Töötu riikliku abiraha maksmine

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/136
04.12.2003

Töötu riikliku abiraha maksmine

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Töötu riiklikku abiraha makstakse töötule, kellel ei ole õigust saada töötuskindlustushüvitist või kes on juba saanud töötuskindlustushüvitist seaduses ette nähtud maksimumperioodi vältel, kuid pole tööd leidnud. 2002. aastal maksti töötu abiraha 104,1 mln, 2003. aasta riigieelarves on selleks ette nähtud 105 mln krooni.

Peamised tähelepanekud

Auditi käigus ilmnes, et tööhõiveametid ei järgi nõudeid töötu riikliku abiraha saamise alusdokumente käsitledes. On sätestatud nende dokumentide loetelu, mida ametnik peab enne töötu abiraha määramist nõudma ning mille koopiad kinnitama. Reeglina aga polnud dokumentidest koopiaid tehtud, mistõttu audiitoritel pole kindlust, et töötu riiklikku abiraha on määratud õigetel alustel. Näiteks lapse kasvatamisega hõivatust tõendavateks dokumentideks on lapse sünnitunnistus ja vanemate kirjalik kokkulepe selle kohta, kumb vanematest taotleb töötu riiklikku abiraha. Tallinnas puudusid vanemate kirjalikud kokkulepped pea igal juhul, samamoodi oli puudu palju koopiaid laste sünnitunnistustest. Ilma nende dokumentideta on aga väga raske teha kindlaks lapse teise vanema nime.

Abiraha maksvad tööhõiveametid pole reeglina kontrollinud andmeid teistest andmekogudest (rahvastikuregister, maksukohustuslaste register, riikliku pensionikindlustuse register jt). Peamiseks põhjuseks on, et tööhõiveametid ei pääse nende registrite andmetele ligi, sest Tööturuamet ei ole registrite kasutamiseks lepinguid sõlminud. Näiteks on töötu abiraha makstud ka neile, kes on samal ajal saanud abirahast suuremat sissetulekut, kuigi neid andmeid saaks kontrollida maksukohustuslaste registrist. Rahvastikuregistrit ei kasutatud lapse kasvatamisega hõivatuse tõendamise juhtudel.

Töötu abiraha on õigus saada töötuna arvel oleval isikul, kes pöördub tööhõiveametisse ametniku määratud ajal vähemalt kord 30 päeva jooksul. Tööhõiveametid on aga maksnud abiraha ka siis, kui töötu pole kokkulepitud ajal tööhõiveametisse pöördunud, aktsepteerides mõjuva põhjusena, mis vabandab ilmumata jätmist, erinevaid asjaolusid, sest mõjuva põhjuse sisu pole regulatsioonis selgelt sätestatud.

Töötud on seadusesätete ebatäpsust ära kasutades määratud ajal tööhõiveametisse pöördumata jätnud ning end seejärel uuesti töötuna arvele võtnud, mistõttu abiraha saamise aja arvestus (abiraha on üldjuhul õigus saada kuni 270 päeva) on alanud jälle algusest. Teoreetiliselt saab nii toimida seni, kuni on veel täidetud töötu sotsiaalse kaitse seaduse nõue – töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul olgu kokku vähemalt 180 päeva hõivet. Tööhõiveametitel pole põhjust maksmisest keelduda. Samuti leidus nende hulgas, kellele maksti abiraha kauem, ka neid, kes olid abiraha saamise põhiaja (270 päeva) jooksul jätnud korduvalt tööhõiveametisse nõutud ajal ilmumata.

Peamised ettepanekud sotsiaalministrile

- Kaaluda algdokumentide kopeerimise nõude asendamist tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri põhimääruses dokumendirekvisiitide abiraha taotlemise avaldusele ja andmebaasi kandmise nõudega, nähes samal ajal ette esitatud info kontrollimise ja kontrollimise dokumenteerimise. Vajadusel sätestada määruses täpne nimekiri dokumentidest, mida on kindlasti vaja säilitada või millest koopiaid teha;

- Luua abiraha määravatele ametnikele võimalused ja kohustus kontrollida esitatavat abiraha taotlejate esitatavat infot eri andmebaasidest.

- Täiendada töötu abiraha maksmise korda sättega, mis ei võimaldaks pärast tööotsingu katkestamist kindlaks määratud tähtaja jooksul töötu abiraha saada..

- Kaaluda, kas on põhjendatud pikendada abiraha maksmist neile isikutele, kes on maksmise tingimusi rikkunud, ja vajadusel täiendada töötu abiraha maksmise korda vastava sanktsiooniga.

Peamised ettepanekud Tööturuameti peadirektorile

- Sõlmida eri registrite andmete ristkasutuse lepingud, mis võimaldaks ametnikel töötu abiraha taotlejate esitatud andmete õigsust igakülgselt kontrollida, ning tagada, et ametnikud seda ka teeksid.

- Nõuda ebaseaduslikult makstud abiraha tagasimaksmist.

- Nõuda abiraha maksmise peatamist või lõpetamist, kui töötu pole määratud ajal tööhõiveametisse ilmunud; kujundada ühtne halduspraktika, mida lugeda mõjuvaks põhjuseks, kui töötu ei ilmu määratud ajal tööhõiveametisse.

***

Sotsiaalminister teatas oma vastuses nõustumisest ettepanekuga, et alusdokumentide kopeerimise nõue tuleks asendada nõudega kontrollida andmeid eri andmebaasidest. Minister lisas, et alustatud on tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamist, mille eesmärgiks on Eesti tööturusüsteemi kaardistamine, kusjuures auditis tehtud märkused ja ettepanekud on väärtuslikuks materjaliks tulevases analüüsis õigusaktide muutmiseks. Lisaks moodustatakse ministeeriumi ja Tööturuameti spetsialistidest töögrupp, mille ülesandeks on lähtudes auditis esitatud ettepanekutest läbi vaadata tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimäärus ning muud määrused, mis reguleerivad töötu riikliku abiraha maksmist, ja teha tähtajaks 29.02.2004 ettepanekud nende täiendamiseks.

Tööturuameti peadirektor lubas oma vastuses uurida põhjusi, mis takistasid auditeeritud tööhõiveametites koopiaid tegemast. Amet on alustanud turvameetmete rakendamist, et oleks võimalik taotleda Andmekaitse Inspektsioonilt luba andmekogudest päringute tegemiseks. Samuti on algatatud valeandmete esitamise teel saadud abiraha tagasinõudmine. Tööturuamet hakkab nõudma tööhõiveametitelt, et need jälgiksid kõikide regulatsioonis ette nähtud dokumentide esitamist.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

1. ALUSDOKUMENTIDE NÕUDMINE JA SÄILITAMINE **7**

2. ANDMETE KONTROLLIMINE REGISTRITEST **9**

3. TÖÖTU ABIRAHA MAKSMISE PERIOOD **11**

4. PUUDUSED DOKUMENTATSIOONIS **13**

SOTSIAALMINISTRI JA TÖÖTURUAMETI VASTUSED **16**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris oma 2003. aasta tööplaani alusel töötu riikliku abiraha maksmisega seonduvaid riske.
Auditeeritud asutusteks on Sotsiaalministeerium ning tema valitsemisala asutus Tööturuamet. Abiraha maksmist testiti Tallinna Tööhõiveametis ning Ida-Virumaa Tööhõiveameti Narva osakonnas.
Auditeeritud periood on 2003. aasta 5 esimest kuud. Üksikutel juhtudel hõlmas audit ka varasemat ja hilisemat perioodi.

Valdkonna ülevaade

Töötu riiklik abiraha on üks töötu materiaalseks abistamiseks mõeldud instrumente, mida makstakse alates 01.05.1991 ja mille maksmist reguleerib töötu sotsiaalse kaitse seadus.

Töötu abiraha saavad:

- töötud, kel pole õigust saada töötuskindlustushüvitist[1], sest neil pole nõutud kindlustusstaaži, nad lahkusid töölt omal soovil või tööleping lõpetati nende süülise käitumise tõttu;
- töötud, kes on juba saanud töötuskindlustushüvitist seaduses ette nähtud maksimumperioodi vältel, kuid pole tööd leidnud.

Töötu riikliku abiraha määra kehtestab Vabariigi Valitsus ning maksmise korra sotsiaalminister.[2] 2003. aastal on töötu riikliku abiraha määr 400 krooni kuus.[3] Abiraha maksmise kord on kehtestatud sotsiaalministri 27.09.2000. a määrusega nr 63 "Töötu riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord". Töötu riiklikku abiraha määrab ja maksab töötu elukohajärgne tööhõiveamet.[4]

2002. aastal eraldati riigieelarves töötu riikliku abiraha maksmiseks 128,2 mln, tegelikult maksti seda 104,1 mln krooni. 2003. aasta riigieelarves on kavandatud 105 mln krooni, millest seisuga 31.05.2003 oli välja makstud 35,8 mln krooni ehk 34,1%. Enim oli abiraha makstud Tallinnas ja Ida-Virumaal, vastavalt 11,6 mln krooni ehk 33% aastaeelarvest (35 mln krooni) ja 7 mln krooni ehk 35% aastaeelarvest (20 mln krooni).

Töötu abiraha sai mais kokku 20 069 töötut. See on 6,5% vähem kui aprillis ja 18,7% vähem kui aasta tagasi. Töötu riiklikuks abirahaks eraldatud summa on aastaga vähenenud peamiselt töötuskindlustuse väljamaksete rakendumise, aga ka tööpuuduse vähenemise tõttu.

Tallinna Tööhõiveametis oli seisuga 31.05.2003 arvel 12 832 töötut. Neist sai mais töötu riiklikku abiraha 6 232 isikut. Ühe ametniku teenindada oli keskmiselt 507 töötut kuus.
Ida-Virumaa Tööhõiveametis oli 31.05.2003 seisuga arvel 12 292 töötut, sh Narva osakonnas 4 267. Neist sai mais töötu riiklikku abiraha 3 872, sh Narvas 1 399 isikut. Ühe ametniku teenindada oli keskmiselt 390 töötut kuus.

Järelevalve töötu riikliku abiraha maksmise üle

Riigikontroll on vaadelnud töötu riikliku abiraha maksmist Tallinna Tööhõiveametis ajavahemikul 13.03–28.04.2000. Piirduti eelselgitusega, mille tulemuste kohta koostatud peakontrolöri otsusest[5] nähtub, et enamikul juhtudel ei olnud töötu riikliku abiraha maksmise õigsust võimalik kontrollida, sest maksmise aluseks olnud dokumentidest puudusid koopiad, otsustusõigus oli koondunud liigselt ühe isiku kätte ja kasutusel olev tarkvara sisaldas olulisi puudusi, mis takistasid töötute teenindamist ega võimaldanud teostada sisekontrolli.

---

[1] 01.01.2003 kehtima hakanud töötuskindlustuse seaduse alusel
[2] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 6 lg 2 ja § 8 lg 4
[3] Vabariigi Valitsuse 15.11.2000. a määrus nr 363 "Töötu riikliku abiraha määr"
[4] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 6 lg 1
[5] 03.11.2000. a peakontrolöri otsus nr 13-5/24

Sotsiaalministeerium ja Tööturuamet ei ole töötu riikliku abiraha maksmist Tallinna ja Ida-Virumaa tööhõiveametites auditeerinud. Tallinna Tööhõiveameti direktori selgituse kohaselt olevat Tööturuameti siseaudiitor 2001. aasta aprillis küll auditit alustanud, kuid see olevat pooleli jäänud. Auditeeritud perioodil Tööturuametis siseaudiitorit ei olnud.

Tallinna Tööhõiveametis on dokumentide olemasolu ja vormistamist ning abiraha maksmist kontrollinud asutuse komisjon (jaanuaris ja märtsis). Tänavu esimese 5 kuu jooksul on amet nõudnud abiraha tagasi 96 isikult (summas 60 250 krooni), kes said seda valeandmeid esitades. Valeandmete esitamine selgub 90% juhtudest siis, kui isik, kes on vahepeal töötanud, taotleb pärast seda uuesti töötu abiraha. Dokumente kontrollides selgub, et viimase töötamise aeg kattub eelmise töötu abiraha saamise perioodiga. 10% juhtudest avastatakse valeandmete esitamine siis, kui Maksuamet või Haigekassa teatab, et sotsiaalmaksu ühe ja sama inimese eest maksab nii tööhõiveamet kui ka tööandja. Kontrollides selgub, et töötu on kas unustatud või jätnud teadlikult tööhõiveametile tööleasumisest teatamata.

Ida-Virumaa Tööhõiveamet ei ole Narva osakonnas töötu riikliku abiraha määramist ja maksmist auditeerinud. Osakonnasisene järelkontroll toimib. Osakonna juhataja kohusetäitja on aeg-ajalt jälginud konsultantide tegevust abiraha maksmise osas tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrisse[6] kantud andmete alusel ning avastatud vead ja ebatäpsused on kõrvaldatud töökorras.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas töötu abiraha määrates ja makstes on järgitud kõigi asjakohaste õigusaktide nõudeid?
- Kas abiraha maksmise põhjendatus on tõendatud õigusaktides ettenähtud alusdokumentidega?
- Kas töötu abiraha määramise ja maksmise üle on kehtestatud toimiv järelevalve?
- Kas põhjendamatult väljamakstud abiraha on tagasi nõutud?
- Kas tööotsijate ja tööturuteenuste registrit on peetud töötu abiraha saajate osas nõuetekohaselt?

Tallinna Tööhõiveamet ja Ida-Virumaa Tööhõiveameti Narva osakond valiti auditeeritavateks seetõttu, et seal on töötu abiraha saajaid kõige rohkem. Lisaks oli Tallinna Tööhõiveametis aset leidnud õigusrikkumine: 1998–2002 kuritarvitas ameti endine töövahendusosakonna juhataja korduvalt oma ametiseisundit, registreerides oma tuttavate abiraha saamise avaldusi, teades, et inimesed ei vasta töötu abiraha saamise nõuetele, sest neil puudub eelnev tööalane hõivatus. Nii maksti abiraha viiele inimesele, kellel polnud õigust seda saada. Samuti võltsis juhataja tööraamatut, mille tema tuttav oli äriühingu nimel ostnud Tallinna Tööhõiveametist, kirjutades sinna isiku ja tööandja nimed ning töötamise aja, mis ei vastanud tegelikkusele. Tallinna Linnakohus karistas süüdlast tingimisi vangistusega. Süüdimõistetu oli ka tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri rakendamise tugiisik, kes abistas konsultante rakendusprobleemide lahendamisel.

Audiitor tutvus Tallinna Tööhõiveametis ja Ida-Virumaa Tööhõiveameti Narva osakonnas juhuvaliku alusel kokku 279 inimese töötu abiraha maksmise aluseks olevate dokumentidega (Tallinnas 160 ja Narvas 119), kes said abiraha käesoleva aasta jaanuarist maini kokku 538 807 krooni (Tallinnas 356 030 ja Narvas 207 777 krooni). Samuti päris audiitor vajadusel asjaomastelt ametnikelt selgitusi.

Et enamikust töötu abiraha määramise aluseks olevatest dokumentidest tööhõiveametites koopiad puudusid, toimus audit põhiliselt töötu kliendikaardile, töötuna arvele võtmise avaldusele, töötu riikliku abiraha saamise avaldusele ning tööotsijate ja tööturuteenuste andmebaasi kantud andmete alusel. Samuti kasutas audiitor äriregistri, rahvastikuregistri ning Pensioniameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti andmeid. Lisaks tehti järelepärimine Maksuametile.
Alusdokumentide koopiate puudumise tõttu oli probleemne välja selgitada, kas töötu riiklikku abiraha taotleva isiku dokumendid olid piisavad ja õiged abiraha määramiseks.

[6] Alates 01.10.2002 kohta peetav register, mis sisaldab digitaalkujul andmebaasi ning mille vastutav töötleja on Tööturuamet ja volitatud töötlejad tööhõiveametid.

1. Alusdokumentide nõudmine ja säilitamine

Töötu riiklikule abirahale on õigus isikul, kes töötuna arvele võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul on olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega vähemalt 180 päeva[7] (v.a töötu sotsiaalse kaitse seaduses sätestatud erijuhud).

Töötu riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord[8] sätestab dokumentide loetelu, mida tööhõiveameti ametnik töötajalt nõuab. Tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimäärus sätestab nende dokumentide loetelu, mida tööhõiveameti ametnik töötu abiraha taotlejalt nõuab ja mille koopiad ta peab kinnitama.[9]

Auditi käigus ilmnes, et tööhõiveametid ei järgi töötu riikliku abiraha saamise alusdokumentide käsitlemise osas registri põhimääruse nõudeid. Reeglina ei leidu abiraha taotlejate esitatud alusdokumentidest (töötamist kinnitav leping, kaitseväeteenistuses viibimise tõend jm) ametis koopiat ega ka originaali, olemas oli kliendikaart, üldjuhul ka töötuna arvelevõtmise ja töötu riikliku abiraha taotlemise avaldus, kuigi mitte veatult täidetud. Üheks põhjuseks siin võis olla see, et avalduste vormid olid sellised, mis jätsid täitjale palju vabadust ja tõlgendamisvõimalusi. Aprillis töötati välja uued ja pisut täpsemad vormid, kuid auditi ajal ei olnud neid veel kõikjal kasutama hakatud. Samuti ei leidunud dokumentaalset tõestust andmebaasi kantud andmete parandamise õigsusele. (Vt ka käesoleva aruande ptk 4).

Tööhõiveametid põhjendavad tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri põhimääruse eiramist Tööturuametilt saadud juhistega. Tööturuameti peaspetsialist teatas 03.10.2000 (pärast Riigikontrolli eelmise auditi eelselgitusaruande saamist 05.09.2000) e-posti teel, et kuna igaüks, kes soovib end töötuna arvele võtta ja abiraha saada, täidab avalduse, kus peab loetlema esitatud dokumendid (nimi, väljastaja ja number), siis ei ole vaja neist koopiat teha. Piisab, kui kontrollida, kas avalduses esitatu langeb tegelike dokumentidega kokku. Säilitama peaks nende dokumentide originaale, mis on muretsetud spetsiaalselt tööhõiveametile esitamiseks (arstitõend; õppeasutuse tõend õppeaja ja -vormi kohta jm).

Tööturuameti juhiste alusel pole tööhõiveametid koopiaid teinud ka pärast tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimääruse jõustumist 01.10.2002. Tööturuameti peaspetsialisti selgituse järgi enne põhimääruse jõustumist saadetud juhis enam ei kehti.

Praegu valmistab Tööturuamet ette põhimääruse muudatust, mille järgi tööhõiveamet tagastab abiraha taotlejaile dokumendid koopiaid tegemata. Ametis olevat arutatud koopiate otstarvet ja leitud, et koopia ei tõenda alusdokumendi õigsust. Näiteks on abiraha taotlejad esitanud tööraamatuid, mille sissekanne on ise tehtud. Tööhõiveametil puuduvat võimalus kontrollida, kas isik töötas või mitte. Tallinna Tööhõiveameti endise direktori arvates peaks töötu abiraha saamiseks esitama tööhõiveametile ka tõendi tööandja poolt tasutud maksete kohta. Sotsiaalmaksu tasumine tööandja poolt kinnitaks, et töötamist tõendaval dokumendil on juriidiline kate – kui inimese eest on maksu makstud, on ta tõesti töötanud ja tulu saanud.

Tööhõiveametite direktorite arvates tuleks koopiate tegemiseks anda lisaraha paljundustehnika ja paberi tarvis. Alates augustist peavad Tallinna Tööhõiveameti konsultandid esitama iga tööpäeva lõpul kõik töötu abiraha määramise ja pikendamise otsused koos koopiate või originaalidega nende otsuste tegemise alusest osakonnajuhatajale.

Otsuse, kas suurendada töötajate ja paljundusmasinate arvu koopiate tegemiseks, või muuta registri põhimäärust ja säilitada andmeid ainult elektroonselt, kavatsevat Tööturuamet teha pärast Riigikontrolli auditiaruande saamist.

---

[7] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 2
[8] Sotsiaalministri 27. septembri 2000. a määrus nr 63 § 2–3
[9] Tööotsijate ja tööturuteenuste registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus § 10

Riigikontroll leiab, et tööhõiveametid on koopiad tegemata jättes rikkunud registri põhimäärust, kuid kõigi alusdokumentide kopeerimine ei lahendaks dokumentide õigsuse ja piisavuse probleeme. Oluline on dokumentide rekvisiitide märkimine avaldusele, nende kandmine andmebaasi ning ametniku kinnitus selle kohta, et kõikide alusdokumentide andmete õigsust on kontrollitud.

Tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri põhimäärus pole nõuetelt järjekindel: § 6 lg 2 p 6 järgi kantakse registrisse andmed isiku vahi all või vanglas viibimise ajavahemiku kohta, kuid §-s 10 loetletud töötuna arvelevõtmise ning toetuste ja tööturuteenuste saamise alusdokumentide nimekirjas vahi all või vanglas viibimist tõendavad dokumendid puuduvad. Samuti puuduvad need §-s 11 esitatud nende dokumentide loetelust, millest volitatud registri töötleja on kohustatud kinnitama koopiad.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Kaaluda kõikide algdokumentide kopeerimise nõude asendamist tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri põhimääruses dokumendirekvisiitide abiraha taotlemise avaldusele ja andmebaasi kandmise nõudega, nähes samal ajal ette esitatud info kontrollimise ja kontrollimise dokumenteerimise. Vajadusel sätestada määruses täpne nimekiri dokumentidest, mida on kindlasti vaja säilitada või millest koopiaid teha.
- Täiendada tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimääruses sätestatud abiraha taotleja poolt esitatavate dokumentide loetelu vahi all või vanglas viibimise tõendi esitamise nõudega.

Ettepanekud Tööturuameti peadirektorile

- Selgitada välja asjaolud, miks maksid auditeeritud tööhõiveametid töötu abiraha alusdokumentidest koopiaid tegemata ning leida lahendus tööturuteenuste riikliku registri põhimääruse koopiate tegemise nõude täitmiseks.
- Täiendada töötu kliendikaardi, töötuna arvelevõtmise ning töötu abiraha taotlemise avalduse vorme, parandamaks maksmise aluse dokumenteerimist.

2. Andmete kontrollimine registritest

Tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri volitatud töötlejal (tööhõiveametid) on lubatud seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga pandud ülesannete täitmiseks esitada päringuid ja saada andmeid teistest riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest andmekaitse järelevalveasutuse loal (rahvastikuregister, riikliku pensionikindlustuse register, maksukohustuslaste register, riiklik pagulaste register ja karistusregister).[10]

Riigikontroll leidis, et tihti piirdus andmete kogumine vaid abiraha taotlejalt saadud infoga. Teabe kontrollimiseks kasutavad tööhõiveametid põhiliselt ainult äriregistrit (asutuse olemasolu äriregistris). Kui ilmneb mõni probleem, vahetatakse teavet Haigekassa ja Pensioniametiga. Maksuametilt on nõutud infot endiste füüsilisest isikust ettevõtjate kohta.

Eesti rahvastikuregistrit, riiklikku pensioniregistrit, maksukohustuslaste registrit ning karistusregistrit info hankimiseks peaaegu et ei kasutata. Riiklik pagulaste register käivitub alles 2003. aasta lõpus. Tööturuamet ei ole sõlminud eri registrite andmete kasutamise lepinguid ning seetõttu puudub tööhõiveametite volitatud töötajatel juurdepääs töötu abiraha määramiseks vajalikele andmetele. Audit näitas, et seetõttu on esinenud ebaseaduslikke väljamakseid.

Töötu riiklikule abirahale on õigus isikul, kellel puudub sissetulek töötu riikliku abiraha ulatuses; sissetuleku hulka ei arvata riiklikke toetusi.[11] Abiraha saanud isikute tööhõiveametitest saadud sissetulekuandmete võrdlemisel Maksuameti andmetega ilmnes, et abiraha on saanud ka need, kelle sama kuu sissetulek ületas töötu abiraha suuruse. Avalduses ei olnud need 5 inimest oma sissetulekuid näidanud. Kokku moodustasid nende sissetulekud auditeeritud perioodil ligikaudu 54 000 krooni ja neile oli makstud töötu abiraha kokku 3 062 krooni. Samas ei ole töötu sotsiaalse kaitse seaduses öeldud, millise perioodi kohta sissetulekute puudumise piirang kehtib. Nendest viiest inimesest ühe puhul ületas sissetulek töötu abiraha suurust kogu abiraha saamise perioodi jooksul, teistel perioodi algul. Kõik nad olid äriühingute juhatuste või nõukogude liikmed (ehkki tuluallikaks osutus kõigil muu). Lisaks tuvastas Riigikontroll veel 10 äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmetest abirahasaajat, kelle puhul tulu saamist ei selgunud.

Tööturuameti töötajate selgituse kohaselt on töötu abiraha taotlemise avaldusel koht, kuhu taotleja peab märkima kõik sissetulekud ning seega vastutab töötu ise kõikide andmete õigsuse eest. Vastavalt registri põhimäärusele on konsultantidel õigus, kuid mitte kohustust teha päringuid teistesse registritesse. Kuna Tööturuamet ei ole eri registrite andmete kasutamiseks lepinguid sõlminud, peavadki tööhõiveametid taotlejate esitatud andmetega piirduma, saamata nende õigsuses veenduda.

Tallinna Tööhõiveameti direktori sõnul on eri andmebaaside ristkasutuse võimaluse puudumise tõttu olnud juhtumeid, kus töötuna võeti arvele neid, kelle kohta hiljem avastati, et tegu on osalt töövõimetuks tunnistatud isikuga, kelle töövõimetuspension ületab töötu abiraha suuruse ning kel puudub seetõttu õigus töötu abiraha saada.

Tööturuamet olevat teinud kontrolli hõlbustamiseks Sotsiaalministeeriumile ettepaneku luua töötamise aega kajastav register, samuti olevat soovitatud Maksuametile tema registrit töötamise ajaga täiendada, kuid seni ei ole ettepanekutele reageeritud. Maksuameti register on kassapõhine ning töötamise aeg ei ole maksude tasumisel oluline. Sotsiaalministeerium väitel on seda teemat arutatud töötuskindlustuse seaduse töögrupis.

[10] Tööotsijate ja tööturuteenuste registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus § 12
[11] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 8 lg 1

Tööotsijate ja tööturuteenuste registris ei kajastu makstud töötu abiraha koondandmed, samuti ei koosta tööhõiveametid töötu abirahana makstud koondsumma kohta perioodilist aruandlust. Iga kuu makstud töötu abiraha koondandmed esitavad tööhõiveametitele Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna piirkondlikud osakonnad. Riigikassa esitatud andmeid kasutab ka Tööturuamet. Tööturuameti registribüroo töötaja sõnul ei peeta vajalikuks makstud abiraha koondandmeid registris dubleerida, sest need on olemas riigikassas ja neid on võimalik saada ka tööhõiveametite raamatupidamisest. Riigikontroll leiab aga, et tööotsijate ja tööturuteenuste riiklik register peaks olema selliste rakendusvõimalustega, et sealt oleks võimalik saada suvalise hetke seisuga kõiki olulisi andmeid.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Luua abiraha määravatele ametnikele võimalused ja kohustus kontrollida esitatavat infot eri andmebaasidest.
- Võtta seisukoht, millisel perioodil peab isikul puuduma sissetulek, et abiraha saada, ning teha õigusaktide täiendamise ettepanekud (andes lahenduse nt küsimusele, mida teha, kui töötu on saanud sissetulekut samal kalendrikuul enne töötuks registreerimist ja abiraha saamist).

Ettepanekud Tööturuameti peadirektorile

- Sõlmida eri registrite andmete ristkasutuse lepingud, mis võimaldaks ametnikel töötu abiraha taotlejate esitatud andmete õigsust igakülgselt kontrollida, ning tagada, et ametnikud seda ka teeksid.
- Pärast tööotsijate ja tööturuteenuste registri põhimääruse täiendamist eri andmebaaside kasutamist käsitlevate nõuetega, pidada tööhõiveametite direktoritega nõu, kuidas nõudeid ühtselt täita, ning vajadusel kohustada registribürood koostama põhimääruse nõuete täitmiseks abimaterjal.
- Nõuda, et Tallinna Tööhõiveamet nõuaks ebaseaduslikult makstud abiraha tagasi, algataks valeandmete alusel abiraha taotlenud isiku töötuna arveloleku lõpetamise ning kaotaks tema õiguse ennast kahe aasta jooksul tööhõiveametis töötuna arvele võtta.
- Otsustada makstud abiraha koondandmete kajastamine tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikus registris.

3. Töötu abiraha maksmise periood

Töötu riiklikku abiraha makstakse töötuna arveloleku ajal üldjuhul kuni 270 päeva.[12] Töötu riiklikku abiraha on õigus saada töötuna arvel oleval isikul, kes pöördub tööhõiveametisse ametniku määratud ajal vähemalt kord 30 päeva jooksul.[13] Abiraha maksmine peatatakse viimasest pöördumisest uue pöördumiseni, kui töötu jätab mõjuva põhjuse tõttu tööhõiveametisse ilmumata.[14] Abiraha maksmine ja töötuna arvelolek lõpetatakse muu hulgas juhul, kui töötu katkestab tööotsingu rohkem kui 30 päevaks.[15]

Tööhõiveameti töötajate sõnul on osa töötuid viimast sätet kasutades abiraha saamise perioodi pikendanud. Nad on jätnud määratud ajal tööhõiveametisse pöördumata ning on end seejärel uuesti töötuna arvele võtnud, mistõttu abiraha saamise aja arvestus on alanud jälle algusest. Teoreetiliselt saab sel viisil toimida niikaua, kuni on veel täidetud töötu sotsiaalse kaitse seaduse nõue – töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul olgu kokku vähemalt 180 päeva hõivet. Tööhõiveametite direktorid leiavad, et ei ole põhjust sellistel juhtudel maksmisest keelduda. Ei ole välistatud, et mõned töötuna arvel olijad ei olegi huvitatud niivõrd abirahast, kuivõrd töötuna arvelolekuga kaasnevast (haigekassa teenused, toimetulekutoetus).

Töötu riiklik abiraha määratakse selle taotlemise päevast.[16] Üldjuhul arvestatakse abiraha alates 8. määramisele järgnevast päevast.[17] Abiraha makstakse tagantjärele töötu tööhõiveametisse kahe pöördumise vaheliste kalendripäevade eest.[18]

Mitmel juhul oli makstud töötu abiraha rohkem kui 30-päevase perioodi eest.[19] Töötajate selgituse kohaselt võis töötu mõnel juhul telefonitsi ametnikule mitteilmumisest teatada, ametnik võis põhjuse arvesse võtta ja otsustada abiraha maksmist jätkata. Registrisse polnud kirjalikke selgitusi töötute mitteilmumiste põhjuste kohta kantud. Narva osakonna 3 ametnikku esitasid auditi käigus seletuskirjad, milles põhjendasid mõnd abiraha maksmise lõpetamata jätmise otsust asjaoluga, et töötu oli määratud ajal hõivatud õppega. Problemaatiline on, mida üldse mõjuvaks põhjuseks lugeda. Tallinna Tööhõiveamet on nõudnud arstitõendit, samuti tõendit vahi all viibimise kohta.

Mõned tööotsijad on pöördunud tööhõiveametisse viimast korda märksa hiljem, kui oli abiraha saamise lõpu kuupäev.

Kui töötu on tööhõiveametis töötuna arvel olnud 270 päeva, kuid ei ole selle aja jooksul temast olenemata põhjustel sobivat tööd leidnud, ja kui keskmine sissetulek tema pere liikme kohta kuus on alla toimetulekupiiri, võib tööhõiveamet töötu avalduse alusel töötu riikliku abiraha saamise õigust kuni 90 päeva pikendada.[20]

Tööturuamet on kinnitanud abiraha saamise pikendamise avalduse vormi, millele töötu kannab pereliikmete nimed ning andmed kõigi pereliikmete sissetulekute suuruse kohta eelmise kuu jooksul. Sissetuleku suurust tõendavate dokumentide esitamine pole kohustuslik. Andmete õigsust kinnitab avalduse täitja oma allkirjaga.

---

[12] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 6 lg 3
[13] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 8 lg 1
[14] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 9 lg 4
[15] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 11 p 3 ja § 4 p 1
[16] Töötu riikliku abiraha maksmise kord § 7
[17] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 6 lg 3
[18] Sotsiaalministri 27.09.2000. a määrus nr 63 Töötu riikliku abiraha maksmise ja saamise õiguse pikendamise kord § 9
[19] Tööturuameti siseaudiitori poolt 2001. aastal tehtud töötu abiraha maksmise auditite lõpparuannetes on samuti viidatud sagedastele juhtumitele kus töötu pöördus tööhõiveametisse pikemate kui 30-päevaste vaheaegadega, kuid töötuna arvelolekut ja abiraha maksmist ei olnud lõpetatud.
[20] Töötu riikliku abiraha maksmise kord § 13

Tallinna Tööhõiveametis oli kahel juhul tehtud andmebaasi märge abiraha maksmise pikendamise kohta ilma töötu avalduseta. Ühel juhul maksti ebaseaduslikult 8 päeva eest 107 krooni abiraha ja pärast ei ole töötu enam tööhõiveametisse pöördunud, teisel juhul ei olnud abiraha saamise aeg auditeerimise ajal veel lõppenud. Tööturuamet põhjendas pikendamist ilma avalduseta sellega, et esialgu oli ekslikult sisestatud lühem abiraha saamise periood. Eksimus aga tekkis seetõttu, et 2002. aasta sügisel viidi abiraha saamisega seotud algseisud käsitsi vanast infosüteemist uude.

N-ö pikendatud abiraha saajate hulgas leidus ka neid, kes olid abiraha saamise põhiaja (270 päeva) jooksul jätnud korduvalt tööhõiveametisse nõutud ajal ilmumata. Samas pole sanktsiooni, mille alusel distsipliinirikkujate abiraha pikendamisest keelduda.

Töötu riiklikku abiraha on õigus saada Eestis elaval välismaalasel ja pagulasel kuni tähtajalise elamisloa lõppemiseni.[21] Ühel juhul oli makstud 143 krooni töötu abiraha 16 päeva pärast tähtajalise elamisloa kehtivuse kaotamist. Kuna inimesel ei olnud viimase pöördumise ajal kehtivat Eestis elamise luba, siis ei oleks ta pidanud töötuna arvel olema ega ka abiraha saama. Töötu oli pöördunud tööhõiveametisse ametniku määratud ajal, kuid viimane ei oleks tohtinud ametisse pöördumist määrata hilisemaks kui elamisloa kehtimise viimane päev. Auditiga selgus, et töötu oli esitanud Kodakondsus- ja Migratsiooniametile elamisloa pikendamise taotluse ning juulis see rahuldati.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Täiendada töötu abiraha maksmise korda sättega, mis ei võimaldaks pärast tööotsingu katkestamist kindlaks määratud tähtaja jooksul töötu abiraha saada.
- Kaaluda, kas on põhjendatud pikendada abiraha maksmist neile isikutele, kes on maksmise tingimusi rikkunud, ja vajadusel täiendada töötu abiraha maksmise korda vastava sanktsiooniga.

Ettepanekud Tööturuameti peadirektorile

- Nõuda abiraha maksmise peatamist või lõpetamist, kui töötu pole määratud ajal tööhõiveametisse ilmunud.
- Nõuda Tallinna Tööhõiveametilt selle ametniku väljaselgitamist, kes kandis andmebaasi ebaseaduslikud töötu abiraha maksmise pikendamise otsused, ja ta vastutusele võtta.
- Kujundada ühtne halduspraktika, mida lugeda mõjuvaks põhjuseks, kui töötu ei ilmu määratud ajal tööhõiveametisse. Vajadusel teha ettepanek täpsustada selles osas regulatsiooni.

[21] Töötu sotsiaalse kaitse seadus

4. Puudused dokumentatsioonis

4.1. Maksmine puuduliku dokumentatsiooni alusel

- Puudus abiraha saaja avaldus (Tallinna Tööhõiveamet, maksti 960 krooni).
- Taotlusel oli märkimata abiraha määramise otsus (Tallinna Tööhõiveametis 2-l juhul 4 354 ja Ida-Virumaa Tööhõiveameti Narva osakonnas 3-l juhul 8 238 krooni).
- Kliendikaardil oli märkimata abiraha maksmise algust mõjutav töölt vallandamise põhjus (Tallinna Tööhõiveamet, maksti 2 039 krooni).
- Puudus perekonnas hooldamise leping abiraha taotlemise alusena esitatud hooldamistegevuse kohta (Tallinna Tööhõiveamet, maksti 2 121 krooni).
- Nii Tallinnas kui ka Narvas puudusid töölepingute koopiad, Tallinnas ka kaitseväetunnistuste koopiad, kusjuures viimaste numbrit ja väljaandjat ei ole märgitud ka abiraha saamise avaldusel ja andmebaasis. Ühel juhul esitas töötu abiraha saaja kaitseväe tunnistusest koopia auditi käigus. Ametnike selgituste kohaselt puudub andmebaasis koht, kuhu kaitseväetunnistuse rekvisiite lisada.

Abiraha maksmine lapse kasvatamise puhul

Varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust mahus vähemalt 180 päeva töötuna arvele-võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul ei nõuta isikult, kes on sama aja jooksul (aasta) vähemalt sama pika perioodi (180 päeva) vanema või eestkostjana kasvatanud alla 8-aastast last või 8-aastast last kuni 1. kl lõpuni.[22] Mainitud tegevusega hõivatust tõendavateks dokumentideks on lapse sünnitunnistus ja vanemate kirjalik kokkulepe selle kohta, kumb vanematest taotleb töötu riiklikku abiraha.[23]

Tallinna Tööhõiveametis enamikul juhtudel vanemate kirjalik kokkulepe puudus, samuti puudusid enamasti laste sünnitunnistuste koopiad. Ametnike selgituse kohaselt ei oma vanemate kirjaliku kokkuleppe esitamine mingit tähtsust, sest tööotsijate ja tööturuteenuste riikliku registri andmed võimaldavad kontrollida, et mõlemad vanemad ei saaks üheaegselt lapse kasvatamise puhul töötu riiklikku abiraha. Samuti olevat aluseks võetud Pensioniameti tõend või kontrollitud telefoni teel Pensioniametist, kellele on toetust määratud. Märge sellise info kohta kliendikaardil ja andmebaasis puudus.

Selgitust ei saa pidada piisavaks, sest lapse sünnitunnistuse koopia puududes ei ole võimalik kindlaks teha lapse teise vanema nime. Küll aga on rahvastikuregistrisse kantud isikuandmete seas ka isiku ema, isa, abikaasa ja lapse rahvastikuregistrisse kantud isikukoodid.[24] Pensioniameti tõendi järgi on võimalik kindlaks teha, kas vanem on üksikvanem.

Ühel juhul esitati vanemate kirjalik kokkulepe töötu abiraha saamise kohta auditi käigus.

Ühel juhul oli abiraha määramise aluseks võetud koopia lapse välismaalase passist (maksti 1 040 krooni). See aga ei võimalda kindlaks teha, kas abiraha saanud isik on ikka lapsevanem. Ka antud juhul puudus vanemate kirjalik kokkulepe selle kohta, kes taotleb töötu abiraha.

Laste sünnitunnistuste koopiad puudusid paljudel juhtudel ka Ida Virumaa Tööhõiveameti Narva osakonnas. Vanemate kirjalikud kokkulepped olid kliendikaardile lisatud, samuti oli tööhõiveamet nõudnud Pensioniameti õiendit, juhul kui last kasvatas üksikvanem.

---

[22] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 7 lg 3 p 1
[23] Tööotsijate ja tööturuteenuste registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus § 10 lg 1 p-d 12 ja 13
[24] Rahvastikuregistri seaduse § 21 lg 1 p 16

Ühele isikule oli Narva osakond maksnud töötu abiraha alla 8-aastase lapse hooldamise alusel, kuid Pensioniameti õiend lapsetoetuse, hooldajatoetuse ja üksikema toetuse kohta oli väljastatud teise isiku nimele. Samuti puudus lapse sünnitunnistuse koopia, mis tõendanuks, et just see isik on lapse vanem. Auditi ajal esitati lapse sünnitunnistuse koopia, lastetoetuste saajaks osutus last tegelikult kasvatav vanaema. Järelikult maksti töötu abiraha alusetult, st inimesele, kes last tegelikult ei kasvatanud.

Alla 8-aastast last kasvatavate emade töötuna arveoleku aeg ei ole õigusaktidega reguleeritud. Näiteks ei ole selge, kas alla 8-aastast last kasvatav vanem peab selleks, et järjekordselt abiraha taotleda, 180 päevaks töötuna arveloleku katkestama. Paljudel juhtudel on saanud vanemad lapse hoolduse korral töötu riiklikku abiraha korduvalt. Siinjuures tekib küsimus, kas töötu ikka siiralt töötada soovib. Tallinna Tööhõiveameti endise direktori väitel keeldub enamik arvelolijaist pakutavast tööst, põhjendades seda töötu sotsiaalse kaitse seadusega, mis nende arvates annab õiguse kasvatada last ja mitte tööle minna.

Abiraha maksmine pärast õppimist

Töötu riiklikule abirahale on õigus isikul, kes töötuna arvele võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul on õppinud vähemalt 180 päeva mõne õppeasutuse päevases (statsionaarses) õppevormis.[25]

Dokumendiks, mis õppimist tõendab, on õppeasutuse lõpetamist tõendav dokument ning õppeasutuse õiend õppevormi ja -aja kohta juhul, kui lõpetamist tõendaval dokumendil ei ole märgitud õppevormi ja/või õppimise aega või isik on õpingud katkestanud.

Õppimist tõendavatest dokumentidest ei ole alati koopiat tehtud, mõningatel juhtudel ei selgunud esitatud dokumendist õppevorm.

Tallinna Tööhõiveametis oli esitatud tõend selle kohta, et abiraha taotleja õppis aastail 2000–2002 laupäeva-pühapäeva statsionaaris. Sellist töötuna arvelevõtmise alust ei näe töötu sotsiaalse kaitse seadus ette. Abiraha maksti 1 375 krooni.

Ida-Virumaa Tööhõiveameti Narva osakonnas oli ühel juhul kliendikaardil ja andmebaasis näidatud erinevad õppeasutuse lõpetamise ajad. Kuna lõputunnistuse koopiat ei olnud, siis ei olnud võimalik õppe lõpu aega kindlaks määrata. Abiraha oli makstud 1 858 krooni.

Neile, kes enne töötuks arvelevõtmist õppisid õppeasutuse päevases või statsionaarses õppevormis, ei hakata töötu abiraha arvestama mitte 7, vaid 60 päeva möödudes töötu abiraha määramisest.[26] Mõnel juhul olid kooli lõpetanud töötud enne abiraha taotlemist läinud lühikeseks ajaks lepingu alusel tööle või üheaegselt õppeajaga väga lühikest aega töötanud, et ooteaeg lüheneks.

4.2. Ebatäpsused dokumentatsioonis

- Enamikul juhtudel puudus avaldusel esitatud dokumendi number (v.a pass ja isikutunnistus), väljaandja ja väljaandmise kuupäev, sageli ka dokumendi nimetus; paljudel juhtudel oli dokumendi nimetus abiraha saamise avalduse vormil lihtsalt alla kriipsutatud; oli ka juhuseid, kus avaldusele oli märgitud dokumendi väljastamise kuupäev, kuid puudus dokumendi nimetus ja väljaandja.

- Mõnel avaldusel puudus alusdokumentide esitamise kuupäev ja kliendikaardil märge abiraha saamise perioodi kohta.

- Mõnele kliendikaardile oli märkimata kodakondsus või märgitud üheaegselt nii Eesti kodakondsus kui ka alaline elamisluba ja kuupäev; auditi käigus selgus, et ametnik oli mõelnud Eesti kodaniku passi kehtivusaega.

[25] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 7 lg 1 p 4
[26] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 8 lg 2 p 1

- Kliendikaardile olid märkimata töötu elukohaandmed (Narva osakond).

- Andmebaasi kantud andmed erinesid kliendikaardile kantutest; auditi käigus saadud selgituste põhjal oli tegemist ametniku eksitustega, mis lubati parandada.

- Abiraha taotluses oli näidatud isikut tõendava dokumendina Armeenia Vabariigi pass, kuid andmebaasi oli töötu kantud Vene Föderatsiooni kodanikuna (Tallinna Tööhõiveamet).

- Mõnel avaldusel oli näidatud, et esitati pass, kuid töötuks oli registreeritud ID-kaardi alusel; auditi käigus täpsustati dokumendi nimetust (Narva osakond).

- Andmed olid märgitud avalduse vormil valele reale; auditi käigus kirjeid täpsustati.

- Mõnel kliendikaardil polnud ülekirjutamise tõttu loetav pöördumise ja/või abiraha arvestuse kuupäev, märge "parandus õige" puudus (Tallinna Tööhõiveamet).

- Kliendikaardile kantud abirahasumma erines andmebaasi summast; ametniku seletuse kohaselt oli erinevus tingitud häiretest arvutisüsteemi töös ning esialgne arvutatud summa, mis kanti kliendikaardile, ei olnud õige; tegelikult oli töötu saanud õige summa (Narva osakond).

Paljude vigade põhjuseks võib muu hulgas pidada seda, et auditeeritud tööhõiveametites polnud kinnitatud töötu riikliku abiraha määramise ja maksmise protseduurireegleid; samuti oli mõlemas asutuses kogu menetlus – töötuna arvelevõtmine, taotluste ja alusdokumentide põhjendatuse üle otsustamine ja abiraha määramine – ühe töötu puhul tehtud sama ametniku ülesandeks, eirates nii kohustuste lahususe põhimõtet ja arvestamata otsustusõiguse liigsest koondumisest tulenevat riski.

Tallinna Tööhõiveametis määratakse töötule esimesel pöördumisel konsultant, kes teenindab töötut kogu tema töötuks olemise perioodi jooksul ja otsustab peale töötu abiraha ka ühekordsete toetuste väljamaksmise üle. Ameti direktori arvates on töötu "kinnistamine" konsultandi juurde õige, sest eri konsultantide poole pöördumine pikendavat töötul sobiva töö leidmise aega. Siiski olevat konsultante eri töölõikude osas ka vahetatud.

Ettepanekud Tööturuameti peadirektorile

- Nõuda tööhõiveametitelt dokumentatsiooni järgi motiveerimatult makstud abirahasummade põhjendatuse kontrollimist ja põhjendamatuse ilmnedes nende tagasinõudmist.

- Nõuda tööhõiveametitelt vanemate kirjalikku kokkulepet selle kohta, kumb taotleb töötu abiraha.

- Teha võimalikuks kõikide dokumentide rekvisiitide lisamine andmebaasi.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

Sotsiaalministri ja
Tööturuameti vastused






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

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon: (0) 626 9700
Faks: (0) 699 2209

Internet: http://www.sm.ee
E-post: info@sm.ee

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: 7000536
a/a 10052003687003
Eesti Ühispan

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