TTA
TÖÖTURUAMET
ESTONIAN LABOUR MARKET BOARD

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 30.10.2003 nr.2-7.1-TR/03/1596

Meie 18.11.2003 nr. 1-6.3/547-1

Kontrollaruande "Töötu riikliku abiraha maksmine" eelnõu

Saadan kontrollaruande nr. 2-4/03/126 "Töötu riikliku abiraha maksmine" eelnõu täiendusettepanekud ja abinõud, mida on kavas rakendada aruandes esile toodud puuduste kõrvaldamiseks. Osade probleemide lahendamine ei sõltu ainult Tööturuameti rakendatavatest meetmetest.

Kontrollaruandes on lehekülgedel 4 ja 6 mõned lõigud, mis Tööturuameti arvates vajavad selguse mõttes täpsustamist. Lisame nii selle lõigu, mis vajaks täpsustamist ja põhjenduse, miks oleks vaja muuta ja Tööturuameti ettepanekud lõigu sõnastamise kohta. Kontrollaruande lõik ja põhjendus on kaldkirjas.

Lehekülg 4 lõik 3
Tallinna Tööhõiveametis on dokumentide vormistamist ja abiraha maksmist kontrollinud asutuse komisjon (jaanuaris ja märtsis). Selle aasta esimese 5 kuu jooksul on ***selle tulemusena ebaseaduslikult saadud abiraha tagastanud 96 isikut summas 60 250 krooni.***

Põhjendus: Töötu abiraha on tagasi nõutud pidevalt ja selle põhjuseks ei olnud kontrollimisel avastatud puudused dokumentides, vaid tööhõiveametile ebaõigete andmete esitamine töötu abiraha saamiseks.

Uus sõnastus:
Tallinna Tööhõiveametis on dokumentide vormistamist ja abiraha maksmist kontrollinud asutuse komisjon (jaanuaris ja märtsis). Komisjoni kontrollis, kas töötu abiraha taotleja kohta olid olemas vajalikud dokumendid (avaldus jt sotsiaalministri 27.09.2000 määrusega nr. 63 "Töötu riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord". ette nähtud dokumendid). Komisjoni leidis, et osaliselt puudusid laste sünnitunnistuste koopiad, vanemate kirjalik kokkulepe selle kohta kumb vanematest taotleb töötu abiraha jne.).

Selle aasta esimese 5 kuu jooksul on Tallinna Tööhõiveamet nõudnud töötu abiraha tagasi 96 isikult summas 60 250 krooni, kes said töötu abiraha ebaõigete andmete esitamise teel. Ebaõigete andmete esitamine selgub 90% juhtudest siis, kui isik, kes on vahepeal töötanud, taotleb pärast seda uuesti töötu abiraha. Dokumentide kontrollimisel selgub, et viimase töötamise aeg kattub eelmise töötu abiraha saamise perioodiga. 10 % juhtudest avastatakse ebaõigete andmete esitamine, siis kui

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
20.11.03 2-7.1-TR/03/1596-2

Tööturuamet
Estonian Labour Market Board
Luha 16, 10129, Tallinn

Tel: (0) 625 77 00, faks: (0) 625 77 02
e-mail: tta@tta.ee, http://www.tta.ee

Reg. Nr: 70005364
a/a 100520003687002
Eesti Ühispank

Maksuamet või Haigekassa teatab, et sotsiaalmaksu ühe ja sama inimese eest maksavad nii tööhõiveamet kui tööandja. Kontrollimisel selgub, et töötu on kas unustanud tööhõiveametile teatamata või jätnud teadlikult teatamata tööle asumisest.

Lehekülg 4 viimane lõik alates 2 lausest kuni viimase lauseni

Lisaks sellele oli Tallinna Tööhõiveametis aset leidnud õigusrikkumine: 1998-2002 kuritarvitas ameti endine töövahendusosakonna juhataja korduvalt oma ametiseisundit, võltsides tema kasutuses olnud täitmata tööraamatu blankette, kandes sinna tegelikkusele mittevastavaid andmeid isiku töökoha ja töötamise aja kohta ning registreerides isiklikult oma tuttavate töötuks registreerimise ja töötu riikliku abiraha saamise avaldusi, kuigi teadis, et neli polnud õigust abiraha saada.

Põhjendus: Kohus tuvastas 5 avalduse võltsimise ja nende alusel töötu abiraha maksmise ning 1 tööraamatu võltsimise. Tööraamatu võltsimise tulemusena abiraha ei makstud, sest see võeti tal kinnipidamisel ära.

Uus sõnastus:

Tallinna Tööhõiveameti endine töövahenduse osakonna juhataja kuritarvitas 1998-2002 oma ametiseisundit, registreerides oma tuttavate abiraha saamise avaldusi, teades, et nimetatud isikud ei vasta töötu abiraha saamise nõuetele, sest neil puudus eelnev tööalane hõivatus. Seetõttu maksti töötu abiraha 5 inimesele, kellel ei olnud õigust abiraha saada, 15492 krooni. Samuti võltsis ta tööraamatu, mille tema tuttav oli äriühingu nimel ostnud Tallinna Tööhõiveametist, kirjutades sinna isiku ja tööandja nimed ning töötamise aja, mis ei vastanud tegelikkusele.

Lehekülg 6 lõik 2

Tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimäärus sätestab nende alusdokumentide loetelu, mida tööhõiveameti ametnik töötu abiraha taotlejalt nõuab ja mille koopiad ta peab kinnitama.

Põhjendus: Dokumendid, mida töötu abiraha taotleja peab esitama ja tööhõiveamet esitajalt nõudma, on kehtestatud sotsiaalministri 27.09.2000 määrusega nr. 63 "Töötu riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord". Registri põhimääruse § 10 sätestab andmete registrisse kandmise alusdokumendid ja § 12 andmete ristkasutuse teiste registritega.

Uus sõnastus:

Sotsiaalministri määrus nr. 63 "Töötu riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord" sätestab dokumentide loetelu, mida tööhõiveameti ametnik töötajalt nõuab. Tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimäärus sätestab nende alusdokumentide loetelu, mille alusel tööhõiveamet andmed registrisse kannab ja mille koopiad peab kinnitama.

Auditi käigus avastatud puudused ja Tööturuameti rakendatavad meetmed

Koopiad ja avalduste vormid

"Tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri asutamine ja registri pidamise põhimääruse" § 23 alusel pidi Tööturuamet korraldama registri kasutusele võtmise alates 1. jaanuarist 2003. a. Register võeti kasutusse oktoobris 2002 ja tööhõiveametid oleksid pidanud lähtuma registri põhimääruses sätestatud nõuetest. Registri põhimääruse § 10 alusel peab tööhõiveamet tegema osadest alusdokumentidest koopiad. Põhimääruse § 4 alusel säilitab tööhõiveamet paberkandjal registritoimikus andmete registrisse kandmise aluseks olevaid dokumente paberkandjal ja dokumente,

mis tõendavad registrisse kantud andmete parandamise õigsust. § 10 toodud dokumentide loetelus on nii selliseid dokumente, mida tööhõiveamet saab säilitada registritoimikus ja ka neid mida ei saa - töötu isikut tõendavat dokumenti, tööraamatut, õppeasutuse lõpetamist tõendavat dokumenti jne. Registri põhimääruse § 10 sätestatud dokumentidest tehakse koopiaid enamuses tööhõiveametites, kuid probleemiks on see suuremates tööhõiveametites ja neis tööhõiveametites, kus ruumide paigutuse tõttu peab töötaja koopiate tegemiseks lahkuma oma töölaua tagant. Tööturuameti arvates peaksid tööhõiveametid abiraha määramiseks vajalikud andmed saama teistest registritest. Praegu ei sisalda ükski register töötamise aega ega töösuhte lõpetamise põhjust.

Tööturuamet selgitab välja põhjused, mis takistasid auditeeritud tööhõiveametites koopiate tegemist ja lahendab koopiate tegemist takistanud asjaolud. Tööturuamet muudab avalduste vorme, lisades sinna kõikide dokumentide rekvisiidid ja kaalub dokumentide rekvisiitide lisamise elektroonsesse registrisse.

Andmete kontrollimine registritest

Tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri põhimääruse § 12 sätestab andmevahetuse teiste andmekogudega. Andmete ristkasutus toimub Äriregistri ja Töötukassa andmekoguga (kuigi registri põhimäärusesse ei ole veel vastavaid muudatusi sisse viidud). Teiste registritega andmete ristkasutust ei takista lepingute puudumine, järgnevalt on toodud põhjused, mis takistavad andmevahetuse käivitamist ja meetmed, mida Tööturuamet rakendab andmevahetuse käivitamiseks:

Registri põhimääruse § 12 lõike 1 alusel on volitatud töötlejal lubatud esitada päringuid ja saada andmeid teistest riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest andmekaitse järelevalveasutuse loal. Andmekaitse Inspektsiooni luba ei ole ei Tööturuametil ega teistel riigiasutustel, kellega Tööturuamet soovib andmeid vahetada. Tööturuamet ei ole seni luba taotlenud, sest Tööturuamet ja tööhõiveametid ei vasta ilmselgelt vajalikule füüsilisele andmeturbe tagamisele, seda peamiselt vahendite nappuse tõttu. Tööturuametis saadi 2002. aastal korda serveriruum, paljudes tööhõiveametites on vajalik rakendada füüsilise turbe meetmeid serveriruumis ja arhiiviruumides. 2003. aastaks eraldatud vahendite piires meetmete rakendamine jätkub. Peale seda, kui füüsilised andmeturbemeetmed on rakendatud, saab Andmekaitse Inspektsioonilt luba taotleda. Ettekirjutustele vastavalt korrigeeritakse füüsiliste, infotehnoloogiliste ja organisatsiooniliste meetmete rakendamist.

Rahvastikuregistrist andmete saamiseks on vaja iga päringu eest maksta 1.37 krooni, Tööturuametil selleks vahendid puuduvad. Kuna sama probleem on ka teistel riigiasutustel, siis oleks vajalik lahendada rahvastikuregistri päringute eest tasumine või tasuta andmete saamine riigi tasandil tervikuna.

Riikliku pensionikindlustuse registriga hakkab andmete ristkasutus toimuma andmevahetuskihi X-tee kaudu. Sotsiaalkindlustusamet on omalt poolt välja töötanud päringu, mida Tööturuamet saab oma töös kasutada. Tehnilistel põhjustel ei ole päring tööturuteenuste infosüsteemis kasutuses. Lahendus: Tööturuamet kaasab probleemi väljaselgitamisse X-tee andmevahetuskihi spetsialistid.

Maksukohuslaste (endine Maksumaksjate ja maksu kinnipidajate riiklik register) registrist on põhimääruse alusel õigus saada andmeid füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise aja kohta. Maksuamet on lubanud, et päring füüsilisest isikust ettevõtjate kohta tehakse avalikuks Maksuameti koduleheküljel. Praegu nimetatud päring Maksuameti kodulehel avaldatud ei ole. Tööturuamet teeb Maksuametile ametliku järelpärimise päringu kättesaadavuse kohta ja küsib vastust hiljemalt 2003. aasta novembri lõpuks.

Riiklik pagulaste register peaks valmima 2003.a. lõpuks, misjärel saab alustada kahe registri vahelise liidese projekteerimisega.

Karistusregistris sisalduvad delikaatsed isikuandmed ja nende saamiseks on vaja Andmekaitse Inspektsioonilt luba. Tööturuamet taotleb delikaatsete isikuandmete töötlemiseks luba ja alustab Siseministeeriumiga läbirääkimisi tarkvaraliidese projekteerimiseks.

Tööturuametis loodud uues struktuuriüksuses – registribüroos - töötab alates käesoleva aasta novembrist 3 töötajat. Registribüroo eesmärk on tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri (sh tööotsijate ja tööturuteenuste registri liideste teiste registritega) haldamine ja arendamine.

Töötu sissetulekud ja töötu abiraha

Töötu abiraha on õigus saada töötul, kellel puudub sissetulek töötu riikliku abiraha ulatuses. Abiraha taotlemisel kirjutab töötu avaldusele sissetulekud, mida ta saab pärast töötu abiraha taotlemise päeva. Samuti kohustub ta teatama tööhõiveametile sissetulekutest, mida ta hakkab saama töötu abiraha saamise ajal. Tööhõiveametil ei ole ei seaduse alusel õigus saada andmeid töötu sissetulekute kohta teistest registritest. Samuti ei pea töötu kirjutama abiraha avaldusele palka, mida ta sai enne töötu abiraha taotlemist.

Riigikontrolli kontrollis töötu abiraha saajate sissetulekuid Maksukohuslaste registrist. 5 töötul oli sissetulekud kokku 54 000 krooni. Maksukohuslaste registris on andmed selle kohta, millal maksud on makstud ja maksud tuleb tasuda palga maksmisele järgmise kuu 10 kuupäevaks. Tallinna Tööhõiveamet kontrollis nende 5 töötu puhul nii töötult kui tööandjalt, millal isik tegelikult palka sai. Selgus, et 4 töötu abiraha saajat olid saanud sissetulekut enne töötu abiraha taotlemist ja 1 töötu abiraha taotlemise ajal 8144 krooni.
Seega saab Töötu sotsiaalse kaitse seaduse § 15 alusel abiraha tagasi nõuda 1 isikult, kellel oli abiraha saamise ajal sissetulek suurem kui 400 krooni. Tallinna Tööhõiveamet tegi isikule ettekirjutuse ebaõigete andmete esitamise teel saadud abiraha tagasimaksmiseks summas 1922 krooni.

Abiraha koondandmete kajastamine tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikus registris

Tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimääruse § 6 alusel kantakse töötu abiraha taotleja kohta abiraha igakuise töötu abiraha arvutamise kuupäev, ajavahemik, mille

eest abiraha on arvutatud ja abiraha summa. Registrist eksporditakse need andmed koos teiste maksmiseks vajalike andmetega raamatupidamisprogrammi. Raamatupidamisprogrammis on võimalik teha päringuid perioodis makstud abirahade kohta. Pärast abiraha maksmist salvestatakse failid registrisse ja arhiveeritakse. Nendele on juurdepääs raamatupidajal. Vajadusel on võimalik perioodi jooksul salvestatud faile töödelda arvestatud abiraha koondandmete saamiseks. Makstud abiraha kohta on andmed ka Riigikassa kodulehe, millega saab tööhõiveameti andmeid võrrelda. Kõigil 16 tööhõiveametil on hetkel oma raamatupidamine, kuid Tööturuametis on ette valmistamisel kava, mille kohaselt järgmisel aastal toimuks abiraha maksmine Tööturuametis ja oleks ühtne raamatupidamine.
Abiraha koondandmed on võimalik saada raamatupidamisprogrammist ja tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikust registrist.

Määratud ajal mitteilmunud töötule abiraha maksmine

Töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel saab abiraha maksmise peatada, kui töötu jättis mõjuva põhjusteta tööhõiveametisse ilmumata. Abiraha maksmise peatamine oleneb sellest, kas töötul oli mõjuv põhjus või mitte. Seadus ei näe ette abiraha maksmise lõpetamist põhjusel, et töötu ei pöördunud määratud ajal ja seega ei saa Tööturuamet seda nõuda. **Tööturuamet nõuab tööhõiveametitelt määratud ajal ilmumata jätmise mõjuva põhjuse lisamist tööotsijate ja tööturuteenuste registrisse.**

Abiraha maksmise pikendamine ilma avalduseta

Kuna abiraha maksmist ei pikendatud üle 270 päeva, siis ei ole tööhõiveamet maksnud ebaseaduslikult abiraha. Kontrollaktis kirjeldatud kahel juhul, kui puudus töötu abiraha pikendamise avaldus ja andmebaasis oli töötu abiraha pikendamise märge, ei olnud tegemist töötu abiraha maksmise pikendamisega üle 270 päeva. Abiraha pikendamist kasutati õige abiraha perioodi määramiseks, sest registris ei ole võimalik muuta töötu abiraha saamise perioodi pärast seda, kui on tehtud abiraha maksmise lõpetamise otsus. Esimesel juhul oli isikul ekslikult sisestatud lühem abiraha saamise periood kui 270 päeva. Tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri algseisu tekitamisel 2002a. sügisel sisestasid töötu abiraha maksmisega seotud andmed käsitsi vanast infosüsteemist uude. Töötule sisestati ekslikult lühem kui 270 päevane abiraha saamise periood. Kuna viga avastati siis, kui abiraha maksmine oli ennetähtaegselt lõpetatud, siis oli ainus võimalus pikendada abiraha saamise perioodi kuni 270 päevani. Selline viga sai tekkida andmete käsitsi ülekandmisel ja viga ei saa tekkida registris, sest abiraha perioodi arvutatakse algoritmi järgi .

Samuti on teine ilma avalduseta abiraha pikendamine seotud abiraha saamise perioodi pikendamisega kuni 270 päevani. Kui registrisse on sisestatud elamisloa lõpu kuupäev, siis abiraha ei saa maksta kauem elamisloa kehtivuse lõpukuupäevast. Seega võib osadel töötutel olla abiraha saamise periood lühem kui 270 päeva. Kui töötu saab pärast abiraha perioodi määramist alalise elamisloa või pikendatakse tähtajalist elamisluba, siis on vaja muuta sisestatud abiraha saamise perioodi ja seda saab teha pikendades abiraha saamise õiguse perioodi kuni 270 päevani (mitte üle selle).
Töötu abiraha maksti nendel kahel juhul ilma avalduseta seaduslikult, kuna abiraha maksmist ei olnud pikendatud üle 270 päeva. Tööturuamet ei saa nõuda Tallinna Tööhõiveametilt ametniku vastutusele võtmist.

Puudused dokumentatsioonis

Tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri põhimääruse § 4 alusel peetakse registrit ühetasandilise infotehnoloogilise andmekoguna ja registritoimikutena paberkandjal. Registritoimikud paberkandjal sisaldavad andmete registrisse kandmise aluseks olevaid dokumente paberkandjal. Digitaalkujul on andmed tööotsijate ja töötute, töötuna arveloleku aja ja töötule makstud toetuste ning osutatud tööturuteenuste kohta.
Sisestatud andmete põhjal tehakse algoritmi järgi abiraha määramise, peatamise, lõpetamise otsused ja arvutatakse abiraha. Seega on oluline, et digitaalsed andmed vastaksid töötu poolt esitatud andmetele. Kui digitaalselt on andmete sisestamisel eksitud, siis võib see mõjutada abiraha määramise õigsust. Kui kliendikaardil on juhtunud eksitus või avaldusele ununenud kirjutada abiraha määramise otsus, siis ei mõjuta see abiraha maksmise õigsust. Sel juhul saab väita, et kliendikaart ei ole korrektselt täidetud.
Tööhõiveametid kirjutavad kliendikaardile paberkandjal samad andmed, mis on elektroonses registris ja osaliselt ka töötu avaldusel. Seoses sellega võib tekkida vigu kliendikaardile. Tööturuameti arvates ei ole praegusel kujul kliendikaarte dubleeritud andmetega vaja. Uuel avalduse vormil, kirjutab töötu kõik vajalikud andmed ja tööhõiveamet neid enam 2 kohta ei kanna. Tööturuamet töötab välja uut vormi, millel oleksid ainult need andmed, mida on vaja kliendi teenindamiseks juhul kui elektroonse registri töös esineb häireid.

Tööturuamet nõuab tööhõiveametitelt, et nad jälgiksid, et elektroonses registris, kliendikaardil ja töötu poolt esitatud avaldustel oleksid andmed korrektselt täidetud. Samuti vanemate kirjaliku kokkuleppe ja teiste sotsiaalministri määrusega nr. 63 ette nähtud dokumentide esitamist.
Tööturuamet nõuab, et tööhõiveametid nõuaksid töötu abiraha taotlejalt vanemate kirjalikku kokkulepet selle kohta, kumb vanematest taotleb töötu abiraha ja teisi Sotsiaalministri määrusega nr. 63 sätestatud dokumente.

Abiraha maksmine alla 8.aastast last kasvatavale vanemale

Töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel saab maksta töötu abiraha korduvalt alla 8-aastast last kasvatavale vanemale. Selle vältimiseks peaks muutma seadust. Probleemist on teadlik ka Sotsiaalministeerium.

Narva osakonnas olid töötuna olid arvel nii ema kui ka tütar ja neil mõlemal oli alla 8.aastane laps. Töötu abiraha maksti neile mõlemale seoses alla 8-aastase lapse kasvatamisega. Seega oli neil õigus saada töötu abiraha. Tütre lapsehooldustasu maksti emale nende omavahelise kokkuleppe alusel. Tööhõiveamet ei saa põhjusel, et lapsehooldustasu maksti emale väita, et tütar oma last ei kasvata.

Ooteaja pikkuse määramine

Kui isik enne töötuna arvele võtmist töötas ja töötamise aeg on lühem kui 180 päeva, saab sotsiaalministri määruse nr. 63 alusel töötamise ajale liita õppimise aja. Abiraha saamisele eelneva ooteaja pikkus määratakse selle tegevuse järgi, mis viimasena eelnes töötuna arvelevõtmise päevale. Kui viimane tegevus oli töötamine, siis määratakse ooteaeg selle järgi. Tööhõiveameti pädevusse ei kuulu otsustamine, kas

töötu töötas ainult selleks, et lühendada abiraha saamisele eelnevat ooteaega või muul põhjusel.

Abiraha maksmise protseduurireeglid

Töötu abiraha maksmise protseduurireeglid peavad olema ühtsed kõikides tööhõiveametites üle Eesti. Tööturuamet ei pea õigeks seda, et iga tööhõiveamet kehtestaks oma reeglid.

Lugupidamisega

Mati Ilisson
Peadirektor

Õie Jõgiste 625 77 11






sotsiaal ministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 30.10.2003 nr 2-7.1-TR/03/1595

Meie 17.11.2003 nr. 1-6/6100

Töötu riikliku abiraha audit

Täname Teid "Töötu riikliku abiraha maksmise" auditi läbiviimise ning tähelepanu juhtimise eest probleemidele, mis on ette tulnud abiraha maksmisel seoses puudustega seadusandluses. Nõustume Teie ettepanekuga, et seadusandluses tuleks asendada algdokumentide kopeerimise nõue nõudega kontrollida andmeid eri andmebaasidest.
Alustatud on tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamist, mille eesmärgiks on Eesti tööturusüsteemi kaardistamine. See hõlmab tööturuteenuste sisu ja teenuste pakkumise korralduse analüüsi ning sellest tulenevaid ettepanekuid praeguse süsteemi parandamiseks. Samuti analüüsitakse tööturgu reguleerivat seadusandlust ja töötu abiraha maksmisel esinevate riskide vähendamist s.h sanktsioonide kehtestamist, kui töötu on katkestanud tööotsingu. Teie märkused ja ettepanekud, mis auditis esitatud on meile väärtuslikuks materjaliks tulevases analüüsis õigusaktide muutmiseks.
Tööturu osakonna juhtimisel moodustatakse osakonna ja Tööturuameti spetsialistidest töögrupp, kelle ülesandeks on lähtuvalt auditis esitatud ettepanekutest läbi vaadata tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimäärus ning määrused, mis reguleerivad töötu riikliku abiraha maksmist ning teha ettepanekud nimetatud määruste täiendamiseks 29.02.2004.a.
Tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamise tähtaeg on 01.05.2004.a. ning selleks ajaks pakume välja lahendused tööturgu reguleeriva seadusandluse täiendamiseks.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Minister

Aira Varblane 626 9186
aira.varblane@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
18.11.03 2-7.1-TR/03/1595-2