoetusega tööandjale tööle rakendatud isikud Saaremaa Tööhõiveametis

				Kassakulu kuus,st maksed eelneva kuu eest					
	Firma,ettevõte	Toetuse saaja	Lep. sõlmimine	jaan	veebr	märts	apr	mai	Kokku
1	OÜ Enerpoint Saare	K.Saar	03.01.00	0	36,4	0	0	0	36,4
2	Saaremaa THA	U.Kukk	04.04.00	0	800	1600	80	0	2480
3	FIE Viigi Viil	L.Miller	01.06.00	0	800	800	800	800	3200
4	AS Tansar EF	A.Kaal	01.12.00	1400	1600	1600	960	1600	7160
5	OÜ Enerpoint Saare	M.Aleksejeva	13.12.00	0	794,55	1708,2	0	0	2502,8
6	Valjala Vallavalitsus	M.Siimer	01.02.01	0	0	1600	0	1600	3200
7	Saaremaa MHS	L.Sare	01.02.01	0	0	1600	727,3	1600	3927,3
8	OÜ Enerpoint Saare	T.Takkis	19.02.01	0	0	640	1581,8	1600	3821,8
	Kokku			**1400**	**4030,95**	**9548,2**	**4149,1**	**7200**	**26328**