KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/122
03.10.2003

Töökohavahenduse tõhustamine riiklikus tööturusüsteemis

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris töökohavahenduse korraldust riigi tööturusüsteemis. Auditi eesmärk oli leida kitsaskohad, kuid ka head näited tööhõiveametite suhtlemise kohta tööandjatega ja tööturukoolituse korraldamisel. Sellest aspektist anti hinnang ka riikliku töökohavahenduse süsteemi üldkorraldusele ning tööotsija soovide ja võimaluste haldamisele.

Peamised järeldused ja ettepanekud

Riigi tööturuteenuste süsteem on tegutsenud üle 10 aasta. Paraku on siiani tegemata mitmed valikud, mis on eelduseks süsteemi edasisele arengule.

Üheselt ei ole määratletud tööturusüsteemi seos teiste riigiasutuste ja omavalitsuste tegevusega. Tööturusüsteemis on levinud erinevad käsitlused tööturukoolituse ja -konsultatsiooni eesmärkide osas.

Riigikontroll tegi sotsiaalministrile ettepaneku määratleda riigi tööturusüsteemi jaoks võtmetähtsusega kliendirühmad, eristada selgemalt tööotsijate kategooriad ning kaardistada prioriteetsed ettevõtlusvaldkonnad ja sobivad partnerid. Kokkuvõttes soovitas Riigikontroll arendada riigi tööturusüsteemi spetsialiseerumise suunas ehk arvestada enam eri kliendigruppide vajadusi.

Tööhõiveametite tegutsemistavad suhetes tööandjatega ja tööotsijatele suunatud teenuste korraldamisel on erinevad. Sellest tulenevalt on eri piirkondade tööotsijatel osaliselt ebavõrdsed võimalused saada kvaliteetseid riigi tööturuteenuseid.

Ettepanekus sotsiaalministrile soovitas Riigikontroll analüüsida tööhõiveametite struktuuri vastavust tööturu nõuetele. Olemasolevate ressursside piires oleks võimalik pühendada lisatähelepanu suhete loomisele tööandjatega, tippspetsialistidest tööotsijate erinõuete täitmisele ja süsteemisisese infovahetuse täiendamiseks, sh statistiliste andmete kogumise süsteemi parandamiseks.

Lähtudes jätkuvast soovist parandada riigi tööturusüsteemi tegevuse tulemuslikkust ja tõhusust, on möödapääsmatu tööturuteenused spetsialiseerida ja suunata sobivale sihtrühmale. Klientide rühmitamise võtted on kasutatavad nii tööturukonsultatsiooni liike kui tööturukoolitust planeerides. Riigi tööturusüsteem peab suutma võtta oma klientide omaduste suhtes vastutuse.

Auditeeritud perioodil ei olnud klientide tundmaõppimine tööhõiveametite esmane eesmärk. Selleks polnud ei võimalusi ega metoodikat. Ka ei rakendatud eri kliendirühmade suhtes sobivaimaid meetmeid.

Riigikontroll soovitas luua võimalused tööotsijate võimete ja vajaduste hindamiseks. Korrigeerides tööturukonsultatsiooni, -koolituse ja personalivahenduse teenust vastavalt kliendirühma vajadustele ja soovidele, on võimalik rakendunud tööotsijate arvu suurendada kuni 3000 inimese võrra aastas.

***

Sotsiaalminister tänas oma vastuses Riigikontrolli asjakohaste ettepanekute eest ning lubas enamikuga neist arvestada tööturumeetmete kontseptsiooni koostamisel. Kontseptsioon valmib 2004. aasta maiks ning hõlmab tööturuteenuste sisu ja teenuste pakkumise korralduse analüüsi. Statistika täiendamist käsitlenud ettepanekut kasutatakse statistikanimistu ülevaatamisel 2003. aasta lõpus. Tööhõivenõukogude ülesandeid täpsustatakse Tööturuametis teoksil oleva Phare projekti "Toetus tööturuteenuste tasakaalustatud arengule" raames.

Riigikontroll tunnustab sotsiaalministri plaani analüüsida põhjalikult riiklikku tööturusüsteemi, sest siiani on selles olnud rida puudusi, nagu ka kontrolliaruanne esile toob. Kuna see on valdkond, kus koostöö eri asutuste ja piirkondade vahel on äärmiselt tähtis, loodab Riigikontroll, et analüüsi kaasatakse mitte ainult tööhõive teemadega tegelevad ministeeriumid, vaid ka tööhõiveametid, kellel on väga hea ülevaade oma võimalustest ja vajadustest.

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**

Valdkonna lühiülevaade **4**

Auditi teostus **6**

1. RIIKLIKE TÖÖTURUTEENUSTE OSUTAMISE KORRALDUS **7**

1.1. Riigi meetmed tööturu korraldamisel **7**

1.2. Tööturusüsteemi juhtimine **10**

1.3. Tööturusüsteemi kliendid **11**

1.4. Võimalused hinnata tööturuteenuste tulemuslikkust ja efektiivsust **13**

2. TÖÖKOHAPAKKUMISTE KOGUMINE **16**

2.1. Tööandjad tööhõiveameti kliendina **16**

2.2. Tööturuteenuste sobivus tööandjate vajadustega **18**

2.3. Tööturusüsteemi ja tööandjate suhtluskanalid **19**

3. TEGELEMINE TÖÖOTSIJATEGA **23**

3.1. Erinevused tööotsijate suhtumises ja taustas **23**

3.2. Tööotsijatega tegelemise instrumendid **25**

3.3. Tööhõiveameti panus tööotsija püüdlustesse **26**

4. TÖÖTURUKOOLITUSE PLANEERIMINE JA KORRALDAMINE **28**

4.1. Tööturukoolituse eesmärk ja iseloom **28**

4.2. Tööturukoolituse seotus tööturu vajadustega **30**

4.3. Tööturukoolitusse suunamise põhimõtted **32**

Sissejuhatus

Auditi põhjus

Töö ja tööturg on üks olulisemaid osi keskkonnast, kus inimene tegutseb. Kuna töö on valdavale osale elanikkonnast ainus sissetulekuallikas ja töö puudumine või selle kaotamine võib tuua kaasa tõsised toimetulekuprobleemid, on riigi üks tähtsamaid funktsioone abistada tööotsijaid.

Eestis on kujunemas olukord, kus samaaegselt esineb nii tõsine tööpuudus kui struktuurne tööjõupuudus. See nõuab riigilt oskuslikku ja hästi juhitud sekkumist. Kuna riiklik tööturuteenuste süsteem on peamine kanal tegelike tööotsijatega tegelemiseks, siis sõltub just selle süsteemi edukusest paljude inimeste võimalus saada tööturul edukalt hakkama. Auditiga loodab Riigikontroll anda panuse tööturuteenuste paremaks korraldamiseks ja kaudselt suurema hulga tööotsijate edukamaks rakendumiseks.

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2002. ja 2003. aasta tööplaan.

Auditi eesmärk on leida kitsaskohad, kuid ka head näited tööhõiveametite suhtlemise kohta tööandjatega ja tööturukoolituse korraldamisel. Sellest aspektist antakse hinnang ka riikliku töökohavahenduse süsteemi üldkorraldusele ning tööotsija soovide ja võimaluste haldamisele.

Uuritud põhiprobleem: tööhõiveametite suutlikkus olla partneriks nii tööandjatele kui tööotsijale on väga erinev, samuti erinevad tööturukoolituse korraldamise põhimõtted, mistõttu võimalused saada tööturuteenustest maksimaalset abi erinevad piirkonniti. Probleemi püstitamisel lähtuti eeldusest, et riigi tööturusüsteem moodustab selge terviku ning osutatavad teenused vastavad klientide ootustele ja vajadustele kõikides piirkondades.

Auditeeritavad asutused on Sotsiaalministeerium, Tööturuamet, piirkondlikud tööhõiveametid.

Auditis vaadeldi ajavahemikku 2000. aasta – 2002. aasta II kvartal.

Valdkonna lühiülevaade

Riiklik tööturuteenuste süsteem on haldusasutuste ja meetmete kompleks, mille eesmärk on leida tööotsijale võimalus end rakendada ja pakkuda tööandjale võimalus leida sobiv töötaja. Süsteemi kontaktide maht on *ca* 600 000 – nii palju kordi pöördutakse aastas tööhõiveametite poole. Kuna viimaste näol on tegemist riigi ainsa sisulise kanaliga tööotsija juurde, siis aitab just nende edukas tegevus tagada väga paljudele inimestele eeldused personaalseks arenguks ja tööalase rakendumise.

Vaadeldavas süsteemis töötab umbes 230 töötajat ja selle eelarve maht on 218 mln krooni.[1] Tööhõiveametite andmebaasides on viimastel aastatel olnud registreeritud keskmiselt 45 000–50 000 inimest kuus. Viimase kolme aasta tööturgu iseloomustavatele andmetele toetudes saab väita, et igal aastal leitakse tööhõiveametite kaudu uus töötaja kuni 15 000-le töökohale. Kokku aga leiab rakenduse igal aastal kuni 30 000 registreeritud tööotsijat ehk aasta jooksul *ca* 23% tööotsijatest (ligikaudu pool neist on inimesed, kes on küll tööhõiveametis registreeritud, ent töö leiab muul moel). Ametliku statistika kohaselt on tööle suundunud keskmiselt 22 500 inimest aastas.

Riigi abi tööotsijale ja töövahenduse teenuse korraldus on sätestatud kahe valdkonda reguleeriva seadusega: töötu sotsiaalse kaitse seadus ja tööturuteenuse seadus. Mõlema seaduse alusel on välja antud hulk alamakte, mis reguleerivad töötu riikliku abiraha määra, töötule ühekordse toetuse maksmise tingimusi ja korda, töötule ettevõtluse alustamiseks antava tööturutoetuse suurust jms.

Lisaks õigusaktidele annab sisendeid töökohavahenduse süsteemile Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava (2000–2001 IV kvartal; 2002).

[1] 2002. aasta riigieelarve järgi

Riikliku tööturusüsteemi organisatsioonid

Teenuste osutamist koordineerib Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev Tööturuamet, kellele omakorda alluvad 16 piirkondlikku tööhõiveametit (lisaks maakondadele ka Tallinnas).

Sotsiaalministeerium on riigi tööturupoliitika kujundaja. Valdkonnaga tegeleb tööala asekantsler, kes koordineerib tööosakonna ja tööturu osakonna tegevust.

Tööala valdkonna ülesandeid:

- reguleerida töösuhteid koostöös tööturupartneritega;
- suunata töötajate kvalifikatsiooni süsteemi väljatöötamist ning korraldada koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga selle ellurakendamist;
- korraldada tööturuteenuste osutamist ja töötute sotsiaalset kaitset.

Tööturu osakond koordineerib, suunab ja korraldab tööturgu reguleerivate õigusaktide väljatöötamist, kavandab tööturu poliitikat, koostab tööhõive arengukavad, analüüsib ja sünteesib tööjõu uuringute andmeid. Osakond peab jälgima Tööturuameti ja tema allasutuste tegevust, lahendama kerkivaid õiguslikke probleeme ja andma tegevuspoliitilise sisendi tööturuteenuste paremaks korraldamiseks.

Tööturuamet on keskmise suurusega riigiasutus, mille koosseisus on 22 töötajat.

Tööturuameti ülesandeid:

- korraldada tööhõiveametite tegevust;
- korraldada töötu sotsiaalset kaitset ja tööturuteenuste osutamist;
- pidada arvele võetud töötute ja osutatud tööturuteenuste andmekogusid, teostada kogutud andmete töötlemist, analüüsi ja edastamist;
- korraldada tööraamatute ja nende vahelehtede müüki tööhõiveametites;
- korraldada ja koordineerida koostööd riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, töövõtjate ja tööandjate ühenduste ja liitudega tööhõiveprobleemide lahendamiseks ning töötu sotsiaalse kaitse korraldamiseks.

Sisuliselt toimib amet tööhõiveametite koordinaatorina: koostab juhendmaterjale (nt teenusstandardid ja tööturuteenuste osutamise juhendid), koordineerib tööhõiveametite tehnilist varustatust, kogub ja avalikustab tööturustatistikat, vahendab välisprojekte – nt PHARE projektid pikaajaliste töötute ühiskonda haaramiseks ja noorte tööpuuduse leevendamiseks.

Tööhõiveametid

Eestis on 16 piirkondlikku tööhõiveametit, kus tööturuteenust osutab kokku üle 200 inimese.

Tööhõiveameti ülesandeid:

- registreerida tööotsijaid ja osutada nendele tööturuteenuseid;
- võtta arvele töötuid, määrata neile töötu abiraha ja osutada tööturuteenuseid;
- maksta töötu abiraha, õppestipendiumi, hädaabitööde palka, tööturutoetusi ja ühekordseid toetusi;
- osutada tööandjatele tööturuteenuseid;
- koguda ja töödelda infot tööandjatelt olemasolevatest ning tekkivatest vakantsetest töökohtadest, vahendada seda töötutele ja tööotsijatele;

- korraldada kutsenõustamist tööd otsivatele isikutele;
- pidada arvestust tööd otsivate isikute, töötute ja tööturuteenuste saajate kohta;
- osaleda riigi ja maakonna tööturupoliitika ja -programmide väljatöötamises ning korraldada nende elluviimist;
- osaleda maakonna tööhõiveprobleemide lahendamisel ja töötu sotsiaalse kaitse korraldamisel koostöös riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, töövõtjate ja tööandjate ühenduste ja liitudega.

Tööhõiveametite põhitegevused on tööotsijate registreerimine ja regulaarsed konsultatsioonid, tööraamatute müük, haldus- ja korraldav tegevus, töötuabiraha arvestus, stardiabi taotluste väljastamine, läbivaatamine ja järelkontroll ning tööturukoolituse korraldus.

Enamikus tööhõiveametites ei ole tööandjatega suhtlemisele keskendunud struktuuriüksust. Erand on Tallinna Tööhõiveamet, kus on moodustatud tööandjate teenindamise osakond. Tartumaa Tööhõiveametis on olemas töökohtadega tegelevad konsultandid.

Vastuvõtul teeb konsultant töötu kaardile märke, mille alusel makstakse töötu abiraha. Konsultantide igakuiste statistikaaruannete alusel selguvad registrist kustutatavad isikud (need, kes ei ole kuu jooksul käinud tööhõiveameti konsultandi vastuvõtul). Töötu sotsiaalse kaitse seaduse § 6 järgi kaob õigus töötu abirahale pärast 270 päeva pikkust tööotsimise perioodi.

Auditi teostus

Auditi teavet koguti kahes osas: statistiliste andmete kogumine ning kvalitatiivse info kogumine ja töötlus. Mõlemad etapid põhinesid auditi uurimisküsimustel:

- Kas ja kuidas on eelistatumas seisus nende piirkondade tööotsijad, kus tööhõiveamet suunab võrdeliselt rohkem ressurssi tööandjatega suhtlemisele?
- Kas ja kuidas mõjutab nimekirjas veedetud aja pikkust eelrühmitamine, mille aluseks on tööotsija rakendumise eeldused?
- Kuidas mõjutab parema potentsiaaliga inimeste valik koolitusprogrammidesse koolitusjärgse rakendumise määra?
- Kas ja kuidas suurendavad koolitused, mis on planeeritud laekunud vakantside alusel, koolitusjärgset rakendumist?

Statistiliste andmete kogumise aluseks oli tööhõiveametitele esitatud andmepäring. Vastused päringule saabusid kõigist tööhõiveametitest. Enamasti oli vastatud kõigile päringu kategooriatele.

Statistilise analüüsi tulemuste kasutamiseks oli möödapääsmatu kvalitatiivne juhtumianalüüs tööhõiveametite baasil. Selleks kujundas auditirühm eelduste paketi, mida tutvustatakse ige peatüki algul. Eelduste aluseks olid õigusaktid (tööturuteenuse seadus, Tööturuameti ja mitme tööhõiveameti põhimäärused), Tööturuameti välja töötatud teenusstandardid ning hea juhtimise ja poliitika kujundamise põhimõtted. Selles etapis viidi läbi 25 intervjuud. Auditi vältel külastati 11 tööhõiveametit.

Auditi viisid läbi Riigikontrolli vanemaudiitorid Eva Lätti (projektijuht) ja Erki Must.

1. Riiklike tööturuteenuste osutamise korraldus

Riigikontrolli lähtekohad

Riigikontroll eeldab, et Sotsiaalministeerium on kursis tööturul toimuvaga ning tal on kujunenud meetmed ja tavad, millega anda sisendeid nii Tööturuametile kui töökohavahenduse süsteemile konkreetse tööotsija tasandil. Töökohavahenduse süsteemi eesmärk peaks olema rakendada maksimaalselt töötuid ning sedakaudu lahendada töötusest tulenevaid probleeme. Tööhõiveametite esmaülesanne on anda sobivate eeldustega inimestele võimalus kas alustada või jätkata tööalast arengut. Tööhõiveametitel on arusaam oma klientuuri võimetest tööturul läbi lüüa, toetades neid, kellel on väga head eeldused tööd leida ning aidates neid, kes vajavad lisateavet ja oskusi, et olla tööturukonkurentsis edukas.

Head kontaktid kõigi kliendirühmadega on möödapääsmatuks eelduseks, et tööhõiveametitel oleks pidevalt nii tööpakkujaid kui inimesi, kes tõesti loodavad oma tööotsingutel riigi tööturusüsteemi toele. Võttes eesmärgiks järjepideva tööturuteenuste arengu, on omakorda väga oluline protsesse sisuliselt talletada. Üheks peamiseks tegevuse kvaliteedi ja tulemuslikkuse hindamise aluseks on kogutud arvandmed. Arvestades asjaolu, et riiklike tööturuasutuste peamiseks tööinstrumendiks on suhtlemine tööturu osapooltega, peab ka statistika kajastama sellise suhtlemise reaalseid tulemusi. Tööturuasutuste esmane huvi peaks olema teada, millised arengud toimuvad nende klientidega – kes suundub tööle, kes loobub; kas ja kuidas õnnestub ettevõtjatel leida pakutud töökohale sobivaid inimesi. Kui selline info kajastub ka tööturustatistikas, on loodud eeldused mõõta tööturuteenuste pakkuja tulemuslikkust ja kvaliteeti.

1.1. Riigi meetmed tööturu korraldamisel

Riigi roll tööturusüsteemi korraldamisel

Kuigi audit keskendus perioodile alates aastast 2000, ilmnesid pidevalt probleemid, mille põhjused on tunduvalt varasemas perioodis. Riiklik tööturu organisatsioon on toiminud üle 10 aasta. Kindlasti on tööturuasutuste tegevus muutunud professionaalsemaks, välja on kujunenud tavad ja toimunud areng üldisemas mõttes. Samas on pikaajalisest tegevusest hoolimata paljud põhimõttelised küsimused lahendamata. Üks kõige üldisemaid neist on: kelle mure on tööta jäänud inimene? Selge vastus on vajalik, kuna just sellest sõltub ka riigi tööturu organisatsiooni määratlus: kas tegu on asutustega, mis pakuvad sotsiaalset abi ja terviklikku sotsiaalmeetmete paketti, või asutustega, mis keskenduvad konkreetselt tööturu meetmetele.

Tööhõiveametite arvates ei ole tööotsija ja töötu ainult tööhõiveameti probleem. Teiste riigiasutuste rolli nähakse peamiselt töökohakaotuste ennetamise toetamises (Haridus- ja Teadus- ning Sotsiaalministeerium), ettevõtluse arendamises (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus) ning inimeste moraalses ja sotsiaalses toetamises (omavalitsused). Viimane hõlmab sotsiaalhoolekannet ning tuge tööotsimiseks ja edasipüüdlikkuseks. Töötusega kaasnevad probleemid on inimesele isiklikku, kuid selle mõjud kohalikku laadi. Tööturu teenuseid pakub aga riik. Tulemuseks on koordineeritud süsteem, mis osutab küll ühtlustatud tööturuteenuseid, kuid tööotsija omadusi ja sotsiaalset tausta tundmata loob teenuse osutaja ja tööotsija vahel pigem formaalse seose.

Riigikontrolli järeldus

Kui esmatasandi sotsiaalseid probleeme lahendab omavalitsus, siis riigi roll on pakkuda spetsialiseeritud, hästi juhitud ja tulemuslikke tööturuteenuseid. Riigi tööturuasutuste eesmärk oleks selle määratluse kohaselt anda maksimaalne tööturualane tugi seda soovivatele ja vajavatele inimestele, arendades tööturu organisatsiooni professionaalsust ja võimalusi. Praegu ei ole Tööturuameti koordineeritaval süsteemil ühtset identiteeti. Soovitakse areneda küll professionaalse tööturuteenust pakkuva struktuuri suunas, kuid nii klientuuri kui sotsiaalsete partnerite ootused tööhõiveametitele on tunduvalt laiemad.

Riigi tööturusüsteemi seos teiste halduse valdkondadega

Riikliku tööturuteenuste süsteemi moodustavad riigi tööturuasutused – Tööturuamet ja selle kohalikud asutused tööhõiveametid. Tööturuamet tegutseb Sotsiaalministeeriumi haldusalas, kuid tööturgu ja töötamist mõjutavad tegurid ulatuvad kaugele üle Sotsiaalministeeriumi valitsemisala. Näiteks tööturukoolituse näol on tegu hariduspoliitikaga, töökohtade loomine ja inimeste tööalased valikud on otseses seoses majandusarengu ja riigi ettevõtluspoliitikaga. Lisaks mõjutab tööturgu regionaalne areng ja kohalik infrastruktuur. Kõik need osised kujundavad keskkonna, millest tööhõiveametid peavad oma põhitegevuses paratamatult lähtuma. Seega saab riiklik tööturusüsteem olla edukas ainult juhul, kui suudetakse tagada selle seos teiste poliitikavaldkondadega, regionaalse arengu ja kohaliku eluga.

Ühe probleemina käsitletigi auditi raames toimunud kohtumistel tööhõiveametite suutlikkust toimida võrdväärse partnerina teiste riigiasutuste, tööandjate esindajate ja kolmanda sektori organisatsioonidega. Jõgevamaa Tööhõiveameti direktor märkis, et tööhõiveametitele kõige sarnasemad asutused on kohalikud pensioniametid, kuivõrd klientuur on osaliselt kattuv ning palgad, ruumid jms on palju alla Eesti riigiasutuste keskmist taset.

Heaks näiteks tööhõiveameti seostest ülalmainitud osapooltega on Raplamaa Tööhõiveamet, mis muutus ettevõtjatele ja teistele riigiasutustele tõsiseltvõetavaks partneriks pärast seda, kui maavanem isiklikult huvitus ameti tegevusest ning korraldas kohtumisi ettevõtjate ja ameti vahel. Jõgeva Maavalitsuses nenditi, et sisulist koostööd tööhõiveametiga on tehtud maakonna tööhõiveprogrammi koostades. Kuigi sellesse on püütud kaasata ka teisi riigiasutusi ja ettevõtjaid, ei ole piirkonna tööhõive parandamise osas uusi ideid suudetud välja pakkuda.

Enamiku funktsioonide täitmisel on tööhõiveametid eripalgelised. Sama kehtib ka koostöö puhul maakonnas. Näiteks Põlvas leiti, et maavalitsuse ja tööhõiveameti koostööd saaks tublisti parandada. Samas rõhutati häid suhteid Põlvamaa Ettevõtluskeskusega, kes on valmis pakkuma tööhõiveameti klientidele ettevõtluskoolitust (paraku ei olnud sellele koolitusele soovijaid). Viljandimaa Tööhõiveameti direktor osaleb kaks korda aastas maakonna omavalitsuste liidu teabepäeval, kus annab ülevaate tööturu muutusest ja statistikast. Maavanemaga kohtutakse regulaarselt iga kuu.

Tööturukoolitus on kindlasti üks olulisemaid tööturu instrumente ja ka kättesaadavamaid täiskasvanute koolitusvõimalusi – igal aastal osaleb tööturukoolitustes *ca* 10 000 inimest. Paraku ei ole tööturukoolituse süsteem mingilgi viisil seotud riiklike koolituskavade ega hariduspoliitika põhisuundadega. Haridus- ja Teadusministeeriumil ei ole otsest sisendit tööturukoolituse vormi ja sisu planeerimisse: elukestva õppe strateegia käsitleb küll tööturuvajadusi, kuid ei näe ette riikliku tööturuteenuste süsteemi arendamist elukestva õppe põhimõtete rakendamiseks.[2]

Riigikontrolli järeldus

Tööhõiveametites on palju positiivseid näiteid erinevatest algatustest ja koostööüritustest teiste riigiasutuste ja regionaalhaldusorganitega (kuigi mitte kõikjal pole saavutatud tihedat ja usaldusliku sidet). On üllatav, kui vähesel määral kasutatakse teistes riigi tegevusvaldkondades tööhõiveametite kontakte tööotsijatega. Tegemist oleks väga sobiva võimalusega hankida infot riigi koolitustellimuse, tervishoiu-, ettevõtlus- ja regionaalpoliitika hindamiseks ning uute sisendite kogumiseks.

Riigi tööturusüsteemi seotus omavalitsuste tegevusega

Kuigi tööpuuduse ja töökohaotsingutega tegelemine ei ole omavalitsuste funktsioon, selgus auditi käigus juhtumeid, kus omavalitsused andsid oma panuse piirkonna tööhõiveküsimuste lahendamiseks. Jõgeva Maavalitsuses toodi näitena nelja omavalitsuse tegevus Saare aktiviseerimiskeskuse loomisel ja käitamisel. Tallinna Tööhõiveameti direktor väljendas tunnustust Tallinna linnale, mis on alustanud ettevõtluse (sh töökohtade loomise) tugistruktuuri arendamist.

[2] Elukestva õppe strateegia eelnõu http://www.hm.ee/word/elukestvaoppestrateegia.rtf

Omavalitsuste ja tööhõiveametite ühisprobleem on inimesed, kes lisaks töötu abirahale taotlevad toimetulekutoetust. Enamasti on üheks selle maksmise kriteeriumiks seatud eeldus, et taotleja on aktiivne tööotsija, mille ainsaks indikaatoriks on sageli registreeritus töö otsijana tööhõiveametis. Viimastele toovad vaid toimetulekutoetusest huvitatud kliendid ressursse kulutavat lisatööd. Seetõttu on mitmes ametis püütud leida võimalusi omavalitsustega kokku leppida, et inimesi ei suunataks tööhõiveametisse pelgalt eesmärgiga täita toimetulekutoetuse maksmiseks vajalikud kriteeriumid. Mitme ameti hinnangul on need kliendid sisulises ehk töövahenduse mõttes kõige raskemad. Raplas tunnistati, et konkreetset koostööd omavalitsustega ei ole kujunenud. Selle tulemusena huvitub suur osa kliente pigem toimetulekutoetuse saamiseks kehtestatud tingimuste täitmisest kui reaalsest töökohavahendusest.

Pärnumaa Tööhõiveameti direktori sõnul on maakonnas saavutatud kokkulepe, et neil, kes ei soovi tööd otsida, ei ole põhjust tööhõiveametisse tulla. Järvamaa Tööhõiveameti direktor kinnitas, et omavalitsustega on saavutatud tihe kontakt. Koostöö väljundiks on kokkulepped omavalitsuste sotsiaalnõunikega, mille tulemusena on vähenenud pikaajaliste ja tööst mittehuvitatud klientide hulk tööhõiveametis. Näiteks Paide linnas on ameti esindaja kaasatud sotsiaaltoetuste määramise komisjoni, kus ta saab anda hinnangu toetuse taotleja aktiivsusele tööotsijana.

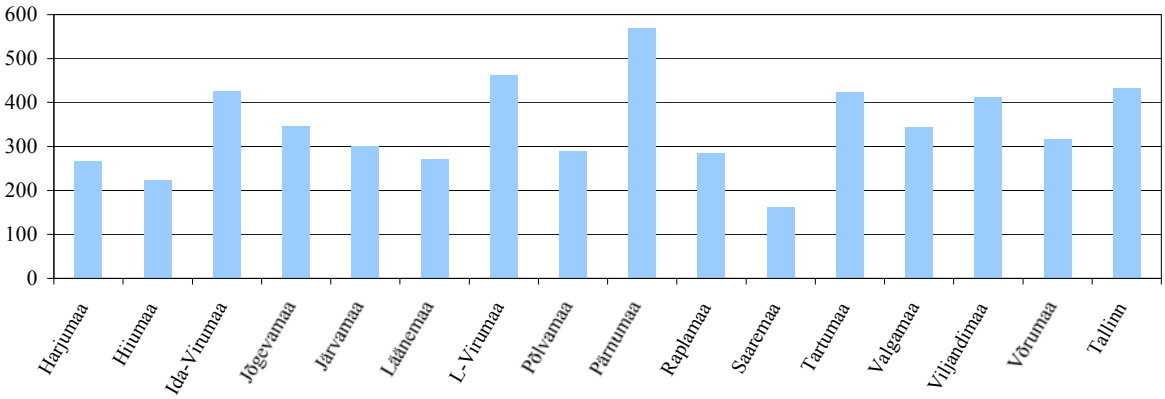
Riigikontrolli järeldus

Riigi tööturuasutuste ja omavalitsuste koostöö ja omavaheline seos ei ole välja kujunenud. Leidub küllalt näiteid, kuidas koostöö puudumine võib olla probleemiks riikliku tööturusüsteemi edukale toimimisele. Tõenäoliselt on just tööhõive see valdkond, kus riigi ja omavalitsuse koostööl on kõige suurem mõju inimeste võimalustele ja heaolu arengule.

Riigi tööturusüsteemi organisatsioonide iseloom

Üheks riigi tööturusüsteemi iseloomustavaks näitajaks on erinevused. Analüüsides tööhõiveametite koosseise, vastuvõtukoormust, töömeetodeid, suhtumist ja reaalset arendustegevust, võib tekkida mulje, et tegu on 16 eraldiseisva ja üksteisega küllaltki nõrgalt seotud organisatsiooniga.

Joonis 1. Tööhõiveametite tööturukonsultantide keskmine koormus seisuga 31.12.2001 (registreeritud tööotsijaid konsultandi kohta)



Lisaks statistilistele näitajatele erinevad tööhõiveametid ka sisuliselt. Kuna paljud positiivsed algatused – näiteks tihedate suhete loomine maavalitsuse ja omavalitsustega – ei leia väärilist tunnustust ega rakendamist teistes tööturuasutustes, tähtsustub Tööturuameti funktsioon kogemuste koguja ja vahendajana. Tööturuamet on küll tegutsenud aktiivselt standardite ja normide väljatöötamisel (vt 1.3), kuid peaks koordinaatorina ka aitama kaasa tööhõiveametite suhtlemisele ja kogemustevahetusele.

Riigikontrolli järeldus

Tööturusüsteemi organisatsioonid erinevad nii arvnäitajatelt kui ka sisuliselt. Praktikate paljusus ei ole iseenesest halb, kuid paneb süsteemi koordinaatorile väga vastutusrikka ülesande analüüsida tööhõiveametite töökorraldust ja suunata süsteemi arendavate kogemuste vahetamist ning kasutuselevõttu teistes (kõigis) tööhõiveametites.

1.2. Tööturusüsteemi juhtimine

Tööturusüsteemi juhtimise sisendid

Tööturusüsteemi juhtimist analüüsides tuleb eristada kaht tasandit: tööturupoliitika juhtimine ning tööturuorganisatsioonide koordineerimine. Auditis vaadeldi eeskätt kohaliku tasandi tööturuasutuste tegevust. Siiski ei saa analüüsida konkreetseid tegevusi, pööramata tähelepanu keskkonna kujundamisele ja sisenditele, mida peavad andma süsteemi juhtivad ja koordineerivad asutused.

Kõige enam ootavad tööhõiveametid põhimõttelisi otsuseid, infot tööturu trendide kohta ning tööturgu reguleerivate õigusaktide põhjalikku analüüsi. Näiteks Tartus nenditi, et puudub sisend nii prioriteetide määratlemise (kas eelistatud kliendirühmaks on tööandjad või tööotsijad) kui ka analüüsi ja info osas (millised on üldised trendid tööturul, millised erialad arenevad tulevikus kiiremini ja milliste sektorite majanduskasv on kõige kiirem). Viljandis leiti, et üks suurimaid puudujääke süsteemi juhtimises on asjaolu, et valdkonda reguleerivaid õigusakte ei tõlgendata piisavalt detailselt. Vastuseta on jäänud küsimused tööturuteenuste suunatuse kohta (nt keda eelistada tööturukoolitusse saatmisel), valikute kohta (millised kliendirühmad vajaksid võrdeliselt enam tähelepanu) jm. Viljandimaa Tööhõiveameti büroojuhataja hinnangul ei anna teenusstandardid loodetud efekti enne, kui kõik ametid korraldavad oma põhiprotsessi ühtselt ja asjakohaste õigusaktide üldaktsepteeritud seletuste järgi. Pärnumaa Tööhõiveameti direktor esitas samas kontekstis seisukoha, et kõik ametid täidavad samu õigusakte, kuid teevad seda põhimõtteliselt erineval viisil.

Riigikontrolli järeldus

Riigi tööturusüsteemi kujundamise ja juhtimise tulemusena on käivitunud süsteem, mis toimib ja täidab talle pandud ülesandeid. Samas tuleb süsteemi edasiseks arenguks teha konkreetsed valikud: seada üheselt mõistetavad ja mõõdetavad eesmärgid, määratleda prioriteedid ja üldised arengusuunad. Praegu on neid valikud tehtud vaid osaliselt.

Sotsiaalministeeriumi roll tööturusüsteemi juhtimises

Sotsiaalministeeriumi sisendit käsitledes tuleb eristada riigi tööturupoliitika kujundamist ning sisendite andmist tööturusüsteemi käitamisse. Tööturupoliitika tasandil on ministeeriumi põhiliseks tegevusinstrumendiks õigusaktide ja strateegiadokumentide väljatöötamine. Töötu sotsiaalse kaitse seadus ja tööturuteenuse seadus annavad raamistiku kogu tööturusüsteemile, kuid kliendi tasandil tegutsevad tööturuasutused vajavad märksa enam õigusaktide analüüsi ja sisulist tõlgendamist.

Ministeeriumi panust tööhõiveametite tegevuse korraldamisse on keeruline mõõta. Tööturu osakonna juhataja kinnitusel on ministeeriumil ametitest ülevaade: neid on külastatud, toimuvad arutelud Tööturuameti esindajatega ja tööturustatistikat analüüsitakse võrdlevalt tööturu uuringute andmetega.

Tööhõiveametid hindavad ministeeriumi rolli ja tegevust mitmeti. Jõgevamaa Tööhõiveameti direktori hinnangul ei ole ministeeriumil ühele ametile mingit sisendit. Tema Järvamaa kolleegi sõnul on ministeeriumi abi seisnenud koosseisu ülevaatamises ja korrigeerimises – nt aastal 2000 lisati kõigi tööhõiveametite põhikoosseisu kutsenõustaja ametikoht. Samas on ministeeriumi kaudu vahendatud ressursse erivajadustega kliendirühmadele suunatud projektidele (nt "Noored loodavatele töökohtadele" Lõuna-Järvamaal). Headele võimalustele projektide kirjutamiseks ja ideede realiseerimiseks viitas ka Tartumaa Tööhõiveameti direktor, kelle veendumusel sõltub ameti poolt kogutava võimaliku ressursi maht väga palju ameti (eeskätt selle juhtide) aktiivsusest ja loovusest.

Riigikontrolli järeldus

Sotsiaalministeeriumi roll tööturusüsteemi juhtimisel on olnud mitmetahuline: ühelt poolt on kujundatud raamistik kogu riigi tööturuteenuste osutamiseks, teisalt on tegeldud arendus- ja tööturuprojektide algatamise ja vedamisega. Samas on ministeerium vähe toetanud tööhõiveameteid selgete otsustega, mis võimaldaksid ametitel kujundada oma tööd efektiivselt ja tulemuslikult.

Tööturuameti roll tööturusüsteemi juhtimises

Kui ministeerium toimib eeskätt tööturupoliitika kujundajana, siis Tööturuamet on otseselt riiklike tööturuteenuste süsteemi koordinaator, kelle ülesanne on luua eeldused tööhõiveametite tegutsemiseks ja tagada klienditeeninduse kvaliteet. Tööturuamet korraldab suhtlust tööhõiveametite juhtide vahel, pakub koolitusvõimalusi, korraldab eelarvestamist ning tööturustatistika kogumist ja analüüsi. Tal on instrumendid tööhõiveametite tegevuse korraldamiseks, vajadusel kardinaalseteks muudatusteks, kuid ka edukate ametite tunnustamiseks. Peamise riskina tõuseb küsimus, kas Tööturuameti eesmärgid kattuvad tööhõiveametite võimaluste ja klientide vajadustega. Tööturuamet kannab märkimisväärset vastutust, kuivõrd tööturusüsteemi ebaefektiivne toimimine võib tähendada suurele hulgale inimestele kaotatud töökohta ja sotsiaalset kriisi.

Auditirühm uuris Tööturuametilt, milliseid funktsioone ja tegevusi tuleks tööturuteenuste osutamisel eeskätt arendada. Ameti hinnangul on kõige olulisem klienditeeninduse kvaliteet, sest see parandab tööturuteenuste süsteemi mainet. Kvaliteedi tõstmise esmase instrumendina nähti teenusstandardite koostamist, kinnitamist ja rakendamist tööhõiveametites. Tartumaa Tööhõiveameti direktor märkis kommentaariks, et nad suudaksid pakkuda 80% ulatuses samu teenuseid mis erasektori ettevõtted. Teistes ametites (v.a Tallinn) sellist valmisolekut aga ei kinnitatud.

Klienditeeninduse taseme tõstmiseks ja tööhõiveametite tegevuse ühtlustamiseks algatas Tööturuamet tööturuteenuste standardite projekti. Seisuga 01.08.2002 olid kättesaadavad 11 standardit, sh kutsenõustamine, õppekonsultatsioon, tööturukonsultatsioon, teavitamine tööturu olukorrast. Mitmes tööhõiveametis nenditi, et praegu on teenusstandardeid vaja pigem teenuse osutajale kui kliendile. Kuna siiani ei ole kujunenud ühtset tava, kuidas tööturuteenuseid osutada, loodavad ametite töötajad kinnitatud standarditest vastuseid küsimustele, kuidas reaalselt tööd korraldada.

Teenusstandardid on oluline juhendmaterjal ametite tegevuse korraldamiseks, kuid selgelt määratlemata on prioriteedid – nt milline on tähtsaim tööturukonsultatsiooni kliendirühm, milliste tööandjatega rohkem suhelda jms. Ka tööhõiveametites leiti, et standardid ei anna selgust, kuidas jaotada ressursse tegevuste vahel. Ministeeriumi tööturu osakonna juhataja arvates ei saagi viimane standardite funktsioon olla. Sellised otsused tuleb langetada strateegiadokumente koostades.

Riigikontrolli järeldus

Tööturuamet toimib tööhõiveametite tegevuse koordinaatorina. Juhendamine ja metoodika väljatöötamine on olnud suunatud eeskätt riigi tööturuteenuste määratlemisele ja neile konkreetse sisu andmisele. Samas on Tööturuameti sisend strateegiliste valikute tegemiseks olnud tagasihoidlik. Teenuste standardimine ja kogemustevahetuse korraldamine ei anna vastust küsimustele, millised on prioriteetsed kliendirühmad, millistele tegevustele suunatakse peamine ressurss ning mis on tööhõiveameti tegevuse eesmärk.

1.3. Tööturusüsteemi kliendid

Tööotsija võimalikud abikanalid

Auditi raames kaardistati tööotsija võimalikud abikanalid:

- tööhõiveamet (riigi kanal);
- omavalitsuse sotsiaaltöötaja;
- eraõiguslikud personaliotsingu ettevõtted ja andmebaasid;
- kirik, aktiviseerimiskeskus, sõpruskond, tööotsijate tugigrupid jms (inimese enda suhtlustasand).

Omavalitsuse tasandil tegeldakse eeskätt inimese sotsiaalsete probleemidega (rahaline toimetulek, vaba aja veetmise võimalused jms), kirik ja sõpruskond toetab inimest vaimselt ja taastoodab lootust, pakkudes tuge uuteks üritusteks tööturul. Personaliotsingufirmad lähtuvad tööandjate vajadustest, olles spetsialiseerunud juhtide ja tippspetsialistide vahendamisele. Välja on töötatud vastav metoodika ja kujunenud praktika. Seetõttu kerkib küsimus riiklike tööturuteenuste suunitluse kohta.

Tööturuameti ja ministeeriumi kinnitusel peaks riigi tööturuteenuste tase olema sama hea kui erasektoris. Tööturuameti esindajad leidsid, et ka tööhõiveametite eesmärk on hõivata tippjuhtide ja -spetsialistide vahenduse turusegment ning pakkuda konkurentsi eraettevõtetele. Samas võimaldasid osalusvaatlused ja kohtumised tööhõiveametites teha järelduse, et riiklike töötuuruteenuste iseloom on suuresti välja kujunenud. Kõige enam vahendatakse erialaspetsialiste, oskustöölisi ja madalamat ettevalmistust nõudvaid töökohti. Tallinna Tööhõiveametis on ligi 90% tööpakkumistest suunatud liht- või oskustöölistele. Selliseid töid pakkuvatel ettevõtetel on kujunenud teadmine, et tööhõiveameti kaudu on võimalik vajalikku spetsialisti leida ja tööturukonsultantidel on kujunenud vilumus hinnata tööotsijate sobivust pakutavale tööle. Arvestades asjaolu, et tööhõiveametite klientideks on väga väike osa ettevõtetest, on siiski selge, et osutatava teenuse järgi on vajadus olemas.

Riigikontrolli järeldus

Riigi tööturu organisatsiooni koht ja roll on alles välja kujunemas. Riiklik tööturuteenuste süsteem on keskendumas spetsialistidele ja oskustöölistele, kelle järgi on ka nõudlus. Selles kategoorias on arenguvõimalusi nii teenuse kvaliteedi kui leviku osas. Kui suunata riiklikud tööturuteenused teistesse kategooriatesse (toimetuleku- ja hingeabi, juhtide vahendamine), võivad ilmneda mitmed riskid: tööhõiveametite usaldusväärsuse ja teenuste kvaliteedi langus, segadus klientuuri hulgas ja kokkuvõttes tööle vahendatud inimeste arvu vähenemine.

Riigi tööturusüsteemi kliendirühmad

Riikliku tööturusüsteemi kliendid jaotuvad kaheks: tööandjad ja tööotsijad. Tööandja on juriidiline või füüsiline isik, kes teavitab tööhõiveametit vakantsest töökohast. Tööotsija on isik, kes on ennast arvele võtnud elukohajärgses tööhõiveametis ja otsib tööd. **Töötu** on inimene**,** kes on täieliku või osalise töövõimega, vanuses 16 aastat kuni vanaduspensionieani, kes ei tööta, otsib tööd ja on valmis kohe tööle asuma. **Hõivatud tööotsija** on isik, kes õpib, tegutseb ettevõtjana või tegeleb muu tegevusega, kuid soovib leida või vahetada tööd. **Hõivamata tööotsija** ei ole tööga hõivatud, kuid mingil põhjusel ei saa teda töötuna arvele võtta.[3] Tööotsijate hulgas ei ole töötud sugugi ülekaalus. Paljud maapiirkondade elanikud tegelevad loomakasvatuse vm põllumajandusega. Tegu on inimestega, kes ei ole ametlikult tööl, kuid neil on pidev tegevus, mis ei võimalda 8 tundi päevas muule tööle pühenduda.

Tallinna, Rapla- ja Järvamaa tööhõiveametis juhiti tähelepanu asjaolule, et nende teenused (konsultatsioon, kutsenõustamine, õppevõimalused) pakuvad huvi mitte ainult töötutele, vaid ka inimestele, kes on töösuhtes, kuid vajavad isikliku arengu eeltingimusena tuge tööturul konkureerimiseks, ja pensionäridele. Seega tegelevad tööhõiveametid lisaks töötutele suure hulga inimestega, kes ei ole valmis asuma kohe täitma uusi töökohustusi või ei ole rakendumisest tegelikult huvitatud.

Viljandis leiti, et tööotsijana registreeritutest 35–50% kasutab riiklike tööturuteenuste süsteemi muudes huvides kui töökohaotsimine (töötu abiraha, toetused, suhtluskanal jms). Need on inimesed, kellel on tegelikult (mitteametlik) töö, kes on leppinud töötu staatusega ja huvituvad sotsiaalsetest garantiidest, ning inimesed, kes soovivad näiteks koolitusi, kuid ei soovi kohe rakenduda.

Põhimõtteline küsimus kerkib kliendirühmaga, kes soovib vahetada töökohta, kuid ei plaani lõpetada eelmist tööd enne uue töökoha leidmist. Need inimesed ei saa registreerida end töötuna ega saada osa teenustest nagu grupikonsultatsioon ja tööturukoolitus. Samas suurendab võimalus pakkuda töötavat spetsialisti oluliselt tööhõiveameti andmebaasi väärtust ja sobivust tööandjate vajaduste suhtes.

Riigikontrolli järeldus

Tööhõiveametite püüdlused on vastandlikud: ühelt poolt tahetakse arendada professionaalset töövahendust, mille üheks eeltingimuseks on tööst huvitatud inimeste teenindamine ja arendamine. Samas koonduvad ametitesse kõik regiooni ametlikud töötud. Kui amet pühendab 1/3 ajast inimestele, kelle eesmärk ei ole rakenduda, vaid saada osa tööturusüsteemi pakutavatest hüvedest, on kaheldav, kas tööturusüsteemi kvaliteeti parandavad algatused õnnestuvad. Tegemata valikut, milliste tööotsijatega ja mil viisil tööhõiveametid tegelevad, ei ole tööturusüsteemi arenguhüpe võimalik.

[3] Tööturuteenuse standard "Töövahendus"

Ressursijaotus kliendirühmade lõikes

Lisaks tööotsijatele on tööturusüsteemi põhikliendiks tööandjad, kelle huvi ja panuseta tähendaks riigi tööturusüsteem töötu abiraha ja täienduskoolituste vahendamist. Tööandjate huvi tagab võimaluse tegelda reaalse töökohavahenduse ja personalivaliku teenusega. Paraku ei ole kõigis piirkondades tööpakkumiste arv kuigi suur.

Tabel 1. Tööhõiveametis registreeritud vabade vakantside arv 2000. ja 2001. aastal

	31.03.00	30.09.00	31.06.00	31.12.00	31.03.01	31.06.01	30.09.01	31.12.01
Harjumaa	3	6	0	7	11	8	15	9
Hiiumaa	0	0	0	0	0	0	0	0
Ida-Virumaa	52	124	84	98	78	148	186	84
Jõgevamaa	10	5	13	0	1	1	2	7
Järvamaa	2	3	2	0	2	7	4	0
Läänemaa	10	9	20	9	12	9	4	4
L-Virumaa	16	25	30	70	55	60	52	60
Põlvamaa	1	1	2	0	0	0	0	0
Pärnumaa	28	20	29	9	7	5	10	13
Raplamaa	16	18	6	24	15	45	11	13
Saaremaa	8	29	8	29	29	25	29	13
Tartumaa	49	48	91	116	101	106	138	42
Valgamaa	7	2	3	5	5	4	3	0
Viljandimaa	10	10	7	4	11	18	21	7
Võrumaa	0	0	0	0	0	0	0	0
Tallinn	635	850	1 218	993	817	934	1 226	965

Tabeli analüüs näitab, et Eestis on mitmeid piirkondi, kus tööotsijal ei pruugi olla võimalust valida töökohtade vahel. Selline olukord rõhutab veelgi tõsiasja, et just tööandjate konstruktiivne koostöö tööhõiveametiga on eelduseks töökohavahendamise teenuse arengule. Tööturuameti esindajad väljendasid arvamust, et tööhõiveametite põhiklientideks on ühtemoodi ja võrdselt tööotsijad ja -pakkujad. Sotsiaalprobleemidega ei peaks tööhõiveametid Tööturuameti esindajate sõnul tegelema.

Kui tööotsijatele suunatud teenuste korrastamiseks on koostatud teenusstandardid, siis tööandjatega suhtlemise viisid ja kanalid on tööhõiveametid kujundanud vastavalt oma oskustele. Eeskätt on nõrgalt välja arendatud meetodid tööandjatega suhtlemiseks (kas olla aktiivne või passiivne partner) ja teenuse osutamiseks (kas suunata tööandja juurde kõik soovijad või teha kogemusele ja infole tuginev eelvalik).

Riigikontrolli järeldus

Tööhõiveameteid iseloomustab identiteedikriis. Ehkki tähtsaimaks kliendirühmaks loetakse tööandjaid, investeeritakse kõige enam ressursse (tööaeg, metoodikaarendus, raha) tööotsijatega, sh tööst mittehuvitatud inimestega tegelemisse.

1.4. Võimalused hinnata tööturuteenuste tulemuslikkust ja efektiivsust

Tööturustatistika iseloom

Arvestades asjaolu, et riigi tööturusüsteem koosneb 17-st organisatsioonist, millel on aasta jooksul üle 600 000 kontakti, on eriti tähtis süsteemi tegevust iseloomustavate andmete kogumise süsteem, nende andmete õigsus ja kogutavate andmete sobivus sisuliste järelduste tegemiseks.

Statistikat kogutakse vastavalt sotsiaalministri 26.09.2000. a määrusele nr 60 “Statistiliste ja teaduslike uuringute jaoks andmete esitamise kord”. Tööhõiveamet esitab Tööturuametile elektrooniliselt eelmise kuu arvandmed. Tööturuamet koostab igakuiselt aruande 14 statistilise näitaja osas. Kvartalite kaupa esitatakse lisaks andmed veel 9-s kategoorias. Hoolimata esitatavate andmekategooriate suurest hulgast ei ole tööhõiveametite hinnangul kokku lepitud, milliste näitajate järgi ametite edukust hinnata (rakendumine, kogutud vakantside arv vms).

Tulemuseks on asjaolu, et statistikaaruanded esitatakse tagasisidet saamata. Ei ole kriteeriume, mille alusel hinnata tööhõiveameti pingutustest tulenevaid muutusi piirkonna tööturustatistika näitajates. Tööhõiveametid ootavad tagasisidet ja hinnangut aruandes kajastatud muutustele.

Lisaks kerkib küsimus kogutavate andmete kasulikkusest. Näiteks kogutakse andmeid tööle suundunud isikute kohta, kuid ei eristata asjaolu, kas inimene leidis töö ise või rakendus ta riigi tööturusüsteemi abil. Samuti ei kajastu statistikas igal kuul töötute nimekirjast kustutatud inimeste arv, samuti ülevaade sellest, mis põhjustel loobuti aktiivsest tööotsingust riigi tööturusüsteemi vahendusel.

Riigikontrolli järeldus

Tööturustatistika kogumise kategooriad ei anna täielikku ülevaadet olulistest muutustest tööturusüsteemis. Kuni ei ole määratletud tööhõiveametite prioriteedid ja eesmärgid, puudub alus sisuliseks tagasisideks esitatud statistikaaruannetele. Kujunenud on olukord, kus tööhõiveametid ei saa võrrelda oma töötulemusi ega oma ülevaadet, kui efektiivselt tegutsetakse.

Tööotsija käekäigu kajastumine tööturustatistikas

Lisaks andmete kogumisele on mõõdapääsmatu analüüsida kogutud teabe usaldusväärsust. Riigikontrolli hüpoteeside testimine näitas, et ilma rakendumise kohta käiva infota ei ole võimalik tööhõiveametite tulemuslikkust ja efektiivsust hinnata. Paraku ei pea ükski tööhõiveamet arvestust nende inimeste saatuse üle, kes on loobunud tööturusüsteemi kasutamisest. Selline info võimaldaks hinnata tööhõiveameti suutlikkust katta piirkonnas pakutavate töökohtade arvu. Jõgevamaa Tööhõiveameti direktori sõnul ei kontrolli nad inimeste rakendumist üle, kuna eelarve ei võimalda nii palju telefonikõnesid võtta. Tööotsijad, kes ei ilmu 30 päeva jooksul konsultatsiooni, kustutatakse tööotsijate nimekirjast. Seega ei ole võimalik tagada, et kategooria “tööle rakendunud” vastab tegelikkusele.

Rakendumise seisukohalt on edukamad need tööhõiveametid, kes on viinud töökorralduse tasemele, kus tõsiselt tööd soovivad kliendid kiiresti välja selgitatakse. Mida vähem on andmebaasis inimesi, kes on klient muul põhjusel kui soov rakenduda, seda suurem hulk tööotsijatest leiab sobiva rakenduse.

Veel üheks põhjuseks, miks kerkivad probleemid tööhõiveametite tulemuslikkuse hindamisel, on puudulik info selle kohta, kui palju töökohavahetusi tegelikult aset leiab. Hinnanguliselt vahetub igal aastal Eestis 25% töötajatest.[4] Kuna Eestis on *ca* 700 000 töökohta, tähendab see, et *ca* 150 000 töökohta on igal aastal mingil hetkel vakantsed. Kui kõik töökohavahetused ja vakantside teke oleks statistikas selgelt esitatud, oleks võimalik hinnata, millise osa vakantsidest tööhõiveamet konkreetses piirkonnas suudab hõlmata ja kui suur osa töökohavahetustest suundub tööhõiveametist mööda.

Riigikontrolli järeldus

Tööhõiveametid ei suuda kindlustada andmebaasidesse kantud tööotsijate ja vakantside vastavust tegelikkusele. Kontakt tööotsijaga kaotatakse, uurimata, miks inimene tööotsimisest loobus. Kuna amet ei tea, kui palju kliente suundub tööle tema abita, on väga keerukas hinnata konkreetse ameti suutlikkust hallata piirkonna tööturgu, koguda tööpakkumisi ja vahendada kandidaate. Samuti ei ole ametitel ülevaadet nende hallatavatest tööpakkumistest võrreldes kogu töökohtade käibega.

[4] Tallinna Tööhõiveameti andmetel

Riigikontrolli ettepanekud sotsiaalministrile

- Kuna tööturusüsteemi jätkuv areng eeldab spetsialiseerumist, tuleks algatada arutelu, et määratleda riigi tööturusüsteemi jaoks prioriteetsed tööandjate ja -otsijate grupid. Riigikontroll soovitab tähtsustada suhtlemist tööandjatega ning luua enam rakendumisvõimalusi oskustöölistele. Nii paraneks oluliselt riigi tööturuasutuste maine tööandjate silmis ning tänu konstruktiivsele koostööle ja paremale klienditeenindusele suureneks tööhõiveametites registreeritud vakantside arv.

- Koostöös omavalitsuste, maavanemate ja teiste riigiasutustega tuleks määratleda toimetulekutoetuste maksmise kriteeriumid nii, et üksnes sotsiaalabi taotlevad kliendid ei moodustaks enam kui 10% tööhõiveametite klientuurist. Tuleks kehtestada kord, et tööhõiveamet teavitab piirkonna omavalitsusi nende elanike staatusest tööotsijana automaatselt ja elektrooniliselt.

  Riigikontroll ei sea kahtluse alla põhimõtet, mille järgi peab töötu abiraha saamiseks külastama tööhõiveametit. Samas peavad tööhõiveametid kulutama palju ressurssi inimestele, kes tööotsingust tegelikult ei huvitu. Luues mehhanismid, mille alusel hakkavad omavalitsused toimetulekutoetusi makstes arvestama mitte ainult tööotsija-staatust, vaid reaalset huvi ja panust tööotsingutesse, väheneks tööturukonsultantide koormus *ca* 15% võrra. Kui suunata töötute nimekirjad automaatselt omavalitsustele, kaob vajadus suunata inimesi tööhõiveametisse pelgalt kinnituse saamiseks. Töötu abiraha maksmise korralduses oleks otstarbekas kaaluda kahe kohustusliku tööhõiveameti külastuse vahelise perioodi pikendamist.

- Koos Tööturuametiga tuleks selgitada välja tööhõiveametites tekkinud vajadus tõlgendada ja analüüsida õigusakte seoses klienditeeninduse korralduse ja tööturukoolituse korraldamisega.

  Tööhõiveametid saavad kujuneda ühtseks ja korrapäraseks süsteemiks ainult üheselt tõlgendatavatele õigusaktidele tuginedes. Tegemata strateegilised otsused pärsivad oluliselt süsteemi arengutempot ja tööturuteenuste kvaliteedi paranemist.

- Tuleks analüüsida, kas praegu kogutav tööturustatistika vastab tööturu analüüsi vajadustele. Soovitame statistika nimistusse lisada kategooriaid, mis annaksid pildi tööturusüsteemist lahkumise põhjuste kohta, ülevaate keskmise tööotsimise perioodi pikkusest ning kokkuvõttes looksid eeldused tööturusüsteemi tulemuslikkuse hindamiseks.

  Konkreetselt võiks kaaluda kategooriate “rakendunud tööhõiveameti vakantsile” ja “nimekirjast kustutatud kuu jooksul” lisamist. Need võimaldaksid võrrelda tööhõiveameteid põhitegevuse – töökohtade vahendamise – alusel. Selle kaudu oleks ministeeriumil tunduvalt parem ülevaade, kuidas tööturuorganisatsioonid täidavad neile pandud ülesandeid.

2. Töökohapakkumiste kogumine

Riigikontrolli lähtekohad

Töökohapakkumise kogumise teema puhul oli Riigikontrolli peamiseks eesmärgiks analüüsida riigi tööturuteenuste sobivust tööandjate vajadustele, vakantside kogumise mehhanisme ja võimalusi tihendada tööandjate ja tööhõiveametite kontakte.

Selle teema käsitlemiseks püstitas auditirühm uurimisküsimuse: "Kas ja kuidas on eelistatumas seisundis nende piirkondade tööotsijad, kus tööhõiveamet panustab võrdeliselt rohkem ressurssi tööandjatega suhtlemisele?" Enne vastuste kogumist püstitati kaks uurimishüpoteesi: "Mida väiksem on tööturukonsultantide keskmine koormus, seda suurem on lisandunud töökohtade arv tööotsija kohta" ning "Piirkondades, kus on loodud tööhõivenõukogud, on lisandunud vakantside arv lisandunud tööotsijate kohta suurem."

Kuna töökohapakkumiste kogumine nõuab tihedat kontakti tööandjatega, eeldas Riigikontroll, et riigi tööturusüsteemi jaoks on olulised kõik kliendirühmad, st nii tööotsijad kui tööandjad. Kuivõrd viimaste aastate jooksul on üritatud kontakti tööandjatega tihendada, näiteks tööhõivenõukogude ellukutsumise näol, siis eeldati ka, et senised pingutused on andnud soovitud tulemusi.

2.1. Tööandjad tööhõiveameti kliendina

Tööturuteenuseid kasutavad ettevõtted

Tööhõiveametite kaudu otsib töötajaid üsna kindel ring ettevõtteid. Enamasti on neil ametiga suhtlemisest positiivne kogemus, samuti vastab nende tegevusspetsiifika registreeritud tööotsijate jaotusele. Pärnu-, Paide- ja Jõgevamaal pöördub tööhõiveameti poole tööjõu otsimiseks 10–15% maakonna ettevõtteid, Põlvamaal 15–20%. Tallinna Tööhõiveameti andmeil on 30 000-st registreeritud ettevõttest ametiga kontaktis olnud 5000; kõige enam tööpakkumisi saadavad üle 250 töötajaga ettevõtted. Kuna väikeettevõtted tahavad töötajate tausta paremini tunda, tuleb alla 10 töötajaga firmadest väga vähe tööpakkumisi. Väikeettevõtete pelgust riigi tööturusüsteemi suhtes väljendasid ka teiste tööhõiveametite esindajad. Järva- ja Raplamaal rõhutati, et kuna maakonnas puuduvad suured tööandjad, on võrdlemisi keerukas koguda andmebaasi riigi tööturusüsteemi klientidele sobivaid töid.

Mitmes tööhõiveametis kinnitati, et kõige kergem on kontakti saavutada ja teenuseid pakkuda alustava ettevõtjaga suhtlemisel. Välja on kujunenud n-ö püsikliendid ehk pidevalt töökohti pakkuvad asutused. Mõned (eeskätt maapiirkondade) ettevõtjad on teinud endale andmekogud abi- või asendustöötajaist, kes on tihti registreeritud töötutena, saades osa tööotsijatele suunatud sotsiaalsetest garantiidest.

Ettevõtete suuruse ja vanuse kõrval on oluline ka tegevusala. Tööhõiveametite enim pakutavad töökohad on müüja, õmblustööline, keevitaja jm metallitööline, koristustöötaja, puidutööline. Lisanduvad lihttööd, mille puhul ei eeldata kandidaadi varasemat kogemust ega oskusteavet. Enim nõutud ametid erinevad maakonniti, kuid nimetatud töötajad on nõutud üle Eesti.

Tallinna ja Tartumaa tööhõiveametis väideti, et valdkonnad, kus tööandjad ei pruugi suure tõenäosusega ameti kaudu head töötajat leida, on infotehnoloogia, tippjuhtimine ja insenerid. Põlvas lisati nimekirja ka pedagoogid. Järvamaal annavad tööandjad andmebaasi enamasti oskus- ja lihttöid, mis ei eelda kõrgemat eriväljaõpet. Sama kinnitati ka Jõgevamaal, kus tööandjad eelistavad vastutusrikkamatele ametikohtadele (juhid, spetsialistid) leida töötajaid lehekuulutuste või tutvuste kaudu.

Kontakti loomine tööandjatega

Kõige tulemuslikuma tööpakkumiste lisandumise meetmena nägid ametid positiivset infovahetust tööandjate vahel. Enamik ameteid tõi näiteid, kus ettevõtja partner või konkurent on tulnud töötajaid otsima just tänu positiivsele vihjele. Seega on tööhõiveameti tegevus seda tulemuslikum, mida enam ollakse rahul vahendatud töötajatega. Siiski nenditi enamikus ametites, et tööandjad ei ole piisavalt kursis riiklike tööturuteenuste süsteemi olemuse ja võimalustega.

Tartus ja Pärnus on ametid end tutvustanud kampaania kaudu ajalehtedes. Tartus laekus reklaamikampaania ajal ametisse 90% tööpakkumistest, mis avaldati samal perioodil kohalikes ajalehtedes. Tavaliselt on see määr 35–45%. Viljandis liigub läbi ameti andmebaasi 50% töökohtadest, mis on avaldatud avalikes teabekanalites (ajalehed, veebilehed).

Ehkki Pärnus ei ole suudetud tööandjatega tihedat kontakti luua, esitatakse töökohapakkumisi ametisse piisavalt, sest iga nädal ilmub Pärnu Postimehes tööhõiveameti reklaam ja iga päev loetakse uued tööpakkumised ette kohalikus raadios – amet on pidevalt nähtav-kuuldav.

Kuna ettevõtted ostavad tööraamatuid tööhõiveametitest, kasutatakse ka seda kontakti loomiseks: koos raamatuga antakse kaasa riigi tööturuteenuseid tutvustavad voldikud. Samas ei koguta infot selle kohta, mil viisil uus töötaja ettevõttesse leiti.

Peamiselt pettuvad tööandjad tööhõiveametis seetõttu, et saavad sealt väga ebasobivaid inimesi. Kõigile ametitele on tuttav olukord, kus töösoovija on tööintervjuul purjus või osutub muul viisil ebausaldusväärseks (vargused jms). Sellised tööotsijad on riigi tööturusüsteemi kõige negatiivsem visiitkaart.

Riigikontrolli järeldus

Tööandjate huvi suudetakse tekitada kolmel moel: tööhõiveameti kvaliteetne töö, mille mõjuna ettevõtjad soovitavad kolleegidel seda kasutada, teenuste reklaamimine ja tööturuteenuste tutvustamine ettevõtjale. Seega ei sõltu tööturuteenuste kasutamise aktiivsus otseselt piirkonna majanduslikust aktiivsusest, vaid tööhõiveameti enda töö kvaliteedist ja oskusest pakutavaid teenuseid tutvustada.

Riigi tööturusüsteemi probleemid tööandjatega

Mida suurem on ameti andmebaas, seda tõenäolisemalt leiab inimene selle vahendusel töö. Paraku on paljud tööpakkumised sellised, kus töö, palk või tööaeg ei ole vastuvõetav. Samuti kasutavad ettevõtted tööhõiveameti andmebaasi tööturu testimiseks või kandidaatide taseme hindamiseks – Tallinna Tööhõiveameti andmebaasis on *ca* 200 töökohta, mis võivad olla täidetud, kuid tööandjad on parema kandidaadi ilmnemisel valmis senise töötaja välja vahetama. Seda kinnitati ka Viljandis.

Kõikides ametites nimetati ühe põhilise probleemina asjaolu, et tööandjate pakutav palk ei motiveeri tööotsijaid rakenduma. Näiteks müüjale pakutakse 2000–2300 krooni, koristajale miinimumpalka, keevitajale 4000 krooni. Tallinna Tööhõiveamet on püüdnud tööandjatele mõista anda, et pakutud palga ja esitatud nõudmiste suhe ei ole optimaalne.

Tallinna Tööhõiveameti andmeil laekub iga kuu töökohtade andmebaasi 500–600 uut vakantsi. Pidevalt on üleval *ca* 1000 vakantsi. Säärast suurt hulka selgitas amet järgmiste teguritega (samad andmed ka Tartumaa Tööhõiveametist):

- andmebaasis ei ole piisava ettevalmistusega kandidaati;
- tööandja pakutavad palgatingimused ei ole sobivad;
- pakutakse tööaega, mis kandidaatidele ei sobi (täistööaeg, pikad päevad või õhtul kauem);
- tööandjate ebareaalsed ettekujutused võimaliku töötaja omaduste kohta.

Näiteks Pärnus otsib suurettevõte Viisnurk pidevalt uusi töötajaid, mille jaoks pakub tööhõiveamet vastavat koolitust. Koolitusgruppe ei suudeta aga komplekteerida, sest palk on madal.

On tööotsijaid, kellele on probleemiks tööandja suhtumine. Nimelt otsitakse tihti inimesi ajutistele töödele, kus töötajad kohtavad ükskõikset ja ebaviisakat suhtumist.

Riigi tööturusüsteemis ei ole kujunenud ühtset tava, kas ja kuidas informeerida töökohast huvitatuid konkreetse tööandjaga seotud probleemidest. Esitati küllalt näiteid firmadest, kus tööjõudu kasutatakse vaid katseaja piires või töötingimused on väga rasked. Samas on rakendumine tööotsija jaoks oluline ja reaalne töötamine tõstab tööotsija väärtust teiste tööandjate jaoks.

Riigikontrolli järeldus

Tööotsijate tundmise kõrval on oluline ka tööhõiveametite suutlikkus erapooletult hinnata pakutavaid töökohti ning tööandjate suhtumist ja võimalikke riske, sest riigi tööturusüsteemi abil otsitakse inimesi ka liht- ja ajutistele töödele, kus tööandjate suhtumine on sageli ebaviisakas ja demotiveeriv.

2.2. Tööturuteenuste sobivus tööandjate vajadustega

Tööandjate teenindamise meetodid

Auditirühm uuris tööhõiveametite prioriteete klientuuri osas. Selgus, et hoolimata tööandjate tähtsustamisest kui möödapääsmatust ja süsteemile olulisest kliendirühmast pühendavad ametid suurema osa ajast (hinnanguliselt 80%) tööotsijate teenindamisele või muudele tegevustele.

Riikliku tööturusüsteemi teenused tööandjatele on:

- sobivate kandidaatide leidmine tööotsijate hulgast;
- tööandja valitud kandidaatide suunamine täiend- või ümberõppele;
- tööturutoetus tööandjale;
- töötute suunamine hädaabitöödele.[5]

Tööandjatega suhtlemise viisid ja osutatavate teenuste iseloom on ametites erinevad – Raplas, Jõgeval ja Põlvas ootavad ettevõtjad nimekirja kandidaatidest, et nendega soovi korral ise ühendust võtta; Tallinnas, Tartus ja Pärnus eelistatakse tööhõiveameti eelvalikut ja kohtutakse ameti soovitatud kandidaatidega; Viljandis kasutatakse mõlemat varianti ja sobivaima valib vakantsi pakkuja.

Auditi ajal toimisid töökohtade andmebaasid piirkondlikult, st teave pakutavast töökohast oli vaid sel ametil, kus vakants registreeriti. Tööturuametis leiti, et probleemi aitavad lahendada tööhõiveametite meililist "Infoturg" ja võimalus panna vakantse Tööturuameti veebilehele. Tööhõiveametite kinnitusel ei taha tööandjad alati pakkuda töökohti Tööturuameti kaudu, kuna nad soovivad ise otsustada, kuidas tööpakkumisest teatada (ajalehe, internetipõhise andmebaasi kaudu). Samal põhjusel ei avalikusta kõik tööhõiveametid laekunud vakantse. Tallinna Tööhõiveameti direktor nentis, et alati on avalikustamata tööpakkumisi, kuhu otsitakse kandidaate suunatud pakkumise korras tööturukonsultantide abil. Pärnu Tööhõiveameti juht aga leidis, et salastamine ei ole mõistlik ja nemad avalikustavad kõik pakkumised, sh kohalikus ajalehes, raadios ning tööhõiveameti veebilehel.

Tallinna Tööhõiveametis loodi 1995. aastal tööandjate teenindamise osakond, sest tööandjad soovisid suhelda kindlate inimestega. Lisaks saab nii igale vakantsile määrata vastutaja, kes jälgib, kuidas on õnnestunud seda täita. Spetsialiseerumist tööandjate kaupa ei ole Tallinnas praktiseeritud, kuigi olevat otstarbekas jälgida eraldi kerge- ja metallitööstuses toimuvat. Konsultandi ülesanne on jälgida vakantside andmebaasi, sh kahe nädala jooksul kontrollida, kas vakants on veel täitmata. Osakonna juhataja nentis, et lisaks Tööturuameti juhiste puudumisele pole ka ühe tööhõiveameti siseselt tehtud valikut, millistele tööandjatele teenust aktiivselt pakkuda. 80% tööpakkumisi laekub tänu tööandjate aktiivsusele, 20% koguvad tööhõiveametid aktiivsete tööpakkumiste seire meetodeid kasutades.

Riigikontrolli järeldus

Tööandjatele suunatud teenused on samad kõigis tööhõiveametites. Suuresti erinevad aga viisid ja võtted, kuidas teenuseid osutatakse. Välja on kujunenud praktikad, mis kõik põhinevad tööhõiveametnike kogemustel ja oskustel. Auditi ajal ei olnud tehtud valikuid teenuse pakkumise meetodite ja sihtrühmade määratlemiseks.

Avatud suhtlemine tööhõiveametite ja tööandjate vahel

Riigi tööturuteenuste süsteem saab täita oma põhifunktsiooni – vahendada soovijaid vakantsetele töökohtadele – ainult juhul, kui on olemas teave vabade töökohtade kohta. Nagu varem märgitud, ootavad tööandjad tööhõiveametilt ennekõike võimet olla usaldusväärne partner ja vastutada pakutud kandidaatide eest. Üheks usalduse indikaatoriks on see, kui avatult ja otsekoheselt omavahel suheldakse.

Tööhõiveametid vajavad oma tegevuseks infot vabadest töökohtadest. Kuna tööandja huvi on leida töötaja, kes vastab täpselt töö iseloomule ja ettekujutusele sobivast kandidaadist, siis kasutavad nad sageli võimalust esitada nõudeid kandidaadi soo, vanuse, hariduse, mineviku jms kohta. Tööhõiveametite reaktsioon on olnud mõistev. Samas saab tingimusi esitada vaid selliste töökohapakkumiste puhul, kuhu kandidaate saadetakse tööturukonsultantide vahendusel.

[5] Tööturuameti avalikkusele suunatud infovoldik "Tere tulemast tööhõiveametisse"

Tallinna Tööhõiveameti direktori sõnul hindavad tööandjad väga võimalust leida töötaja kiiresti, nt järgmisel päeval või järgmiseks nädalaks. Kuna ametil on paljude tööotsijate andmed, on reeglina selliste ülesannetega hakkama saadud.

Riigikontrolli järeldus

Tööhõiveametid on tööandjate soovide ja kandidaatidele esitatavate nõudmiste osas mõistvad ja abivalmid. Kerkib küsimus, kas ka erakapitalil põhinevatele personaliotsingufirmadele esitatakse nõudmisi sobiva kandidaadi soo, kehaehituse vms diskreetsete omaduste osas. Samas süvendab avatud suhtlemine usaldust tööandjate ja riigi tööturusüsteemi vahel.

2.3. Tööturusüsteemi ja tööandjate suhtluskanalid

Tööandjate kohustus teavitada vabanenud töökohtadest

Auditi käigus esitati erinevaid seisukohti küsimuses, kas tööandjad on tööturuteenuse seaduse järgi kohustatud teavitama tööhõiveametit tekkinud vakantsist või mitte. Suurimaid vaidlusi tekitab seaduse § 9 lõige 2: "Tööandja teatab tööhõiveametile vabadest töökohtadest, kuhu on kavas tööle võtta uusi töötajaid, välja arvatud töökohad, mis täidetakse seaduses või Vabariigi Valitsuse määruses ettenähtud juhtudel avaliku konkursi või valimise teel või kuhu tööandja on juba leidnud sobiva kandidaadi."

Määratlemata on periood, mille jooksul on tööandjal võimalus sobivat kandidaati otsida ehk mis ajast alates on tööandja kohustatud vakantsist teavitama. Samuti pole selge, kas tööandja võib enne teavitamist astuda samme töötajate leidmiseks, näiteks korraldada avaliku konkursi, teavitades vakantsist meedia vahendusel.

Tööhõiveametitele annaks taoline info pildi tööturul nõutavatest ametitest ja vabadest töökohtadest. Teisalt on kaheldav, kas tööandjad on huvitatud n-ö kohustuslikest kandidaatidest. Tallinna Tööhõiveameti töövahenduse osakonna juhataja sõnul ei oleks üldise teatamise kohustusest otsest kasu, kuna väga paljudele töökohtadele ei ole ameti andmebaasist võimalik leida sobiva ettevalmistusega inimesi.

Riigikontrolli järeldus

Tööandjate kohustus teavitada vabanenud töökohast ei ole õigusaktis üheselt sätestatud. Praeguse sõnastuse juures jääb lahtiseks, mis aja jooksul tuleks tööhõiveametit vakantsist teavitada ning kas ja kuidas peaks amet saabunud infole reageerima.

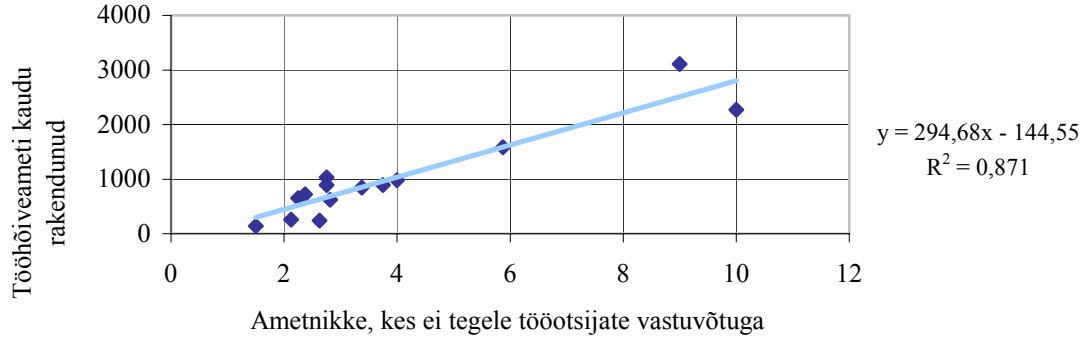
Tööhõiveametite töökorralduse mõju tööotsijate rakendumisele

Selle teema käsitlemiseks püstitas auditirühm uurimisküsimuse: "Kas ja kuidas on eelistatumas seisundis nende piirkondade tööotsijad, kus tööhõiveamet panustab võrdeliselt rohkem ressurssi tööandjatega suhtlemisele?" Enne vastuste kogumist püstitati hüpotees: "Mida väiksem on tööturukonsultantide keskmine koormus, seda suurem on lisandunud töökohtade arv tööotsija kohta." Järgnevalt tutvustatakse selle väite testimiseks tehtut ja analüüsi tulemusi.

Uuriti, kui palju tööhõiveametite töötajaid tegeleb otseselt tööotsijate konsulteerimisega ja kui palju on muid töid tegevaid inimesi. Lisaks koguti infot laekunud vakantside, töölesuundunud inimeste arvu ja ameti kaudu rakendunud inimeste arvu kohta. Andmed kajastasid aastate 2000 ja 2001 tulemusi.

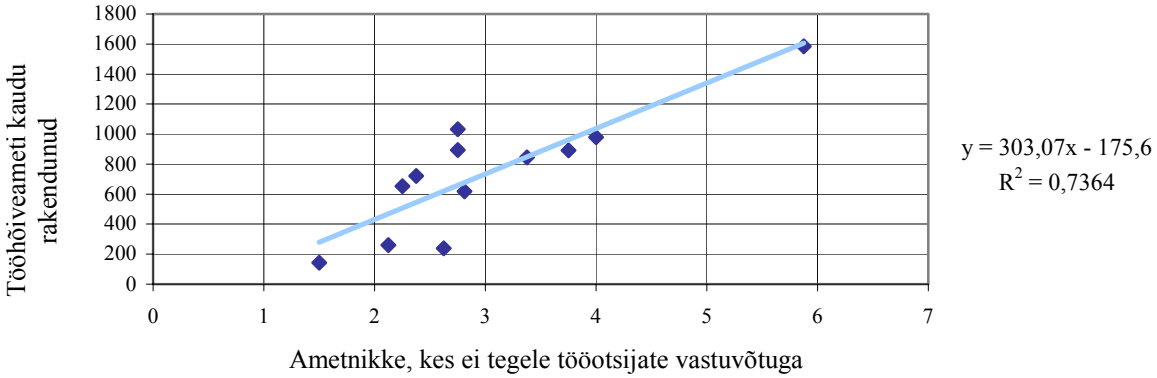
Alapeatükis 1.5 toodud põhjustel ei olnud võimalik usaldada andmekategooria "tööle rakendunud" näitajaid. Seetõttu võeti analüüsi aluseks inimeste arv, kes rakendusid vaadeldaval perioodil (2 aastat) tööhõiveametite abil. Teiseks muutujaks võeti nende tööhõiveametnike arv, kes ei tegele tööotsijate vastuvõtuga. Seega oli analüüsi uurimisküsimuseks: "Kas tööhõiveameti kaudu rakendunud inimeste arv sõltub nende töötajate arvust, kes ei tegele tööotsijate vastuvõtuga?" Analüüsi eelduseks oli väide, et need töötajad, kes ei tegele otseselt tööotsijate konsulteerimisega, saavad pühenduda tööandjaga suhtlemisele ja vabade töökohtade seirele. Küsimusele vastamiseks kasutati põhjusliku seose uurimise levinud viisi – lineaarse korrelatsiooni analüüsi.

Joonis 2. Seos tööhõiveameti kaudu rakendunute ning nende ametnike arvu vahel, kes ei tegele tööotsijate vastuvõtuga



Analüüs andis seoseks 0,87 ehk väide oli tõestatud 87% ulatuses. Tegu on tugeva statistilise seosega. Samas võisid seose tugevust mõjutada kaks selgelt eristuvat ametit – Tallinna ja Ida-Virumaa. Järgmine joonis näitab uuritavat seost olukorras, kus need kaks on analüüsist välja jäetud.

Joonis 3. Seos tööhõiveameti kaudu rakendunute ning nende ametnike arvu vahel, kes ei tegele tööotsijate vastuvõtuga (v.a Ida-Virumaa ja Tallinn)



Joonisel avaldub seos 0,73 ehk 73% ,mis on samuti tugev statistiline seos. Samas vähendas kahe nimetatud tööhõiveameti väljalülitamine uuritud seose tugevust 15% võrra.

Ida-Virumaa Tööhõiveametit sügavuti ei analüüsitud, samas uuriti tööandjatega suhtlemise korraldust Tallinnas ja Tartus (joonisel 3 kõrgeim punkt). Tallinnas on tööandjate teenindamise osakond, mille ülesanne on hallata kogutud töökohti ja suhelda tööandjatega, Tartus kaks töövahenduse spetsialisti, kes suhtlevad tööandjatega, teevad töökuulutuste seiret ja haldavad tööpakkumiste andmebaasi.

Eeskätt väiksemates tööhõiveametites (Rapla, Põlva, Jõgeva) loob ja arendab kontakte tööandjatega ameti direktor. Järvamaa Tööhõiveameti direktor nentis, et seni, kuni eksisteerib 16 eraldi struktuuriga (raamatupidamine, statistikaaruanded jms) ametit, on direktorid hõivatud peamiselt büroo haldamisega. Tulemuseks on olukord, kus tööotsijatega on pidevas kontaktis vähemalt 3–4 töötajat, samas kui tööandjatega tegeleb 1 töötaja, kellel on ka ohtralt muid ülesandeid.

Tuleb kindlasti rõhutada: analüüsi tulemus ei tähenda, et mida vähem inimesi konsulteerib tööotsijaid, seda suurem on kogutud töökohapakkumiste arv. Võib vaid väita, et juhul kui tööhõiveameti struktuuris on inimesed, kes ei tegele küll tööotsijate konsulteerimisega, vaid tööandjatega suhtlemise ja vastava andmebaasi haldamisega, on ka kogutavate tööpakkumiste arv tõenäoliselt suurem.

Riigikontrolli järeldus

Olukord, kus suhtlemine tööandjatega on üks ülesanne paljude hulgas (nt ameti direktori üks lisa-ülesanne) ja kasutatakse sarnaseid meetodeid nagu tööotsijate teenindamisel (tööandjatega suhtlevad büroo tavakonsultandid jooksvate ülesannete hulgas), ei ole taganud tööandjate usaldust. Tööandja ei pruugi aru saada, kes ja milliste ülesannetega on tema kontaktisik ehk partner tööhõiveametis.

Tööhõivenõukogude mõju tööpakkumiste kogumisele

Üheks tõsisemaks sammuks riigi tööturusüsteemi avamiseks tööturu partneritele on olnud tööhõivenõukogude loomine. Neisse kuuluvad piirkonna ettevõtjate, ametiühingute ja tööhõiveameti esindajad. Auditirühm analüüsis tööhõivenõukogude mõju tööhõiveametite kogutud vakantside arvule. Analüüsi aluseks püstitati hüpotees "Piirkondades, kus on loodud tööhõivenõukogud, on lisandunud vakantside arv lisandunud tööotsijate kohta suurem". Hüpoteesi testimiseks uuriti seost tööhõivenõukogu olemasolu ning lisandunud töökohtade arvu ja lisandunud tööotsijate suhte vahel.

Tabel 2. Tööhõivenõukogu (THN) mõju lisandunud vakantsidele

	2000				2001				
	THN-i olemasolu	Lisandunud tööotsijaid	Lisandunud vakantse	**Suhtarv***	THN-i olemasolu	Lisandunud tööotsijaid	Lisandunud vakantse	**Suhtarv**	**Muutus**
Harjumaa	Ei	3 211	1 128	**2,85**	Ei	3 488	462	**7,55**	2,65
Hiiumaa	Ei	269	68	**3,96**	Ei	222	79	**2,81**	0,71
Ida-Virumaa	Jah	14 355	1 598	**8,98**	Jah	16 218	1 708	**9,50**	1,06
Jõgevamaa	Ei	2 698	159	**16,97**	Ei	2 856	83	**34,41**	2,03
Järvamaa	Jah	1 444	478	**3,02**	Jah	1 566	605	**2,59**	0,86
Läänemaa	Ei	1 942	345	**5,63**	Ei	1 512	470	**3,22**	0,57
L-Virumaa	Ei	2 546	496	**5,13**	Ei	3 271	615	**5,32**	1,04
Põlvamaa	Ei	2 720	520	**5,23**	Ei	2 023	370	**5,47**	1,05
Pärnumaa	Ei	3 165	785	**4,03**	Ei	3 015	995	**3,03**	0,75
Raplamaa	Ei	1 839	250	**7,36**	Ei	1 410	269	**5,24**	0,71
Saaremaa	Jah	2 330	474	**4,92**	Jah	1 566	354	**4,42**	0,90
Tartumaa	Ei	7 402	1 882	**3,93**	Ei	8 027	1 688	**4,76**	1,21
Valgamaa	Ei	1 584	391	**4,05**	Jah	1 606	359	**4,47**	1,10
Viljandimaa	algatati	2 546	242	**10,52**	Jah	4 327	625	**6,92**	0,66
Võrumaa	algatati	1 237	206	**6,00**	Jah	1 989	391	**5,09**	0,85
Tallinn	Ei	29 010	5 871	**4,94**	Ei	32 217	5 891	**5,47**	1,11

* Lisandunud tööotsijaid lisandunud vakantsi kohta

Tööotsijate arv vakantsi kohta on vähenenud neljas maakonnas, kus tegutseb tööhõivenõukogu. Samas on see näitaja vähenenud ka neljas tööhõivenõukoguta maakonnas. Võrdeliselt on paremad tulemused maakondades, kus nõukogu tegutseb (6-st 4 *vs* 10-st 4). Neljas tööhõivenõukoguga maakonnas on tööotsijate arv laekunud vakantsi kohta vähenenud, kahes maakonnas aga suurenenud.

Raplamaal on kontakt piirkonna ettevõtjatega saavutatud, st ettevõtjad on valmis osalema tööhõivenõukogu töös, kuid seda ei ole käivitatud, sest maakonna ametiühingute esindajad ei ole nimetanud oma esindajaid.

Järvamaa Tööhõiveameti hinnangul ei ole nõukogu, mille koosseisus tegutseb kaks ettevõtjate ja kolm ametiühingu esindajat, võimeline sisuliselt analüüsima maakonna tööturul toimuvat. Nõukogu kaudu ei ole tulnud lahendusi ameti tegevuse parandamiseks. Seal vaadatakse üle vaid koolituskava ja raha-eraldused aktiivseteks tööturumeetmeteks. Nõukogu suudab oma rolli täita vaid siis, kui selles osalejail on reaalne huvi piirkonda terviklikult arendada.

Kokkuvõttes tuleb tunnistada, et püstitatud hüpoteesi ei ole võimalik statistiliselt veenvalt tõestada. Tööhõivenõukoguga regioonides on küll rohkem neid tööhõiveameteid, kus uusi tööpakkumisi on lisandunud enam kui uusi tööotsijaid, kuid seose põhjuslikkust ei saa kinnitada.

Riigikontrolli järeldus

Tööhõivenõukogud ei ole kujunenud regiooni tööturu analüüsiüksuseks. Probleeme on nii tööandjate kui ametiühingute esindajate kaasamisega. Nõukogud ei lahenda ei riigi tööturusüsteemi administratiivprobleeme ega ka kujunda piirkonna tööhõivepoliitikat. Tööandjatega kontakte loomata ja arendamata ei ole aga võimalik tööturusüsteemi mainet tõsta ja vahendatavate töökohtade arvu suurendada.

Riigikontrolli ettepanekud sotsiaalministrile

- Kõigis tööhõiveametites tuleks määrata inimene, kes korraldaks tööandjatega suhtlemist – oleks neile partner ning haldaks, tihendaks ja laiendaks loodud kontakte.

  Olukorras, kus 75% töökohtadest on väikese või keskmise suurusega ettevõtetes[6], valdava osa tööhõiveametites registreeritud tööpakkumistest esitavad aga suure või keskmise töötajate arvuga ettevõtted, on mõõdapääsmatu arendada riigi tööturusüsteem usaldusväärseks ja tõsiselt-võetavaks partneriks ka väikeettevõtetele. Määrates tööpakkumiste haldamisega tegelevad vastutavad töötajad, luuakse ka väiksemate ja keskmise suurusega ettevõtete juhtidele selgus ja kindlus tööturusüsteemi suhtes. Kui suurendada kogutud tööpakkumiste arvu aasta jooksul 10%, suureneks rakendunute arv 1500 võrra.

- Tuleks määratleda need tegevusalad, milles tegutsevaile ettevõtetele pakuksid tööhõiveametid aktiivselt tööturuteenuseid. Soovitame töötada välja ühtsed alused ja metoodika tööandjatega kontakti loomiseks ja hoidmiseks, samuti tööandjatele suunatud teenuste osutamiseks.

  Kuna tööhõiveametite andmebaasides on kõige enam oskustöölisi, oleks otstarbekas leida rakendumisvõimalusi esmajärjekorras just nendele. Tegu ei oleks lõpliku ettevõtete loeteluga, vaid planeerimisinstrumendiga, mille eesmärgiks on teatud perioodiks määratleda konkreetsed tegevusvaldkonnad ja ettevõtted, kellele tööturuteenust pakkuda.

- Tuleks kaaluda vajadust algatada seadusemuudatus tööturuteenuse seaduse paragrahvi osas, mis puudutab tööandjate kohustust teavitada tööhõiveameteid vabanenud töökohast. Võimalik on valida kahe põhimõttelise lahenduse vahel: kas võtta eesmärgiks kujundada infobaas, kus kajastatakse kõik pakutavad töökohad, või keskenduda nende tööpakkumiste kogumisele, mille jaoks on tööhõiveametites reaalne ressurss vastava ettevalmitusega tööotsijate näol.

  Praegune sõnastus ei võimalda üheselt määratleda tööandja kohustust. Kui eesmärgiks on täielik tööpakkumiste andmebaas, on mõõdapääsmatu määratleda sanktsioonid teatamata jätmise eest ja käivitada vastav kontrollimehhanism. Lähtudes juba kogutud andmebaasi kasutamise võimalustest, tähtsustuvad suhted tööandjatega ja tööturuteenuste täpsem suunitlemine.

- Soovitame täpsustada tööhõivenõukogude rolli ja tegevuse eesmärke. Otstarbekas oleks kaasata tööhõivenõukogudesse maavanemate, omavalitsusliitude ja piirkondlike ettevõtluskeskuste esindajaid. Nii võiks nõukogudest kujuneda piirkonna tööturupoliitika analüüsikeskused, kes suudavad osaleda riigi tööturuteenuste arendamisel.

  Tööhõivenõukogud ei ole täitnud neile pandud ootusi – analüüsida piirkonna tööturgu ja tagada tööturuteenuste suunamine. Võib väita, et tööhõivenõukogude roll Eesti haldusruumis ei ole välja kujunenud. Laiendades nõukogudes osalejate ringi, suureneks ekspertpädevus, ühiskondlik tunnustus ning loodaks eeldused piirkondade tööhõiveküsimuste analüüsiks.

[6] Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatud arengukava "Ettevõtlik Eesti 2002–2006"

3. Tegelemine tööotsijatega

Riigikontrolli lähtekohad

Kuna tööotsijate väga suur hulk (150 000 tööotsijat külastab aasta jooksul tööhõiveameteid kokku 600 000 korda) tähendab ühtlasi ka väga eripäraseid tähelepanekuid või keerdküsimusi, otsustas Riigikontroll keskenduda kõiki tööotsijaid puudutavatele teemadele: tööotsijate taust ja suhtumine, riigi tööturusüsteemi teenused ja klientuuri rühmitamise alused.

Uurimisküsimuseks oli "Kas ja kuidas mõjutab tööotsija püüdlusi ja võimalusi tööotsijate rühmitamine eelduste alusel ja sellest tulenevate erimeetmete kasutamine?" Riigikontrolli eesmärgiks oli juhtida tähelepanu klientide võimete ja ootuste märkimisväärsele erinevusele.

Riigikontroll eeldas, et riigi tööturusüsteem tahab ja suudab analüüsida tööotsija võimeid, senist teenistuskäiku ja muid iseloomustavaid tegureid. Ehkki kõik tööturuteenused peaksid lähtuma kliendi vajadustest, ei ole tööotsijate hulka arvestades mõeldav kõikide kliendirühmade kohtlemine võrdsetel alustel: piirab nii aja-, raha- kui ka tööjõunappus.

3.1. Erinevused tööotsijate suhtumises ja taustas

Tööotsijate suhtumine

Ei ole võimalik rääkida tööotsijast kui universaalsest ühikust. Töötuna registreeritud ja tööhõiveameti nimekirjadesse kantud tööotsijad on vägagi erineva tausta ja suhtumisega. Tööotsijate hulgas on neid, kes on huvitatud rakendumisest ükskõik millisele jõukohasele tööle, neid kes ootavad väga kindlat endale sobivat tööd, ja neid, kes ei soovi tegelikult rakenduda. Lühidalt võttis erinevused kokku Jõgevamaa Tööhõiveameti direktor, kes iseloomustas tööotsijate kontingenti järgmiselt:

- 1/3 on huvitatud töötegemisest ja on valmis kohe tööle asuma;
- 1/3 on nõus tööle asuma, kui see on palju paremini tasustatud või mugav võrreldes mittetöötamisega.
- 1/3 ei ole tööst huvitatud ja on end töötuna registreerinud selleks, et saada mitmesuguseid toetusi.

Tallinna Tööhõiveameti direktor nentis, et eri põhjustel ei ole rakendumisest huvitatud kolmandik ehk 5 000 tööotsijat. Raplas arvatakse, et palgapiir, millelt ka kahtlejad on valmis rakenduma, on 5 000 krooni. Selle raha eest ollakse nõus sõitma tööle teise keskusesse (näiteks Raplast Tallinna või Märjamaalt Raplasse). Tartus nenditi, et alla teatud palgataset ei ole mõistlik tööle rakenduda – näiteks alampalgaga (1 850 kr) töötades ületavad töölkäimise kulud reaalse teenistuse. Tartu piirkonnas on keskmine tööhõiveametis pakutava töökoha palk 2 500–3 000 krooni.

Tööle ei soovi rakenduda inimesed, kes peaksid töö tõttu tegema lisakulutusi (transport, esinduslik välimus jms), on hõivatud koduste töödega (koduperenaised, väiketalupidajad), puhkavad eelmisest töökohast või tegelikult töötavad.

Hulk tööotsijaid on n-ö pidevas ringluses ehk pärast lühikest tööperioodi naasevad uuesti tööotsijate nimekirja. Selle rühma suurust hinnati erinevalt, kuid orienteeruvalt on see 15–25% kõigist tööotsijaist (Jõgeval arvatakse selliseid olevat 35%). Põhjustena toodi välja:

- osa tööandjaid võtab tööle vaid katseajaks, mistõttu inimene vallandatakse vahetult enne selle lõppu;
- tööotsija isikuomadused ei ole sobivad (alkoholism, vargused jms);
- suure osa korduvatest tööotsijatest moodustavad naised, kes kasvatavad alla 9-aastast last või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni. Tegu on koduste emadega, kellel on õigus iga 6-kuulise pausi järel võtta end tööotsijana arvele ning saada nii osa kaasnevatest sotsiaalsetest garantiidest (haigekassa kindlustus, tööturukoolitus jms).

Riigikontrolli järeldus

Tööturusüsteemi poole pöörduvad inimesed ei ole kõik aktiivsed tööotsijad – 1/3 neist ei tahagi töötada, teine kolmandik küll tahab, kuid ei suuda leida oma nõudmistele vastavat tööpakkumist.

Tööotsijate taust

Lisaks suhtumisele mõjutab tööotsija võimalikku rakendumist ka senine töökogemus ja ettevalmistus. Kõige rohkem on tööotsijate hulgas põhiharidusega inimesi – *ca* 40%. Järgnevad kesk- ja keskeriharidusega tööotsijad. Kõige vähem – *ca* 5% – on kõrgharidusega tööotsijaid. Hariduse ja töökogemuse vastavus tööturunõuetele on üks tõsisemaid tööotsija võimalusi ja valikuid piiravaid tegureid. Tallinna Tööhõiveameti hinnangul ei piisa 30–40% tööotsijate ettevalmistusest tööturul konkureerimiseks. 10–15% tööotsijatest ei ole rakendumisest huvitatud ja raiskavad ameti aega. Tallinnas pidevalt registreeritud *ca* 15 000-st inimesest on töövahenduse sihtrühm *ca* 10 000 inimest, kuna ülejäänud 5 000 kas ei soovi tööd teha või ei ole nende isikuomadused (oskused, suhtumine, tervis, elukombed jms) töötamiseks sobivad. Tartumaa Tööhõiveametis leiti, et *ca* 30% tööotsijatest ei ole töövahenduseks sobivad inimesed.

Oluliseks piiravaks teguriks on vilets keeleoskus. Tallinna Tööhõiveameti hinnangul vajavad kõige enam nõustamist ja tuge noored vene keelt kõnelevad tööotsijad. Neil pole vajalikke oskusi töö otsimiseks ega ka suhteid ja ettekujutust tööturul toimuvast. See kliendirühm vajab individuaalset ja põhjalikku lähenemist. Samuti on raskes olukorras kogenud spetsialistid, kellel puudub tasemel riigikeeleoskus. Ettevõtjad eelistavad valiku tegemisel selgelt eesti keelt valdavaid inimesi.

Riigikontrolli järeldus

Ei ole olemas ühtset kategooriat "töötu". Suhtumise ja tausta alusel saab eristada vähemalt 4 kategooriat: 1) hea ettevalmistusega tööotsingutele pühendunud klient; 2) arendamist vajav tööotsingutele pühendunud klient; 3) kõrgete nõudmistega ja valiv klient; 4) hea ettevalmistusega, kuid tööotsingutest mittehuvitatud klient ja 4) tööotsingutest loobunud klient. Viimased kaks kategooriat moodustavad hinnanguliselt 1/3 riigi tööturusüsteemi klientidest. Tööhõiveameti jaoks on oluline suutlikkus kaardistada kliendi suhtumine ja eeldused ning korrigeerida vastavalt nendele teenuse osutamise meetodeid ja korraldust.

Erinevused tööotsingu pikkuses

Inimese motivatsiooni leida rakendumisvõimalusi ja jätkuvalt tööd otsida mõjutab ka senise tööotsingu pikkus. Pikaajaline tulutu tööotsing vähendab inimese aktiivsust ja mõjub vaimselt räsivalt. Statistika näitab, et suhteliselt kõige vähem on registreeritud tööotsijate hulgas neid, kes on arvel olnud 6–12 kuud. Järvamaa Tööhõiveameti direktori sõnul ongi kõige intensiivsemad tööotsimise perioodid 2.–4. ja 11.–12. kuu. Põlva-, Tartu-, Jõgeva- ja Raplamaa tööhõiveameti andmeil saab teha järelduse, et tööotsijate suhet registreerituse perioodi alusel iseloomustab suhe 40%-25%-35%. Seega on kõige rohkem registreeritud inimesi, kes on otsinud tööd kuni 6 kuud; järgnevad inimesed, kes on otsinud tööd üle ühe aasta. Selles rühmas on ebakorrektse statistika oht suurim, kuna osa tööotsijaid kustutab end nimekirjast pärast aasta täitumist (kaob võimalus saada ravikindlustust (haigekassakaart) ja mõningates omavalitsustes ka õigus toimetulekutoetusele). Seega on hulk inimesi, kes pole naasnud tööturule, kuid lahkuvad tööotsijate nimekirjast. Kõige vähem on tööotsijaid, kes on olnud registris 6–12 kuud.

Kirjeldatud tendentsid esitavad riigi tööturusüsteemile väga tõsise väljakutse: tööturukonsultatsioonide käigus tuleb tabada motivatsioonilangus, teisalt pakkuda rakendumisvõimalusi perioodil, mil inimene otsib tööd aktiivselt. Kokku vahetub iga kuu *ca* 25% tööturusüsteemi kliente.

Riigikontrolli järeldus

Tööotsingu pikkuse järgi moodustavad kaks suurimat gruppi tööotsijad, kes on töötuna registreeritud alla 6 kuu ja üle 1 aasta. Seega on suur tõenäosus, et need tööotsijad, kes ei ole 6 kuu jooksul töökohta leidnud, on tööotsijad ka pärast 1-aastast otsingute perioodi. Suurimat tähelepanu vajavad need tööotsijad, kes olles küll rakendumisest huvitatud, võivad sattuda pikaajaliste töötute hulka.

3.2. Tööotsijatega tegelemise instrumendid

Tööotsijate kohustused riigi tööturusüsteemi suhtes

Riiklike tööturuteenuste osutamise aluseks on vabatahtlikkus. Pole õigust sõlmida tööotsijaga ükskõik milline kohustusi loov leping – nt ei saa sõlmida lepingut, mis kohustaks tööotsijat asuma tööle pärast tööturukoolituse läbimist. Vajadust siduda tööotsijad kohustustega väljendasid kõikide tööhõiveametite esindajad, juhtides tähelepanu tööst keelduvate või muul viisil ameti aega ebaotstarbekalt kulutavate inimeste suurele arvule. Tööotsija peamine kohustus on ilmuda tööturukonsultatsioonile kord kuus. Vastasel juhul katkeb töötu staatus ja kaob õigus saada töötu abiraha.

Ka tööturukonsultantide panus tööotsija edusse sõltub viimase vastuvõtlikkusest ning soovist teha koostööd ja pingutada, mis eeldab usalduslikku suhet. Paraku ei seo enamiku tööhõiveametite töökorraldus tööotsijat kindla konsultandiga, s.t pole eeldusi lähedaseks ja usalduslikuks kontaktiks.

Nii Sotsiaalministeeriumi kui Tööturuameti esindajad panid suure lootuse ideele rakendada tööotsijate personaalseid tegevuskavu. Tööhõiveametite juhid nentisid samas, et praeguse töökoormuse ja võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt ei ole konsultantidel aega inimesega põhjalikult tegeleda. Tallinna Tööhõiveametis on keskmine tööturukonsultatsiooni pikkus 7 minutit.

Tööturukonsultatsiooni korraldus

Tööturukonsultatsiooni korraldus on järgmine: tööotsija saabub kokkulepitud ajal tööturukonsultandi vastuvõtule, ootab oma korra ja vestleb kuni 10 minutit. Vestluse jooksul sisestab konsultant tööotsija andmed baasi (kui on esimene külastus), järgnevatel kohtumistel teeb andmebaasi külastuse märke ja kirjutab kohtumise kinnituse töötukaardile. Selle kohta, mis on sellise tööturukonsultatsiooni eesmärk ja mida peaks konsultant vastuvõtuga saavutama, on mitmeid vastakaid arvamusi. Tallinna Tööhõiveamet leiab, et mida enam saab konsultant tegeleda kliendiga ehk mida pikem ja sisulisem on konsultatsioon, seda kiiremini tööotsijad rakenduvad. Seega on tööturukonsultandi roll sisendada tööotsijasse julgust pingutusi jätkata. Seevastu Viljandis leiti, et töövahenduse konsultandid peaksid tegutsema kiiresti ja nende peamine eesmärk on tööotsija dokumendid korrektselt vormistada. Kui keegi soovib personaalset konsultatsiooni, peaks ta pöörduma kutsenõustaja või koolituskonsultandi poole.

Lahendusena pakuti tööturukonsultantide rollide eristamist: tööhõiveametis töötaksid töövahenduse konsultandid ja nõustajad. Esimesed hoolitseksid eeskätt asjaajamise eest, teised aga pühenduksid tööotsija probleemidesse, et jõuda personaalse arenguplaani ja pideva kontakti abil rakendumiseni.

Väga positiivse muudatusena on alates 2000. aastast arendatud kutsenõustamise teenust. Alates 2002. aastast on selleks koostatud spetsiaalsed testide kogumikud. Kutsenõustamise peamine funktsioon on määratleda inimeste võimed ja suunata nad koolitusse. Töövahenduskonsultantide vähese pühendumise tõttu konsulteerivad kutsenõustajad tööotsijaid ka tööturu ja eduka konkureerimise teemadel.

Riigikontrolli järeldus

Tööturukonsultandid täidavad kahte vastandlikku rolli: nad peaksid olema personaalsed nõustajad, kuid tegelikult on neil aega ja võimalusi vormistada dokumente ja tutvustada mõnd tööpakkumist. Selline töökorraldus ei toeta usaldusliku kontakti tekkimist ega tööotsija püüdlusi tööle rakenduda. Tulemuseks võib olla tööotsija pettumine riigi tööturusüsteemis ja tööotsingutest loobumine.

Hädaabitööde korraldus

Üks vahendeid arendada tööotsijais tööharjumust on olnud hädaabitööd. Peamiselt on tegu puhastus-, remondi- ja heakorratöödega. Alates 2001. aastast peavad hädaabitöid korraldama omavalitsused, kes saavad selleks raha riigieelarve omavalitsuste toetusfondist. Varem oli vastav palgafond tööhõiveametite eelarves ning need pakkusid omavalitsustele hädaabitööde teenust. Muudatuse tõttu saavad ametid pakkuda tööjõudu, kuid töövahendid peab organiseerima ja palga maksma omavalitsus. Muutus on tähendanud hädaabitöödele suunatud inimeste arvu vähenemist vähemalt 90%.

Omavalitsustel puudub otsene huvi hädaabitöid korraldada, kuna riigieelarvest eraldatud vahendite näol ei ole tegemist sihtfinantseeringuga, vaid osaga omavalitsuste toetusfondist. Lisaks on paljudel omavalitsustel negatiivseid kogemusi hädaabitöölistega (vargused jms).

Tööotsijate hulgas on hädaabitööd olnud populaarsed, sest võimaldavad teenida raha, tagades ka jätkuva tööharjumuse ja andes kogemusi. 2001. aastal ja kuni 2002. aasta keskpaigani ei olnud inimesi hädaabitöödele suunanud Viljandi-, Põlva-, Järva- ja Raplamaa tööhõiveamet. 2002. aastal sõlmisid Tallinna linnaosavalitsused tööhõiveametiga lepingu töötute kasutamise kohta hädaabitöödel.

Riigikontrolli järeldus

Seoses hädaabitööde korralduse muutusega on tööhõiveametid olnud sunnitud oluliselt muutma hädaabitöödele suunamise korda ja ümber hindama võimalusi seda instrumenti kasutada. Seetõttu on tööotsijad jäänud võimaluseta arendada tööharjumust ja -oskusi.

3.3. Tööhõiveameti panus tööotsija püüdlustesse

Tööhõiveameti roll sõltuvalt tööotsija iseloomust ja taustast

Alapeatükk 3.1 selgitas, kui erineva tausta, eesmärkide ja eeldustega inimesed on riigi tööturusüsteemi kliendid. On selge, et kõik kliendirühmad eeldavad mõnevõrra erinevat teenuste ja suhtlemise paketti. Üheks tööturukonsultatsiooni õnnestumise eelduseks saab lugeda sobivate meetmete rakendamist vastava tööotsijate rühma suhtes.

Tööhõiveametite kliendigruppide analüüsi tulemusena võib väita, et suurimat lisaväärtust saab amet anda inimesele, kes on küll kaotanud töö, kuid kelle oskused võimaldavad täiendõppe või nõustamise abil suhteliselt kiirelt rakenduda. Seda tegevust võib nimetada tööotsija "versiooniuuenduseks". Tartumaa Tööhõiveameti direktor tõi välja kolm instrumenti, mille abil on seda võimalik teha:

- leida inimesele kõige vajalikum, samas potentsiaaliga ühtiv koolitus;
- leida ja pakkuda inimesele alternatiivseid tööotsimise kanaleid;
- selgitada tööandjatele reaalset olukorda tööturul ja saavutada ebareaalsete ootuste korrigeerimine.

Tallinna Tööhõiveametis on töövahenduse konsultandid jaotatud kolme rühma: tippspetsialistid, oskustöölised ja vähese konkurentsivõimega tööotsijad. Kõigi rühmade puhul kasutatakse erinevat metoodikat. Spetsialiste on vaja eeskätt nõustada, ära kuulata ja motiveerida. Neil inimestel on olemas teadmised ja oskused teatud valdkondades, kuid nad vajavad abi uue töö leidmiseks. Oskustööliste puhul on vaja tihti kasutada tööturukoolituse võimalusi, et nad õpiksid uusi ja ajakohaseid töövõtteid. Väikese konkurentsivõimega tööotsijad vajavad enamasti baasõpet, mida tööhõiveamet pakkuda ei saa. Kõige suuremat panust saab tööturukonsultant anda tippspetsialistide püüdlustesse. Teised kliendirühmad vajavad ka lisakoolitust või abi tööpakkumiste leidmiseks, mistõttu käivad tööst huvitatud kliendid konsultantide vastuvõtul sagedamini (nt iga nädal). Tallinna Tööhõiveameti andmeil on keskmine rakendumise periood 4–5 kuud, spetsialistide puhul 1–2 kuud. Samas ei rakendu spetsialistid reeglina ameti andmebaasis olevale vakantsile, vaid leiavad ise töö. Direktor nentiski, et spetsialistide puhul on ameti funktsioon pakkuda vaimset tuge ja vajadusel täiendkoolitust.

Tallinna Tööhõiveameti spetsialistide konsultant nentis, et tema klientidele ei pakuta ameti andmebaasis piisavalt vakantse, mistõttu tuleb pidevalt hoida ülevaadet erakapitalil põhinevatel andmebaasidest (CV-Online jmt). Ka tema kolleegid kinnitasid, et peamiselt pakutakse ametite andmebaaside kaudu tööd oskustöölistele. Hea erialase ettevalmistusega spetsialistid rakenduvad omaenda aktiivsuse tulemusel. Samas vajab selle rühmaga tegelev konsultant pidevat infot kogu tööturul toimuvast, sh ülevaadet andmebaasidest. Lisaks jäi tööhõiveametites kõlama probleem, et puudub selgus ametite tegevuse eesmärgi suhtes: kas eesmärk on tööotsija rakendumine või rakendumine ameti kogutud vakantsile. Tartumaa Tööhõiveameti direktori hinnangul peaks amet lahendama inimese probleeme ehk sisendama eneseusku ja aktiivsust, et inimene suunduks tööotsingutele ükskõik millise kanali kaudu. Samas uute pakkumiste kogumise ja tööhõiveameti maine seisukohast oleks kasulik võimalikult kiire ja edukas tööpakkumiste realiseerimine.

Riigikontrolli järeldused

Tööhõiveametite võimalused ja vahendid peavad olema otseses seoses tööotsijat iseloomustavate teguritega: hea ettevalmistusega tööotsinguile pühendunud klient vajab eeskätt nõustamisteenust; arendamist vajavale pühendunud kliendile tuleb pakkuda oskuste ja teadmiste ajakohastamist ning toetust tööpakkumiste leidmiseks; kõrgete nõudmistega valivale kliendile peaks selgitama tööturu reaalset olukorda ja võimaluste piiratust (jätkuva mittehuvitatuse korral tuleks need kliendid tööturuteenuste sihtrühmast välja arvata); hea ettevalmistusega, kuid tööotsingutest mittehuvitatud klientide puhul tuleb leida soovimatuse põhjus ja vastavalt sellele nad suunata kas nõustamisse või lülitada välja aktiivse teeninduse klientide nimekirjast. Tööotsingutest loobunud kliendiga peaksid tegelema spetsialistid, sh omavalitsuse sotsiaaltöötajad.

Kuna tööhõiveametnikke on vähe, ei ole võimalik teenindada kõiki kliente võrdselt, mistõttu on tähtis võimalikult täpselt määratleda tööotsija võimed, taust ja suhtumine ning vastavalt sellele rakendada sobivaimad meetmed.

Riigikontrolli ettepanekud sotsiaalministrile

- Soovitame välja töötada metoodika ja kriteeriumid, mille abil tööotsijad rühmitada. Tööotsijate tausta alusel on otstarbekas varieerida ka neile osutatavate teenuste iseloomu. Selline tööturuteenuste korraldus eeldab otsuseid selle kohta, millised kliendirühmad on prioriteetsed ja milliste kriteeriumide alusel valida konkreetsele tööotsijale suunatavad meetmed.

  Tööotsijate eristamine suhtumise ja tausta alusel on eeldus tööotsijapõhiste teenuste osutamiseks. On selge, et teatud tööotsijate rühmadel on sarnased vajadused ja ootused tööturusüsteemile. Arendades konkreetse rühma suhtes sobivaid teenuseid, on võimalik tagada maksimaalne rakendumine nii tööhõiveametite kui inimeste endi leitud vakantsidele.

- Soovitame kaaluda võimalust eristada tööhõiveametites töövahenduse spetsialistid ning dokumendihaldusega hõivatud ametnikud. Nii saaks anda tööhõiveametile reaalse ressursi nende tööotsijatega tegelemiseks, kes soovivad põhjalikku konsultatsiooni ja personaalset lähenemist.

  Kuna kõik kliendid ei vaja ega soovi sisulist konsultatsiooni, võimaldab kord, kus kliendi enda soovi põhjal määratletakse talle konsultatsiooni tüüp (põhjalik ja isiklik lähenemine või vestlus n-ö tavakorras), tagada tööst huvitatud inimestele maksimaalne tugi. Personaalse lähenemise raames kujuneb ametil selge arusaam tööotsijast, mille tulemusena saab amet võtta vähemalt osalise vastutuse tööotsija eest.

4. Tööturukoolituse planeerimine ja korraldamine

Riigikontrolli lähtekohad

Tööturukoolitus on riigi tööturusüsteemi üks olulisemaid instrumente. See nõuab ka kõige rohkem raha ja aega. Riigikontroll analüüsis tööturukoolituse osutamise aluseid, eesmärke, koolitusplaani koostamist ja koolitatavate valiku põhimõtteid. Selleks püstitati kaks uurimisküsimust: 1) kuidas mõjutab kõrgema rakendumise tõenäosusega tööotsijate valik rakendumise määra pärast koolitus-programmi? 2) kuidas mõjutab laekunud vakantside alusel planeeritud koolitusplaan koolitusjärgset rakendumist? Küsimustele vastamiseks koguti nii arvandmeid kui ka kvalitatiivset juhtimisinfot.

Riigikontrolli peamiseks lähtekohaks on koolitusse pürgiva tööotsija eelduste ja võimete analüüs. Riigikontroll eeldab, et tööturukoolitusse pääsevad kliendid, kellel on reaalne vajadus oma oskusi ja teadmisi täiendada ning kellel on tulenevalt koolituse läbimisest suurem tõenäosus rakenduda sobivale tööle. Lisaks lähtuti eeldusest, et tööturukoolituse kava koostades arvestatakse tegelike tööturunõudmistega ehk koolitatakse erialasid, mille töötajate järgi valitseb nõudlus.

4.1. Tööturukoolituse eesmärk ja iseloom

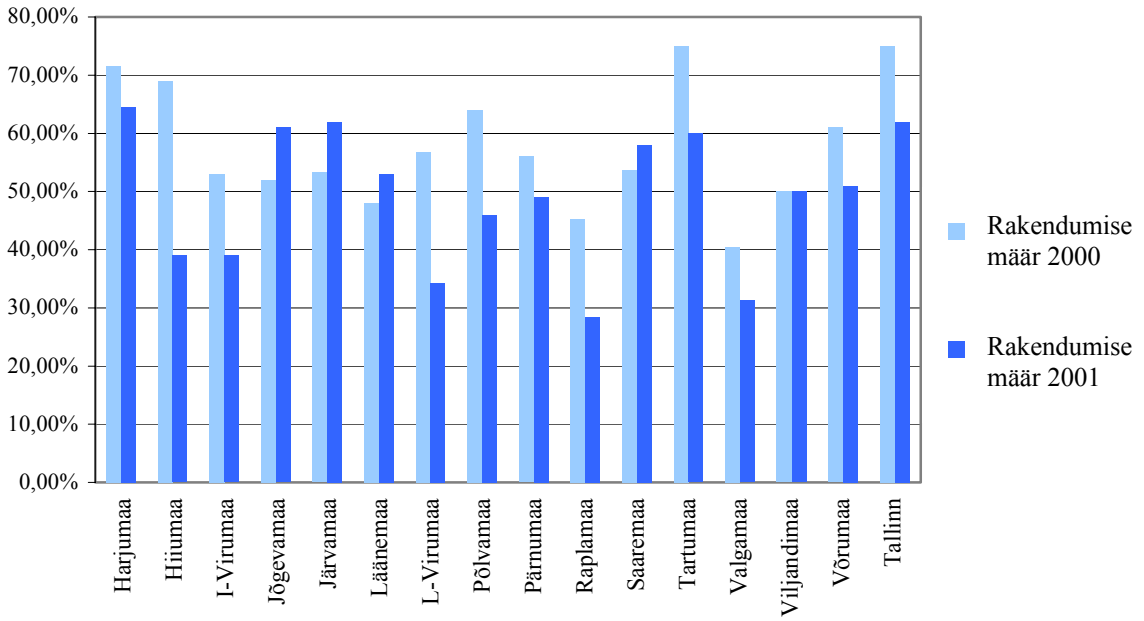
Tööturukoolituse eesmärk

Tööturukoolitus on tööturuteenuste hinnatuim ja vajalikem valdkond, milles aga ilmnevad eredaimalt ka need valikud ja süsteemsed probleemid, mis iseloomustavad riiklike tööturuteenuste osutamist. Üheks selliseks on tõdemus, et tööturukoolituse eesmärk ei ole arusaadavalt määratletud. Maakonniti erinevad suuresti eelistused koolitusse suunamisel ja õpetatavate teemade valikul ning koolituse iseloomu (mahukus, erialavalik) ja koolitatavate tausta suhtes (pikaajalised tööotsijad, kõik soovijad jne).

Tööhõiveametites toimib kolm koolituse kontseptsiooni: tööturukoolitus kui olemasolevate oskuste arendamine; kui "pilet rakendumisele" ja kui auhind. Esimesel juhul suunatakse koolitusse eeskätt need, kes on valmis end täiendama juba omandatud erialal või omandama uue (samas eeldustekohase) eriala. Neile inimestele on koolitus sisuliselt ainsaks võimaluseks leida töö. Koolitus kui "pilet rakendumisele" tähendab, et koolitus on suunatud konkreetse nõude täitmiseks – rakendumine seisab üksnes sellise puuduse taga, mida saab lahendada tööturukoolituse abil. Koolitus kui auhind täidab tööotsijate omavahelise suhtlemise, motiveerimise ja arendamise rolli. Kui kahel esimesel juhul on koolitusse suunamise eesmärk rakendumine, siis viimasel puhul on tähtsam inimese emotsionaalne rahulolu ja naasmine tööotsimise juurde.

Tööhõiveameti tegevust iseloomustavad kõige paremini keskmise koolitusjärgse rakenduvuse näitajad.

Joonis 4. Keskmine rakendumise määr pärast tööturukoolitust aastatel 2000–2001



Kaalutud keskmise meetodil arvutatuna rakendus Eestis 2000. aastal keskmiselt 60% ja 2001. aastal 50% tööturukoolitusse suunatud inimestest. Aastal 2000 läbis tööturukoolituse 7 500 inimest, sellele järgneval aastal 20% võrra enam ehk 9 300 tööotsijat. Sama palju – 20% võrra – vähenes 2001. aastal koolitusjärgse rakendumise määr. Seega rakendus mõlemal aastal *ca* 4 500 koolituse läbinut.

Koolitusjärgne rakendumine erineb tööhõiveametite kaupa märkimisväärselt. Osaliselt on see tingitud asjaolust, et ametites ei ole ühtset arusaama, milliseid kliente millistele koolitustele suunata. Tööturuametis loodetakse, et koolitusprobleeme aitavad lahendada koolitusstandardid.

Riigikontrolli järeldus

Riigi tööturusüsteemis ei ole kujunenud ühtset nägemust tööturukoolituse eesmärgi osas. Koolitust kasutatakse nii ümberõppe kui kõigile kättesaadava ajaviitena. Seetõttu erineb ka koolitusjärgse rakendumise määr. Selge eemärgita jätkates võib koolitatavate arvu suurenemine ka edaspidi tuua kaasa koolitusjärgse rakendumise määra vähenemise ja kokkuvõttes sama rakendunute arvu.

Tööturukoolituse sisu

Tööturukoolituse eesmärgist tuleneb ka koolituste sisu ehk koolituste pikkus ja sihtrühm. Arvamused selle kohta jagunevad kahe äärmuse vahel: kas tööturukoolitus peaks olema asendusõpe kutsekoolile või andma inimesele konkreetse puuduva oskuse? Ühe äärmuse moodustab tugev kriitika tööturukoolituse maksimaalse pikkuse (6 kuud) aadressil. 6 kuu jooksul ei ole võimalik omandada uut eriala ja sellise kursuse läbinul ei ole piisavalt eeldusi konkureerida tunnustatud spetsialistidega, samuti ei pruugi selle ajaga omandada nõutava kutsetunnistuse saamiseks vajalikku taset. Teisalt, kui piirata koolituse pikkust, on eelistatumas seisus need tööotsijad, kellel on omandatud baasharidus konkreetses valdkonnas ja tänu koolitusele saab omandada vajalikud tunnistused (nt keevitaja EURO-sertifikaat) või puuduolevad oskused (nt arvutioskus). Kui koolituse eesmärgiks on suurem rakendumine, on mõistlik investeerida neisse inimestesse, kelle puhul tuleb rakendumiseks arendada konkreetset oskust.

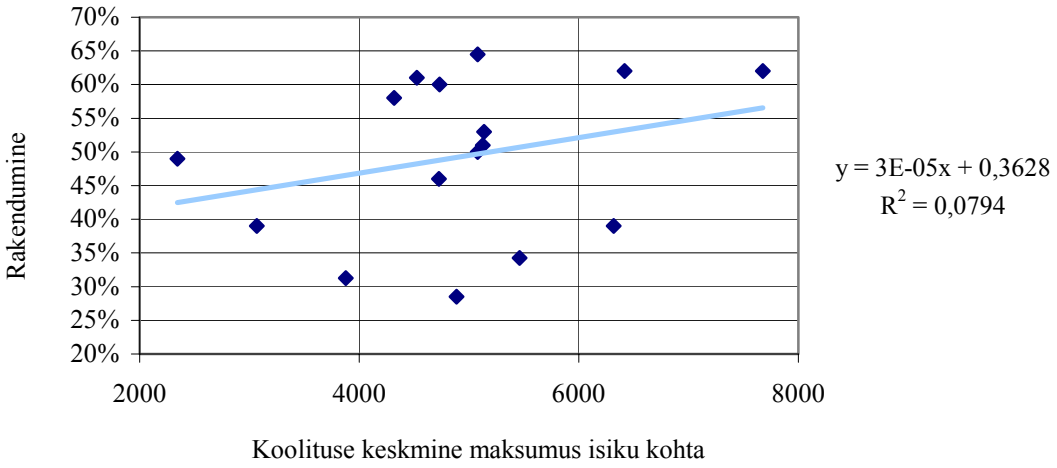
Pikaajalised ja uue eriala omandamisele suunatud koolitused on reeglina kallimad, samas peaks rakendumine pärast neid olema kindlam. Uurimaks selle väite paikapidavust, analüüsis auditirühm tööhõiveametite koolituste maksumust ja koolitusjärgset rakendumist. Eeldati, et keskmisest kallima koolituse puhul on tegu eelistusega pikaajaliste koolituste suunas.

Tabel 3. Ülevaade tööturukoolituse keskmisest maksumusest ja rakendunud koolitatu keskmisest maksumusest (kroonides) aastal 2001

	Koolituse läbinute arv	Rakendumise määr	Rakendunud koolitatuid	Koolituskulud	Koolituse keskmine maksumus	Rakendunud koolitatu maksumus
Harjumaa	456	64,50%	294	2 315 508	5 078	**7 873**
Hiiumaa	145	39,00%	57	444 666	3 067	**7 863**
Ida-Virumaa	1 659	39,00%	647	10 480 500	6 317	**16 198**
Jõgevamaa	391	61,00%	239	1 769 280	4 525	**7 418**
Järvamaa	302	62,00%	187	1 938 000	6 417	**10 350**
Läänemaa	266	53,00%	141	1 366 417	5 137	**9 692**
L-Virumaa	402	34,25%	138	2 195 000	5 460	**15 942**
Põlvamaa	321	46,00%	148	1 517 467	4 727	**10 277**
Pärnumaa	918	49,00%	450	2 152 540	2 345	**4 785**
Raplamaa	204	28,50%	58	996 990	4 887	**17 148**
Saaremaa	406	58,00%	235	1 753 380	4 319	**7 446**
Tartumaa	965	60,00%	579	4 567 300	4 733	**7 888**
Valgamaa	414	31,25%	129	1 605 000	3 877	**12 406**
Viljandimaa	453	50,00%	227	2 300 000	5 077	**10 155**
Võrumaa	357	51,00%	182	1 829 772	5 125	**10 050**
Tallinn	1 614	62,00%	1 001	12 389 790	7 676	**12 381**

Tabeli andmete põhjal püstitati küsimus: “Kas rakendumise määr sõltub koolituse keskmisest maksumusest isiku kohta?” Vastuse saamiseks kasutati lineaarse korrelatsiooni analüüsi:

Joonis 5. Seos koolituse maksumuse ja koolitusjärgse rakenduvuse vahel



Seos – 7% – ei ole statistiliselt oluline, st ei saa väita, nagu kallimaid (pikemaid) koolitusi eelistavad tööhõiveametid tagaksid sellega parema koolitusjärgse rakenduvuse. Samas ei saa ka väita, et odavam koolitus viiks kindlasti tööle: koolitusjärgne rakendumine sõltub koolitusse valitutest ja õpetatavate erialade sobivusest tööturu nõudmistega.

Tööhõiveameteis kasutatakse grupi- ja individuaalkoolitust. Esimese puhul on tegu kas toimetulekukoolituse või mõne eriala andva programmiga. Teine on suunatud neile, kel on konkreetne soov või vajadus täiendada või omandada teatud oskus. Individuaalkoolituste puhul nõutakse reeglina, et juba enne koolituse algust peab koolitataval olema selge ettekujutus, kas ja kuhu on pärast koolitust võimalik rakenduda. Tänu sellele rakendub ligi 90% individuaalkoolituse läbinuist. Individuaalkoolituse osakaal võib koolitusportfellist olla kuni 50% (nt Järvamaal 30%, Tallinnas kuni 50%).

Riigikontrolli järeldus

Koolitusjärgne rakendumine ei ole otseselt seotud koolituse keskmise maksumusega (sh pikkusega), vaid sõltub eeskätt õppesse valitud tööotsijate eeldustest ja õpitavast erialast või täiendatavast oskusest. Rakendumise seisukohast on tõhusamad individuaalkoolitused, kuid kui võtta eesmärgiks õpetada tööotsijatele täiesti uusi oskusi (sh uus eriala), on küsitav koolituse pikkuse piirang (6 kuud).

4.2. Tööturukoolituse seotus tööturu vajadustega

Tööturukoolituse kava koostamise alused

Koolituskava koostamiseks peab tööhõiveamet valdama kolme liiki teavet: millise ettevalmistuse ja oskustega inimesi vajab tööturg, milliseid koolitusi soovivad tööotsijad ja millised koolitusvõimalusi pakuvad koolitusfirmad. Lisaks tuleb arvestada potentsiaalsete koolitatavate taset ja tausta. Tööhõiveametil on valida, kas teostada vastavad analüüsid ja uuringud ise või oodata tööotsijate aktiivsust, näiteks individuaalkoolituste taotluste esitamise kaudu. Kui aga ametil puudub ülevaade piirkonna tööturust ja selle nõudmistest, puudub ka alus individuaalkoolituste taotluste analüüsimiseks.

Tallinna Tööhõiveameti hinnangul segab koolitusplaani koostamist puudulik ülevaade piirkonna ettevõtluse arengusuundadest ja perspektiivsest tööjõu vajadusest, ehkki tööandjatega toimub pidev infovahetus. Sama mõtet korrati ka teistes tööhõiveametites: Järvamaal püütakse ettevõtjaga suhtlemisel alati kaardistada tema tegevusvaldkond, sest selle info abil on võimalik teha ennustusi tööjõu vajaduse kohta; Viljandis leiti, et kui võtta aluseks tööhõiveametisse esitatud vakantsid, tuleks tööturukoolitus suunata kokanduse, õmbluse ja baariteenindaja erialadele. Üheski tööhõiveametis ei kasutatud piirkonna ettevõtluskeskkonna uuringut.

On juhtumeid, kus tööandjad ise on huvitatud koolitusalasest koostööst tööhõiveametitega. Paraku ei ole ettevõtjate huvi alati leida uusi töötajaid, vaid pakkuda olemasolevatele töötajatele täiendõpet. Järvamaa Tööhõiveameti poole on ettevõtjad pöördunud ettepanekuga kaasfinantseerida ettevõttes töötavate inimeste täiendkoolitust. Kuna tööhõiveameti tegevus on suunatud tööotsijate toetamisele, ei ole tal võimalik ettevõttesiseses täienduskoolituses osaleda. Tartumaa Tööhõiveamet korraldas uue vangla personali värbamist, sh vangla töötajate koolitust. Projekt viidi läbi Justiitsministeeriumi toel.

Riigikontrolli järeldus

Tööhõiveametid vajavad koolituskava koostades lisainfot piirkonna ettevõtete arengu ja potentsiaalse tööjõuvajaduse osas. Pelgalt registreeritud vakantside või ainult tööotsijate soovide alusel ei ole võimalik koostada pädevat koolituskava. Seega peab riigi tööturusüsteem jätkuvalt arendama nii otsekontakte tööandjatega kui koguma infot piirkonna majandusarengu ja perspektiivide kohta.

Koolitajate valik

Piirkonna majanduse ja tööhõiveameti andmebaaside analüüs võib anda selgeid tulemusi, kuid kui tööturukoolitajad nõutud erialadel kursusi ei paku, on tööhõiveamet väga raskete probleemide ees.

Üheks peamiseks keerdküsimuseks on kujunenud kursuste kättesaadavus. Kutsekoolireform ja koolitusfirmade arvu vähenemine on paljudes maakondades kahandanud kohapeal pakutavate kursuste valikut, mistõttu aktuaalseks on kujunenud võimalused suunata tööturukoolituse soovijad kursuste toimumiskohta. Samuti on need tegurid piiranud võimalust valida koolitusfirmade või kursuste vahel. Koolitatavail ei ole enamasti ka võimalust liituda mõnes muus linnas alustavate õpperühmadega. Enamikus maakonnakeskustes puuduvad võimalused omandada spetsiifilisi erialasid (nt õppida ja sooritada tasemeeksam kõrgema klassi keevitamises). Jõgeval nenditi, et koolitaja valik toimub koolituskoha alusel. Kuna koolitusse suunatavail ei ole reeglina võimalik sõita nt Tartusse või Tallinna, siis ollakse keskendunud kohalike võimaluste kasutamisele (Kesk-Eesti Arenduskeskus; Põltsamaa Kodu- ja Põllutöökool jt). Tartumaa Tööhõiveameti koolituskonsultant nentis, et nende erialade rühmakoolitus, mida Tartus ei pakuta, jääb lihtsalt ära.

Koolitajad valitakse reeglina riigihanke teel (riigihanketa on võimalik osta individuaalkoolitusi, mille maksumus on alla 200 000 krooni). Riigihankeid korraldavad kõik ametid eraldi. Selgitamaks sellise korralduse tulemusi, kogus Riigikontroll kõikidest külastatud tööhõiveametitest pakkumised müüjakoolitusele. Analüüs näitas, et sama eriala õpetamine erines maakonniti märgatavalt – nt kursuse kogupikkus oli 40–200 tundi. Samuti erinesid koolituste ülesehitus ja õppemetoodika.

Riigikontrolli järeldus

Koolitajate puudus ja valikuvõimaluste piiratus on probleemiks kõikides maakondades. Mitmesugused alternatiivsed koolitusvõimalused, mida tööhõiveametid on sunnitud tellima, ei pruugi tagada koolitusjärgset rakendumist. Kasutamata on ka tööhõiveametite võimalus viia läbi ühiseid riigihankeid, mis tagaksid koolitajate suurema huvi ja valmisoleku laiendada koolitusvõrku ka maakondadesse.

4.3. Tööturukoolitusse suunamise põhimõtted

Tööturukoolitusse suunatavate tööotsijate arv

Tööturuteenuse seaduse järgi on õigus taotleda tööturukoolitust kõigil registreeritud mittetöötavatel tööotsijatel ja töölepingu lõpetamise teate saanud registreeritud töötavatel tööotsijatel. Koolitatavate valiku põhimõtteid ei ole aga õigusaktidega määratletud, mistõttu ei ole ka tööhõiveametites kujunenud ühiseid põhimõtteid. Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja andmeil suunatakse aastas koolitusse 7,5% kõigist tööotsijaist. Ehkki ministeerium rõhutab koolitusse suunamise kriteeriumide olulisust, jäi vastuseta küsimus, keda peaksid tööhõiveametid koolituse seisukohast eelistama.

Tabelis 5 on esitatud piirkondade kaupa koolitusse suunatud inimeste arv suhtena piirkonnas aasta jooksul lisandunud tööotsijate arvu. Analüüs näitab, et kõige kergem ligipääs on Pärnumaal toimuvaile koolitustele, samas kui Tallinnas koguneb ühe koolitusse suunatud inimese kohta 17 uut tööotsijat.

Tabel 4. Koolitusse suunatud tööotsijate osakaal aasta jooksul lisandunud tööotsijate suhtes

	2000. a koolitusse suunatud	2000. a lisandunud tööotsijaid	Suhtarv*	2001. a koolitusse suunatud	2001. a lisandunud tööotsijaid	Suhtarv	Lisandunud tööotsijate arvu muut	Koolitusse suunatute arvu muut
Harjumaa	425	3 211	8	476	3 488	7	0,97	1,12
Hiiumaa	84	269	3	157	222	1	0,44	1,87
Ida-Virumaa	1 504	14 355	10	1 590	16 218	10	1,07	1,06
Jõgevamaa	234	2 698	12	465	2 856	6	0,53	1,99
Järvamaa	310	1 444	5	413	1 566	4	0,81	1,33
Läänemaa	158	1 942	12	266	1 512	6	0,46	1,68
L-Virumaa	246	2 546	10	520	3 271	6	0,61	2,11
Põlvamaa	217	2 720	13	342	2 023	6	0,47	1,58
Pärnumaa	834	3 165	4	921	3 015	3	0,86	1,10
Raplamaa	177	1 839	10	209	1 410	7	0,65	1,18
Saaremaa	492	2 330	5	400	1 566	4	0,83	0,81
Tartumaa	473	7 402	16	1 299	8 027	6	0,39	2,75
Valgamaa	340	1 584	5	410	1 606	4	0,84	1,21
Viljandimaa	349	2 546	7	486	4 327	9	1,22	1,39
Võrumaa	343	1 237	4	357	1 989	6	1,54	1,04
Tallinn	1 964	29 010	15	1 844	32 217	17	1,18	0,94

* Lisandunud tööotsijaid koolitusse suunatu kohta

Tartumaa Tööhõiveameti koolituskonsultant märkis, et ligi pool soovijaist ei saa tööturukoolitust. Põhjuseks on isiklike eelduste puudumine (koolitus ei aita seda inimest tööle), soov end koolitada koolituse enese, mitte rakendumise pärast (noored emad jt kodused inimesed), ning asjaolu, et sobivat koolitust pole võimalik Tartust osta. Seevastu Viljandis rahuldatakse 90% koolitustaotlusi.

Riigikontrolli järeldus

Tööotsijate suunamine koolitusse on väga ebaühtlane: kui Pärnumaal suunatakse koolitusse üks kolme lisandunud tööotsija kohta, siis Ida-Virumaal on lisandunud tööotsijate arv 3 ja Tallinnas ligi 6 korda suurem. See tähendab, et Tallinnas on valik kursustele minejate vahel tihedam, samas eelistatakse pikemaajalisi kursusi. Lisaks erineb ka tööturukoolitusele ette nähtud raharessurss.

Tööturukoolituse riskirühmad

Kõigil tööotsijana registreeritud inimestel ei ole võrdseid eeldusi saada koolituse tulemusena abi isiklikeks tööalasteks püüdlusteks. Alates 2000. aastast pakutakse tööturukoolitust ka neile tööotsijaile, kes on olnud tööotsijana registreeritud üle 1 aasta. Tallinna Tööhõiveameti tööturukoolituse osakonna juhataja sõnul ei ole need inimesed väga kõrge rakendumise potentsiaaliga – probleemiks on kujunenud suhtumine, tervis ja harjumused. Rakendumise seisukohast on paremas positsioonis need tööotsijad, kes on värskelt asunud tööotsingutele. Samas leidis Tallinna Tööhõiveameti vähekonkurentsi-võimeliste tööotsijate konsultant, et ilma korraliku koolituseta ei ole enamikul tema klientidest häid rakendumisvõimalusi. Tihti ei ole kliendid ka ise koolitusest huvitatud.

Korduvalt mainiti, et suureks riskiks on noored emad, kes on huvitatud oskuste-teadmiste täiendamisest ja seltsielust, kuid ei soovi pärast koolitust rakenduda. Värvikas näide esitati Viljandimaa Tööhõiveametis, kus koolituse tagasisideküsitlusest selgus, et kursuse parimad osad olid kohvipausid.

Riigikontrolli järeldus

Ei ole kujunenud ühtset seisukohta, kuidas käituda koolituse suhtes probleemsete tööotsijatega. Tegu on inimestega, kelle koolitamine ei ole otseses seoses rakendumisega. Nii riigi tööturusüsteemi juhtimise tasandil kui konkreetses tööhõiveametis tuleb leida tasakaal ja sobiv määr probleemsete rühmade kaasamisel tööturukoolitusse.

Riigikontrolli ettepanekud sotsiaalministrile

- Lähtudes asjaolust, et tööturukoolitus suurendab märkimisväärselt paljude tööotsijate eeldusi rakenduda, soovitame täpsemalt määratleda tööturukoolitusse suunamise põhimõtted. Suunates koolitusse neid tööotsijaid, kes on tööturukonsultatsioonist huvitatud ja pingutavad rakendumise nimel, saab riigi tööturusüsteem toetada inimesi, kes sellist tuge enim vajavad.

  Arvestades asjaolu, et pärast koolitust rakendub vaid pool lõpetanuist, tuleb leida võimalusi valida põhjalikumalt koolitusse suunatavaid inimesi. Kui läheneda tööotsijale personaalselt ja hinnata tema rakendumise potentsiaali, on võimalik tõsta nende koolitatute arvu, kellele piisab koolitusel omandatud oskustest sisenemaks tööturule. Suurendades koolitusjärgselt rakenduvate inimeste arvu 10%, on võimalik aasta jooksul lisaks rakendada 1000 töötut.

- Kuna mitmes Eesti piirkonnas ei ole piisavalt tööturukoolituse pakkujaid, soovitame rakendada tööhõiveametite ühiseid riigihankeid. Samuti oleks tööturukoolituse paremaks korraldamiseks otstarbekas rakendada tööhõiveametite koolituspakkumiste nimekirja. Kui teha pakkumised teatavaks üleriigiliselt, laieneksid tööotsijate valikuvõimalused ning suureneks riigi tööturusüsteemi kliendisõbralikkus.

  Korralik teave koolituspakkumiste ja kursuste kohta ning koolitusteenuse kättesaadavus on üks esmaseid eeldusi, et viia tööturukoolituse süsteem vastavusse tööturu vajadustega. Suuremad lepingumahud võimaldavad tööhõiveametitel paremini esitada nõudeid tööturukoolituse läbiviimise koha ja sisu osas. Koolituspakkumiste avaldamine ja ristkasutus võimaldaks igale soovijale leida optimaalse ja kättesaadavaima koolitusvõimaluse.

- Soovitame selgemalt määratleda, mil moel näitab koolitusjärgne rakendumine koolituse tulemuslikkust. Kui eesmärgiks on koolitusjärgne rakendumine, tuleks kehtestada sellised koolitusse suunamise kriteeriumid, mis arvestaksid lisaks tööotsija aktiivsusele ka koolitusjärgse rakendumise potentsiaali kuni konkreetsete tööpakkumiste arvestamiseni (tööandja kinnitus tulevase rakendumise kohta).

  Olukorras, kus koolitusse suunatakse järjest enam inimesi, kuid koolitusjärgne rakendumine jääb samaks, on tööturukoolituse sihtrühma ja õige koolitusvormi valik äärmiselt oluline. Arvestades rakendumise kõrget määra pärast individuaalkoolitusi, peaks sihiks olema otseselt tööturu nõuetest lähtuvate grupikoolituste ja põhjendatud individuaalkoolituste eelistamine. Lähtudes koolituse valikul neist põhimõtetest ja suurendades individuaalkoolituste osakaalu 10% võrra, oleks loodud eeldused, et täiendavalt rakenduks *ca* 800 inimest.

Margus Kurm

Peakontrolör

Tulemusauditi osakond