Eesti Töötukassa majandustegevus

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/52
02.07.2004

Eesti Töötukassa majandustegevus

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Eesti Töötukassa (edaspidi *töötukassa*) on töötuskindlustuse seaduse alusel loodud avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle tegevuse eesmärk on maksta töötuskindlustuse seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras töötuskindlustushüvitist, töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitist ja tööandja maksejõuetuse hüvitist. Töötukassa finantsvahendid on töötuskindlustusmaksetest laekuvad vahendid ja nende investeerimisest saadav tulu. 2003. aastal maksti 202,6 mln krooni hüvitisi.

Peamised tähelepanekud

Andmekogu loomine

Töötuskindlustuse seadus kohustab töötukassat asutama töötuskindlustuse andmekogu, millesse kantakse andmed kindlustatute, nende makstud töötuskindlustusmaksete ja kindlustusstaaži kohta ning andmed kindlustatutele hüvitiste määramise ja maksmise kohta. Auditi tulemusel selgus, et töötuskindlustuse andmekogu loomisel ei ole seadust täiel määral täidetud. Kuigi Maksu- ja Tolliamet on kohustatud andmekogusse esitama kindlustatute lõikes andmeid kindlustusmaksete tasumise kohta, mille abil saaks kindlaks teha kindlustatute kindlustusstaaži ja arvutada keskmise tasu ning kontrollida tööandjate esitatud andmeid, ei ole seda tehtud.

Tööandja andmete kasutamine

Seaduse järgi võetakse kindlustusstaaži tuvastamisel aluseks töötuskindlustuse andmekogu andmed. Kui jooksva kuu või eelnenud kuude andmed ei ole andmekogusse laekunud, arvestatakse kindlustusstaaži tuvastamisel ka tööandja poolt kindlustatule antud tõendi andmeid. Kuna Maksu- ja Tolliamet ei ole edastanud töötukassale andmeid kindlustusstaaži ja -maksete tasumise kohta kindlustatute osas kuude lõikes, siis on töötukassa võtnud hüvitist määrates aluseks ainult tööandja andmed kindlustusstaaži ja kindlustatule makstud tasude kohta. Neis tõendites toodud andmete õigsust on raske kontrollida, kuigi töötukassa töötajate sõnul on nad püüdnud võrrelda tööandja tõendi andmeid Maksu- ja Tolliameti andmetega, arvestades nende tekke- ja kassapõhisest esitamisest tulenevat erinevust. Riigikontroll võrdles 21 isiku töötuskindlustuse hüvitise arvestust Maksu- ja Tolliameti andmebaasis tööandja esitatud andmete põhjal tehtud arvestustega. Arvestused erinesid 18 juhul.

Info saamine tööhõiveametitest

Töötukassa tugineb hüvitise maksmisel suures osas kolmandate osapoolte andmetele. Näiteks peavad töötuskindlustushüvitiste saajate töötuna arvel oleku üle arvestust tööhõiveametid tööotsijate ja tööturuteenuste registris. Audit näitas aga, et registri töös esineb puudusi: sisestatud andmed ei salvestu alati ning töötu tööle asumist ei ole võimalik õigel ajal sisestada, kui ta tööle asununa jätkab tööhõiveameti korraldatud õppes osalemist. Probleemiks on ka asjaolu, et tööle asudes ei informeeri paljud töötud sellest tööhõiveameteid õigel ajal või jätavad selle üldse tegemata. Seetõttu ei saa tööhõiveametid edastada töötukassale infot hüvitise maksmise peatamiseks ning töötukassa maksab hüvitist põhjendamatult, olles sunnitud selle hiljem tagasi nõudma. Auditivalimisse sattus neli isikut, kes olid samal ajal saanud hüvitist ja tulu (selle põhjusi ei olnud töötukassa välja selgitanud). Riigikontroll leiab, et kui hüvitise saamise ajal on inimesel võimalik saada ka tulu, ei ole välistatud risk, et ta esitab töötuna arvel oleku nimel tööhõiveametile ebaõigeid andmeid. Neil juhtudel tuleks koostöös tööhõiveametiga välja selgitada tulu saamise põhjused, et veenduda, kas isik on töötu ja omab õigust hüvitisele.

Maksu- ja tolliameti andmed maksete jaotumisest sihtfondide vahel

Maksu- ja Tolliamet ei ole töötukassale raha üle kandes märkinud maksedokumendil eraldi summat kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmaksete kohta, vaid on kandnud töötukassa pangakontole kõik maksed selgitusega "töötuskindlustusmaksed". Ka pole Maksu- ja Tolliamet esitanud jooksvalt andmeid arvestatud ning laekunud töötuskindlustusmaksete jagunemise kohta.

Töötukassa on jaotanud 2/3 laekunud töötuskindlustusmaksetest töötuskindlustushüvitiste sihtfondi ja 1/3 töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste sihtfondi, kuid selline jaotus on siiski tinglik. 2003. aastal moodustas Maksu- ja Tolliameti andmeil töötuskindlustuse sihtfond 65,26% ja tööandjate sihtfond 34,74%. Seega osutus töötuskindlustuse sihtfond 8,06 mln krooni võrra töötukassa arvestatust väiksemaks ning tööandjate sihtfond sama summa võrra suuremaks. Aasta lõpus korrigeeritakse siiski Maksu- ja Tolliameti tõendi alusel sihtfondide kontodele kantud summasid.

Töötuskindlustusmaksete võlgade kajastamine

Töötukassa ei ole 2002. ega 2003. aasta majandustegevuse aastaaruandes kajastanud töötuskindlustusmaksete võlga vastavalt 6 057 388 krooni ja 6 579 768 krooni. Töötukassa töötajate sõnul lähtuti aastaaruannet koostades konservatiivsuse printsiibist ja audiitori soovitusest, sest ei olnud teada, kui suure osa võlasummast moodustasid ebatõenäolised ja lootusetud nõuded. Töötukassal endal pole infot võlgnevate ettevõtete ega võlgnevuse põhjuste kohta, kuid Maksu- ja Tolliamet saaks põhjused välja selgitada ning anda töötukassale andmeid ebatõenäoliste ja lootusetute maksunõuete kohta. Praegu seda ei tehta. Riigikontrolli hinnangul ei ole õige jätta töötuskindlustusmaksete võlad aruannetes kajastamata. Võla põhjused ja nende laekumise tõenäosus tulnuks välja selgitada, kuid töötukassa ei ole selle vastu huvi üles näidanud.

Reservkapitali haldamine

Vähendamaks riske, mis tulenevad töötuskindlustussüsteemile makromajanduslikest muutustest, moodustatakse reservkapital, mille suuruseks on vähemalt 10% töötukassa varade mahust. Reservkapitali haldaja – Rahandusministeerium – on lepingu järgi kohustatud tegema oma parimad jõupingutused reservkapitali väärtuse suurendamiseks ning selle säilivuse ja likviidsuse tagamiseks seaduse ja alamate aktidega kehtestatud piirangute raames. Riigikontroll ei pea seda õigeks. 2003. aasta lõpus oli reservkapitali vahendite paigutamise tulemus –4975 krooni, samal ajal oli töötukassa sihtfondide vahendite paigutuse tulusus 3,4%. Audit näitas, et reservkapitali vahendid olid paigutatud ühe finantstehinguga investeerimisfondi osakutesse.

Peamised ettepanekud

Ettepanekud sotsiaalministrile ja rahandusministrile

- Tagada töötuskindlustuse andmekogu loomine seaduses ette nähtud ulatuses ning töötuskindlustushüvitiste maksmiseks vajalike andmete jõudmine töötukassasse.
- Korraldada töötuskindlustusmaksete ülekandmine töötukassale nii, et oleks selge maksete jagunemine kindlustatu ja tööandja makseteks.
- Otsustada, mil moel peab Maksu- ja Tolliamet esitama töötukassale infot töötuskindlustusmaksete võlgnevuse kohta.
- Luua koos Maksu- ja Tolliameti, tööhõiveametite, Tööinspektsiooni ja haigekassaga terviklik kontrollisüsteem, et ennetada pettusi ja rikkumisi töötuskindlustushüvitiste maksmisel.

Ettepanekud töötukassa juhatusele

- Kohustada töötukassa töötajaid regulaarselt tutvuma andmetega, mida Tööturuamet peab töötuskindlustushüvitist saavate isikute töötuna arvel oleku kohta, ning lõpetada hüvitise maksmine töötustaatuse katkemisel juhtudel, mis pole piisavalt põhjendatud.
- Kui inimene saab hüvitise saamise ajal Maksu- ja Tolliameti andmeil töötasu, selgitada tööhõiveametitega välja selle põhjused ning vajadusel nõuda ebaseaduslikult saadud hüvitis tagasi.
- Teha Rahandusministeeriumile ettepanek täpsustada reservkapitali vahendite haldamise lepingut, viies sisse raha hajutamise nõude vahendite paigutamisel.

***

Auditeeritavate vastused

Sotsiaalminister teatas, et ministeeriumi 2004. aasta tööplaanis on töötuskindlustuse seaduse muutmise vajalikkuse analüüs ja seaduse muutmise seaduse ettevalmistamine, milles arvestatakse ka Riigikontrolli tehtud ettepanekuid. Ka on Sotsiaalministeeriumi IT-arenduse prioriteediks tööturuteenuste infosüsteemi ja tööotsijate riikliku registri arendamine. Samuti näeb tööturumeetmete kontseptsioon ette Töötukassa ja Tööturuameti vahelise suhtluse ning info- ja andmevahetuse efektiivsemaks muutmist, mis aitaks paremini korraldada aktiivsete tööturumeetmete osutamist ja töötushüvitiste maksmist.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister rahandusministri ülesannetes jäi Rahandusministeeriumi varasema seisukoha juurde: kuna seadus nõuab Maksu- ja Tolliametilt kassapõhiste andmete kogumist ja esitamist Töötukassale, siis ei peeta ka praegu otstarbekaks töötuskindlustuse rakendamiseks vajalike tekkepõhiste andmete kogumist. Minister lisas ka, et reservkapital on mahult liiga väike (2003. aasta lõpus 55 mln) ning investeerimisega on alati seotud risk.

Töötukassa juhatuse ja nõukogu vastuse kohaselt on nad nõus osalema õigusaktide muudatuste ettevalmistamises, samuti kontrollisüsteemi väljatöötamises ja ettevalmistamises.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**
Auditi iseloomustus **10**

1. TÖÖTUSKINDLUSTUSE ANDMEKOGU **11**

2. TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITIS **13**

2.1. Hüvitise määramise aluseks olevad andmed **13**
2.2. Töösuhte lõpetamise tõendamine **14**
2.3. Töötuna arvel oleku jälgimine tööhõiveametites **15**

3. TÖÖLEPINGUTE KOLLEKTIIVSE ÜLESÜTLEMISE HÜVITIS **16**

4. HÜVITIS TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUSE KORRAL **17**

5. TÖÖTUKASSA FINANTSTEGEVUS **18**

5.1. Ülevaade finantstegevusest **18**
5.2. Depoopangaga sõlmitud lepingu täitmine **18**
5.3. Maksu- ja Tolliameti info maksete sihtfondidesse laekumise kohta **19**
5.4. Reservkapitali haldamine **21**

SOTSIAALMINISTRI, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI RAHANDUSMINISTRI ÜLESANNETES NING TÖÖTUKASSA JUHATUSE JA NÕUKOGU VASTUSED **22**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Eesti Töötukassa (edaspidi ka *töötukassa)* on töötuskindlustuse seaduse alusel loodud avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb Vabariigi Valitsuse kinnitatud põhikirja alusel.[1]

Töötukassa tegevuse eesmärk on maksta töötuskindlustuse seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras töötuskindlustushüvitist, töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitist ja tööandja maksejõuetuse hüvitist.[2] Töötukassat juhivad kuueliikmeline nõukogu (esimees Riivo Sinijärv) ja kolmeliikmeline juhatus (esimees Meelis Paavel).

Töötukassas on kuus osakonda: hüvitiste, finants-, üld-, juriidiline, raamatupidamise ja IT osakond, kokku 18 inimest. Nõukogu töös osaletud aja eest makstakse nõukogu liikmetele tasu valitsuse kehtestatud tunnipalga alammäära alusel.[3] Juhatuse liikmetega on sõlmitud ametilepingud aastani 2007. Töötukassa tegevuskulud 2003. aastal olid 11,3 mln krooni.

Töötukassa vahendid on töötuskindlustuse seaduse alusel töötuskindlustusmaksetest laekuvad vahendid ja nende vahendite investeerimisest saadav tulu.[4] Töötuskindlustusmakseid maksavad kindlustatu ja tööandja ning selle määrad on vastavalt 1% ja 0,5% töötajale makstud palgalt ja muudelt tasudelt.[5]

Töötukassa alustas tegevust 2002. aastal. Hüvitisi hakati maksma 01.01.2003. 2003. aastal maksti 202,6 mln krooni hüvitisi. Kasum finantsvahendite paigutamisest oli 24,1 mln krooni.

Töötukassa osaleb Suurbritannia ekspertide juhitavas Phare projektis "Tööjõu vabal liikumisel sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid". Projekti tulemusena valmib EL-i määruste 1408/71 ja 574/72 rakendamiseks käsiraamat, mis sisaldab juhiseid töötuskindlustushüvitiste eksportimiseks, importimiseks ja kindlustusperioodide liitmiseks. Töötukassa on teinud ettevalmistusi kaardistamaks võimalikke lisaülesandeid ja tagamaks valmisolekut EL-i liikmesriikide kodanike teenindamiseks koostöös Sotsiaal- ja Rahandusministeeriumi, Tööturuameti ning Maksu- ja Tolliametiga. Sotsiaalministeerium on teinud ettepaneku määrata töötushüvitiste koordineerimise pädevaks asutuseks Eesti Töötukassa.

Hüvitiste sihtrühmad ja määrad

Õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul:

- kes on töötuna arvele võetud töötu sotsiaalse kaitse seaduse kohaselt;
- kellel on kindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 24 kuu jooksul.

Hüvitist ei saa kindlustatu, kes lõpetas töötamise või teenistuse viimases töökohas oma algatusel, töö- või teenistussuhte rikkumise, usalduse kaotamise, vääritu või korruptiivse teo tõttu, poolte kokkuleppel.[6]

Hüvitise määr on 50% kindlustatu keskmisest kalendripäeva töötasust 1.–100. kalendripäevani ning 40% kindlustatu keskmisest kalendripäeva töötasust 101.–360. kalendripäevani.[7]

Töölepingute kollektiivne ülesütlemine on töölepingute tööandjapoolne ülesütlemine, millega lõpetatakse töölepingud juriidilise isiku lõpetamise, füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise või töötajate koondamise tõttu 30 päeva jooksul, või teenistusest vabastamine ametiasutuse likvideerimise

[1] Töötuskindlustuse seaduse § 24
[2] Töötuskindlustuse seaduse § 23
[3] VV 04.12.2001. a määrus nr 382
[4] Eesti Töötukassa põhikirja § 29
[5] VV 21.11.2003. a määruse nr 287 §§ 2 ja 3
[6] Töötuskindlustuse seaduse § 6
[7] Töötuskindlustuse seaduse § 9

või ametnike koondamise tõttu 30 päeva jooksul, kui tööleping lõpetatakse või teenistusest vabastatakse teatud arv töötajaid.[8]

Töötajal on õigus saada hüvitist järgmises ulatuses:
- pidev töösuhe tööandja juures on kestnud kuni viis aastat – töötaja ühe keskmise kuupalga ulatuses;
- pidev töösuhe tööandja juures on kestnud 5–10 aastat – töötaja 1,5 keskmise kuupalga ulatuses;
- pidev töösuhe tööandja juures on kestnud üle 10 aasta – töötaja 2 keskmise kuupalga ulatuses.[9]

Hüvitist, mida tööandja maksab töölepingu seaduse alusel töölepingu lõpetamise korral või mida makstakse avaliku teenistuse seaduse alusel teenistusest vabastamise korral, vähendatakse töötukassast väljamakstud hüvitise võrra.

Tööandja maksejõuetus on pankrot või pankrotimenetluse raugemine pankrotiseaduse § 15 lõike 1 punkti 2 alusel ja § 29 lõike 1 alusel.[10]

Tööandja maksejõuetuse korral hüvitatakse töötajale:
- enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist saamata jäänud palk ja puhkusetasu;
- enne või pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist töölepingu lõpetamisel saamata jäänud hüvitis.[11]

Töötajale võib kokku maksta kuni kolm töötaja keskmist brutokuupalka, kuid mitte rohkem kui kolm Statistikaameti avaldatud Eesti keskmist brutokuupalka pankroti väljakuulutamise otsusele või pankrotimenetluse raugemise otsusele eelnenud kvartalis.

Hüvitiste määramise ja maksmise korraldus

Kõikide hüvitiste taotlemise avalduste vormid, avaldusele kantavate andmete loetelu ning avaldusele lisatavate dokumentide loetelu on kehtestatud sotsiaalministri määrustega.[12]

Hüvitiste menetlemisega tegelevad töötukassa hüvitiste osakond ja raamatupidamisosakond, lähtudes asutusesesisestest juhenditest.

Töötuskindlustushüvitise taotlemiseks esitab kindlustatu vormikohase avalduse elukohajärgse tööhõiveameti kaudu töötukassale.[13] Avaldusele lisatakse tööandja tõend kindlustatule makstud tasude ja tasudelt kinni peetud töötuskindlustusmakse kohta ning dokument töösuhte lõpetamise kohta.[14] Tööhõiveamet edastab töötukassale elektrooniliselt avaldusele kantud andmed hiljemalt avalduse vastuvõtmisele järgneval päeval ning posti teel avalduse ja sellele lisatud dokumendid hiljemalt kahe päeva jooksul nende vastuvõtmisest.[15]

Töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral esitab tööandja töötukassale vormikohase avalduse koos tööandja asukohajärgse tööinspektsiooni kooskõlastusega töölepingute kollektiivseks ülesütlemiseks viie päeva jooksul tööinspektsiooni kooskõlastuse saamisest arvates.[16] Hüvitise taotlemise avaldusele lisatakse tööandja kinnitatud väljavõtted töötajate tööraamatutest/töölepingutest, koopia tööinspektsiooni kooskõlastusest, tööandja esindaja volitus, kui nimetatud isik ei ole kantud äriregistri B-kaardile, ja nimekiri kohustusliku kogumispensioniga liitunud töötajatest.[17]

Tööandja maksejõuetuse korral esitab pankrotihaldur või ajutine pankrotihaldur hüvitise taotlemiseks töötukassale vormikohase avalduse koos tööandja maksejõuetuks tunnistamist tõendavate dokumentidega. Maksejõuetust tõendavateks dokumentideks on tööandja pankroti korral koopia kohtu otsusest

---

[8] Seda juhul, kui vabastatakse 5 töötajat kuni 19 töötajale tööd andva tööandja juures; 10 töötajat 20–99 töötajale tööd andva tööandja juures, 10% töötajatest 100–299 töötajale tööd andva tööandja juures; 30 töötajat 300 töötajale tööd andva tööandja juures.
[9] Töötuskindlustuse seaduse § 16
[10] Töötuskindlustuse seaduse § 19
[11] Töötuskindlustuse seaduse § 20
[12] Sotsiaalministri 16.12.2002. a määrus nr 147
[13] Töötuskindlustuse seaduse § 10
[14] Sotsiaalministri 16.12.2002. a määrus nr 147
[15] Töötuskindlustuse seaduse § 10
[16] Töötuskindlustuse seaduse § 17
[17] Sotsiaalministri 03.01.2003. a määrus nr 5

pankroti väljakuulutamise kohta ning tööandja pankrotimenetluse raugemisel koopia kohtu määrusest pankrotimenetluse lõpetamise kohta pankrotti välja kuulutamata. Hüvitise avaldus loetakse vastuvõetuks päevast, millal töötukassale on saabunud avaldus koos nõuetekohaste dokumentidega.[18]

19.12.2002 kinnitas töötukassa juhatus taotluste avalduste menetlemise detailsed protseduurireeglid, mida täpsustati 2004. aasta jaanuaris tingituna töötukassa struktuurimuudatustest. Töötuskindlustushüvitise avaldus registreeritakse üldosakonnas ja edastatakse hüvitiste osakonna peaspetsialistile, kes edastab avalduse menetlejatele. Avaldused hüvitiste maksmiseks töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral ja tööandja maksejõuetuse puhul suunab üldosakond juhatuse esimehe kaudu vastava hüvitiste osakonna peaspetsialistile. Kõigi hüvitise liikide puhul vaatab menetleja avalduse ja sellele lisatud dokumendid läbi ning kontrollib nende vastavust õigusaktide nõuetele. Vajadusel nõutakse lisadokumente või -andmeid. Andmete kontrolli tulemusena koostatakse hüvitise määramise või, kui puudusi ei kõrvaldata, määramata jätmise otsus, mille allkirjastab juhatuse liige. Hüvitise määramise otsuse alusel kannab töötukassa hüvitise saaja pangakontole või kindlustatu soovil makstakse hüvitis posti teel.

Ülevaade makstud hüvitistest

Töötukassa maksis 2003. aastal 16 338 isikule 202,6 mln krooni hüvitist. Töötuskindlustushüvitiste sihtfondist maksti 113,3 mln krooni ning töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondist 89,3 mln krooni, sh töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitis oli 68,7 ja tööandja maksejõuetuse hüvitis 23 mln krooni.

Tabel 1. Töötukassale esitatud taotlused

Avaldused	Töötuskindlustus-hüvitis	Töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitis		Tööandja maksejõuetuse hüvitis	
	Avaldusi	Avaldusi	Hüvitise saajaid	Avaldusi	Hüvitise saajaid
Esitatud	10 378	168	4 389	190	2181
Rahuldatud	10 033	159	4 247	182	2058

Allikas: Eesti Töötukassa

Keskmine töötuskindlustushüvitis moodustas 2003. aastal 2188 krooni, keskmine koondamishüvitis 7699 krooni ning keskmine pankrotihüvitis 11 136 krooni. Töötuskindlustushüvitise maksmise keskmine periood 2003. aastal oli 140 päeva.

Tagasinõuded

Töötukassa esitas 2003. aastal tagasinõude ebaseaduslikult makstud töötuskindlustushüvitise kohta 135 isikule summas 187 832 krooni. 31.12.2003. a seisuga on sellest seaduses sätestatud korras nõutud sisse 150 744 krooni, tagastamata oli 34 isikul kokku 37 088 krooni. Kõigi nende isikutega on kooskõlastatud tagasimaksegraafikud ning võla sissenõudmine toimub vastavalt graafikutele.

Töötukassa selgitusel on hüvitiste ebaseaduslik maksmine olnud tingitud valdavalt sellest, et tööhõiveametid ei ole peatanud töötuna arvel olekut kohe, kui selleks on tekkinud faktiline ja õiguslik alus ega teavitanud sellest töötukassat.

Ülevaade finantstegevusest

Töötukassa finantsvahendid on töötuskindlustusmaksetest laekuvad vahendid ja nende investeerimisest saadav tulu. Töötuskindlustusmaksetest moodustatakse kaks eraldiseisvat sihtotstarbelist fondi: töötuskindlustushüvitiste sihtfond ning töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond.[19] Sihtfondi moodustavad vastavalt kindlustatute ja tööandjate töötuskindlustusmaksed ning nende paigutamisest saadav tulu.

Vähendamaks riske, mis tulenevad töötuskindlustussüsteemile makromajanduslikest muutustest, moodustatakse reservkapital, mille suuruseks on vähemalt 10% töötukassa varade mahust.[20]

Töötukassa 2003. aasta eelarves oli kavandatud töötuskindlustusmakseid 556,865 mln krooni, sh töötajate töötuskindlustusmakse 361,522 mln krooni ja tööandja töötuskindlustusmakse 195,343 mln

[18] Töötuskindlustuse seaduse § 21
[19] Töötuskindlustuse seaduse § 36
[20] Töötuskindlustuse seaduse § 34

krooni. Kokku laekus töötuskindlustusmaksetest 575,041 mln krooni (sh töötajate sihtfond 373,95 ja tööandjate sihtfond 199,766 mln krooni) ehk 103,3% planeeritud eelarvemahust.

Investeeringutulu oli 2003. aasta eelarves planeeritud 20,958 mln krooni. Tegelikult laekus 24,119 mln krooni (115,1% prognoositust), sh töötuskindlustushüvitiste sihtfondi 16,4 mln krooni, töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse sihtfondi 7,7 mln krooni ning reservkapitali osas -4975 krooni. Aastane tulusus oli tervikuna 3,41%. Töötuskindlustuse sihtfondi vahendite tootlus oli 3,4% ja tööandja sihtfondil 3,43% ning reservkapitali vahendite paigutamise tulusus oli -0,08%.

Tabel 2. Sihtfondide väärtused ja väljamaksed seisuga 31.12.2003 (mln krooni)

	Töötuskindlustus-hüvitise sihtfond	Töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond	Reservkapital
Väärtus	611,9	271,7	55
Väljamaksed	113,3	89,3	–

Finantsvahendite haldamise korraldus

Töötukassa põhidepoopank on Eesti Ühispank, kellega on 30.10.2002 sõlmitud depooleping väärtpaberite ja muude finantsvahendite hoidmiseks ning finantsvahendite ja -tehingute üle arvestuse pidamiseks.

Finantsvahendite juhtimisega seotud tegevused[21] on alljärgnevad:

- **Finantsosakonna investeeringute juht** planeerib investeerimiseks vajalikke rahavooge, teeb investeerimisotsuseid, koostab ja esitab juhatusele varade paigutuse kvartaliaruande, algatab finantstehinguid depoopanga maaklerteenuse vahendusel ja võrdleb sisemise finantstehingute arvestuse lõppsaldosid depoopanga esitatud kuu- ja kvartaliaruannete lõppsaldodega ning jälgib igapäevaselt investeerimispiirangutest kinnipidamist.

- **Finantsvaldkonna juhatuse liige** (finantsosakonna juht) kontrollib investeeringute juhi koostatud tehinguarvestust ja aruandlust, kontrollib kord nädalas pisteliselt depoopanga finantstehingute arvestust, varade väärtust ja tootlust ning allkirjastab finantstehingute kinnitusi pankadele ja vastutab investeerimisalaste riskide võtmise eest.

- **Raamatupidamisosakonna juhataja-pearaamatupidaja** teeb rahalisi sisse- ja väljamakseid sihtfondide kontodele, kirjendab depoopanga, teiste pankade või fondivalitsejate päeva tehingukokkuvõtete alusel finantstehinguid raamatupidamises ning võrdleb depoopanga päeva- ja kuuraportite andmeid raamatupidamisandmetega, kuuraportites kontrollib lõppsaldosid.

Reservkapitali haldamist korraldab riigikassa vastavalt töötukassa ja Rahandusministeeriumi vahel sõlmitud reservkapitali haldamise lepingule. Reservkapitali kohta esitab riigikassa töötukassale iga kuu kirjaliku aruande järgneva kuu 10. pangapäevaks tehtud tehingute ja reservkapitali suuruse kohta. Aruanne peab sisaldama lepingus näidatud andmeid: aruandeperioodil tehtud hoiustamistehingud ja nende tehingute olulised tingimused, aruandeperioodil soetatud väärtpaberid ja soetamistehingute olulised tingimused, aruandeperioodil tehtud tuletistehingud ja nende tehingute olulised tingimused, reservkapitali paigutuste ülevaade ja nende väärtus aruandeperioodi viimase pangapäeva seisuga.

Reservkapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras töötukassa sihtfondi vahendite ebapiisavuse korral töötukassa nõukogu otsusega. Enne otsuse langetamist esitab nõukogu sotsiaalministri kaudu ettepaneku Vabariigi Valitsusele töötuskindlustusmakse määra suurendamiseks tasemeni, mis tagab töötukassa eesmärkide täitmiseks piisavate rahaliste vahendite laekumise.

[21] Tulenevad osakondade põhimäärustest, ametijuhenditest, finantsvahendite haldamise korrast, finantstehingute teostamise korrast, arvelduskontode kasutamise korrast, raamatupidamise sise-eeskirjast, kontode käsutamise volitustest ja nende ulatusest.

Auditi iseloomustus

Auditiga sooviti vastus saada järgmistele küsimustele:

- Kas töötukassa tegevus töötuskindlustushüvitise ning töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral hüvitiste maksmise korraldamisel on sihipärane ning arvestab töötuskindlustusseadusest ja muudest õigusaktidest tulenevaid nõudeid?
- Kas töötukassa tegevus hüvitiste maksmise korraldamisel on vajalikul määral reguleeritud, kas ametnike kohustused, vastutus ja õigused on piisavalt ja selgelt fikseeritud, kas sisekontrollisüsteem toimib tõhusalt?
- Kas töötukassa on loonud usaldusväärse ja toimiva töötuskindlustuse andmekogu?
- Kas tööhõiveametid, tööandjad ja pankrotihaldurid on esitanud töötukassale hüvitiste määramiseks kõik vajalikud dokumendid?
- Kas ebaseaduslikult makstud hüvitised on tagasi nõutud?
- Kas töötukassa finantsvahendeid on kasutatud üksnes seaduses sätestatud eesmärkidel? Kas finantsvahendeid ja reservkapitali hallates on lähtutud nende säilivuse, likviidsuse ja tootlikkuse tagamise eesmärkidest?
- Kas finantstehingud on tehtud kooskõlas pangaga sõlmitud depoolepingu tingimustega ja finantsvahendite haldamise korras sätestatud nõuetega?

Analüüsiti 2003. aastal hüvitiste maksmist 187 isikule töötuskindlustushüvitise, 11 tööandja kollektiivse töölepingute ülesütlemise hüvitise ja 11 tööandja maksejõuetuse korral. Valimiga hõlmati hüvitise määramise otsused 2003. aasta veebruarist, maist ja novembrist. Pärnu- ja Hiiumaa töötuskindlustushüvitistele pöörati süvendatud tähelepanu, sest nende maakondade tööhõiveameteid ei ole Riigikontroll varem töötute küsimuses auditeerinud.

Hüvitiste maksmise põhjendatust hinnati maksmise korraldamist selgitavate dokumentide ja nende kohta antud selgituste põhjal. Töötukassa andmeid võrreldi Maksu- ja Tolliameti, haigekassa ning tööhõiveametite andmetega. Tutvuti ka töötukassale esitatud vaidlustustega ja nende suhtes tehtud otsustega.

Finantsvahendite haldamise puhul lähtuti eesmärgist hõlmata kõik vahendite liigid. Valimisse võeti kõik realiseeritud kahjumiga finantstehingud. Reservkapitali haldamisel oli tehtud vaid üks tehing. Finantsvahendite haldamise auditeerimisel kasutati töötukassa andmete kõrval ka pankade ja riigikassa andmeid.

Hinnates hüvitiste maksmise ja finantsvahendite haldamise korralduse vastavust seaduses kehtestatud nõuetele, võrdles Riigikontroll toimunut seaduses ja töötukassas kehtestatud juhendites sätestatuga.

Varasemad auditid

Riigikontroll ei ole varem töötukassa majandustegevust auditeerinud.
Riigihangete Amet on kontrollinud riigihangete läbiviimist 2003. aastal, mainides puudusena, et mõnel juhul ei ole väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse valikul (sõiduautode kasutusrent ning infosüsteemi muutmine ja arendamine) peetud kinni riigihangete seadusest. Samuti on riigihanke deklaratsioonide esitamisel riiklikule riigihangete registrile ületatud seaduses sätestatud tähtaega.

Töötukassal pole oma siseaudiitorit. Nõukogu kinnitas 2003. aastaks siseauditi funktsiooni tööplaani, mis on ka täidetud. Tööplaan 2004. aastaks on kinnitatud 23.11.2003. Audititeemad on: sisekontrollisüsteem ja riskid pärast esimest tegutsemisaastat, turvariskide analüüs, sisekontrollisüsteemi ja tegevusriskide hindamisest tulenevad audititeemad ning sisekontrolli arendamise nõustamine.

Töötukassa juhatuse tellimisel tegi Rimess MRI OÜ 2003. aastal 4 auditit: sisekontrollisüsteemi ja tegevusriskide audit, finantsvahendite haldamise audit (ilma reservkapitalita), hüvitiste menetlemise audit ja IT audit. Audiitori ettepanekud on juhatus läbi arutanud ning võtnud edaspidi täitmiseks. Ettepanekud käsitlevad vajadust töötada välja siseregulatsioonid või täpsustada olemasolevaid.

Ernst Young Baltic AS tegi 2002. a aastaaruande auditi ning 2003. aasta septembris vaheauditi ja 2003. a aastaaruande auditi.

1. Töötuskindlustuse andmekogu

Seadus kohustab töötukassat asutama töötuskindlustuse andmekogu.[22] Andmekogu pidamise, andmete töötlemise, kasutamise ja väljastamise kord on sätestatud töötuskindlustuse andmekogu põhimäärusega.[23] Andmekogusse kantakse andmed kindlustatute, nende makstud töötuskindlustusmaksete ja kindlustusstaaži kohta ning kindlustatutele hüvitiste määramise ja maksmise kohta; andmekogu vastutav ja volitatud töötleja on töötukassa.[24]

Andmekogusse peavad andmeid esitama Maksu- ja Tolliamet ning Tööturuamet. Maksu- ja Tolliamet edastab töötukassale hüvitiste määramiseks ja maksmiseks kindlustatute isikuandmed, andmed saadud tasude ja hüvitiste kohta, kindlustatult kinni peetud ning Maksu- ja Tolliametile üle kantud töötuskindlustusmaksete kohta kalendrikuude lõikes ning tööandja makstud töötuskindlustusmaksete kohta kalendrikuude lõikes.[25]

Andmed tuleb esitada 15 päeva jooksul nende Maksu- ja Tolliametile laekumisest arvates. Kuna tööandjad peavad kandma tasumisele kuuluvad summad Maksu- ja Tolliameti pangakontole ja esitama deklaratsiooni hiljemalt väljamakse tegemisele järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks[26], siis peaks Maksu- ja Tolliamet esitama andmed töötukassale hiljemalt maksete laekumise ja deklaratsioonide esitamise kuu 25. kuupäevaks. Töötukassa on sõlminud Maksuametiga lepingu infosüsteemide kaudu toimuvaks andmevahetuseks ja kokkuleppe töötuskindlustusmaksete ülekandmise kohta. Elektroonilist andmevahetust Tööturuametiga reguleerib koostööleping. Eesti Haigekassa annab koostöölepingu alusel töötukassale andmeid kindlustatu ajutise töövõimetuse päevade arvu kohta, mis on vajalikud kindlustatu keskmise kalendripäeva töötasu arvutamiseks.

Auditiga selgus, et töötuskindlustuse andmekogu loomisel ei ole töötuskindlustuse seadust täidetud. Kuigi andmekogu loomise eesmärgiks oli koondada andmed kõigi töötuskindlustusmakset tasuvate isikute kohta, ei ole Maksu- ja Tolliamet esitanud töötukassale andmeid kindlustusmaksete tasumise kohta kindlustatute lõikes, mille abil saaks kindlaks teha kindlustatute kindlustusstaaži ja arvutada keskmist tasu ning kontrollida tööandjate esitatud andmeid. Maksu- ja Tolliameti poolt töötukassale esitatavad andmed töötuskindlustusmaksete tasumise kohta ei ole ka oma kassapõhisuse tõttu piisavad töötuskindlustushüvitise määramiseks üksnes andmekogu andmete alusel. Töötukassa nõukogu arutas probleemi 25.04.2003, kuid otsust vastu ei võtnud. Juhatus on selles küsimuses pöördunud Maksu- ja Tolliameti ning Rahandus- ja Sotsiaalministeeriumi poole, kuid lahendust pole leitud. Rahandusministeeriumi kantsler teatas, et andmete kogumine kalendrikuude kohta, mille eest töötuskindlustusmakseid on makstud, ei seondu sisuliselt Maksuameti põhimäärusest tulenevate ülesannetega ning ministeerium ei pea õigeks Maksuametit sellise ülesandega koormata.[27]

Hüvitise määramiseks vajalikke andmeid ei ole töötukassal võimalik saada Maksu- ja Tolliameti andmebaasist ka andmevahetuse lepingu alusel. Andmeid töötuskindlustusmakset tasuvate isikute kohta võib saada küll konkreetsete päringutena Maksu- ja Tolliameti andmebaasist, kuid need andmed ei ole piisavad isiku kindlustusstaaži tuvastamiseks kehtivate õigusaktide kohaselt. Põhjuseks on asjaolu, et töötuskindlustussüsteem on üles ehitatud tekkepõhiselt, kuid Maksu- ja Tolliamet arvestab makse kassapõhiselt. Seetõttu ei saa töötukassa teada, mis kuu eest on töötuskindlustust makstud, vaid mis kuus on see Maksu- ja Tolliametile deklareeritud.

Riigikontroll tutvus Maksu- ja Tolliameti seisukohtadega töötuskindlustuse andmete töötukassale esitamise osas. Maksu- ja Tolliamet leidis, et kuna makse arvestatakse kassapõhise printsiibi alusel, siis amet on võimeline edastama vaid selliseid andmeid, mis sisalduvad rahandusministri määrusega kehtestatud deklaratsioonis TSD. Töötuskindlustusandmed kui tekkepõhised andmed selles aga ei kajastu ning pole ka põhjendatud kajastada andmeid, mis ei ole vajalikud maksude määramiseks ning mis erinevad kardinaalselt teistest deklaratsioonis kajastatavatest andmetest.

---

[22] Töötuskindlustuse seaduse § 35
[23] Vabariigi Valitsuse 17.12.2002. a määrus nr 391" Töötuskindlustuse andmekogu põhimäärus"
[24] Töötuskindlustuse andmekogu põhimäärus
[25] Töötuskindlustuse seadus § 35
[26] Töötuskindlustuse seaduse § 42
[27] Rahandusministeeriumi 17.12.2002. a kiri nr V-1/14204

Seega ei saa Maksu- ja Tolliamet tekkepõhiste andmete õigsust kontrollida ning oleks ainult vahendaja töötukassa ja tööandjate vahel. Kui aga Maksu- ja Tolliamet deklareeritud andmeid ei kontrolli, on need sama vähe usaldusväärsed kui sotsiaalministri kinnitatud vormi kohaselt esitatud tööandja tõendi andmed. Kui Maksu- ja Tolliamet hakkab aga neid andmeid kontrollima, siis paratamatult peab ta maksumaksjatele selgitama töötuskindlustuse põhimõtteid, mille jaoks ei ole tal aga kompetentsust ja spetsialiste. Lisaks on töötuskindlustusandmete kogumine Maksu- ja Tolliameti arvates kulukas ning tööandjat ebaefektiivselt koormav protseduur.[28]

Riigikontroll on arvamusel, et töötuskindlustusmaksete kogumist on siiski mõeldav tagada Maksu- ja Tolliametit kasutades, sest neid makseid kogutakse paralleelselt teiste maksude isikustatud kogumisega.

Ettepanek sotsiaalministrile ja rahandusministrile

- Tagada töötuskindlustuse andmekogu loomine seaduses ette nähtud ulatuses ning töötuskindlustushüvitiste maksmiseks vajalike andmete jõudmine töötukassasse. Kui seda ei peeta võimalikuks, siis algatada seaduste muutmine nii, et oleks tagatud töötuskindlustushüvitise sihipärane maksmine.

[28] Maksuameti 03.12.2002. a kiri nr 6.1-9.1/11385 Rahandusministeeriumile

2. Töötuskindlustushüvitis

2.1. Hüvitise määramise aluseks olevad andmed

Vastavalt sotsiaalministri määrusele tuleb töötuskindlustushüvitise taotlemise avaldusele lisada tööandja tõend kindlustatule makstud tasude ja tasudelt kinni peetud töötuskindlustusmakse kohta ning dokument töölepingu lõpetamise või teenistusest vabastamise aluse ja aja kohta.[29]

Kindlustusstaaži arvestatakse kindlustatu makstud töötuskindlustusmaksete alusel kuudes ja aastates, mille tuvastamiseks kasutatakse töötuskindlustuse andmekogu andmeid. Kui jooksva kuu või eelnenud kuude andmed ei ole andmekogusse laekunud, võetakse kindlustusstaaži tuvastamisel arvesse tööandja poolt kindlustatule antud tõendi andmed viimasel 12-l töötatud kalendrikuul makstud tasude liikide, suuruste ja tasudelt kinni peetud töötuskindlustusmakse kohta kalendrikuude lõikes.[30]

Kindlustatule makstud tasude ja neilt kinni peetud töötuskindlustusmakse tõendi vorm on kinnitatud sotsiaalministri määrusega[31]. Tõendis tuuakse andmed kuude lõikes makstud tasude (bruto) kohta, sh puhkusetasu ja töö- või teenistussuhte lõpetamisel makstud hüvitiste ja kinnipeetud töötuskindlustusmakse kohta.

Tööandja on kohustatud arvestama ja kinni pidama töötajale makstud palgalt ja muudelt tasudelt töötuskindlustusmakseid, kandma need Maksu- ja Tolliameti pangakontole hiljemalt väljamakse tegemise kuule järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks ja esitama samaks kuupäevaks elu- või asukohajärgsele Maksu- ja Tolliameti piirkondlikule maksukeskusele vastava deklaratsiooni. Maksu- ja Tolliamet kontrollib makse tasumise õigsust, määrab vajaduse korral tasumisele kuuluva makse summa, nõuab selle sisse maksukorralduse seaduses sätestatud korras ning rakendab rikkuja suhtes kohustuste täitmisele sundimiseks seadusega lubatud sunnivahendid.[32]

Kuna Maksu- ja Tolliamet ei ole edastanud töötukassale andmeid kindlustatute kindlustusstaaži ja kindlustusmaksete tasumise kohta kuude lõikes, siis on töötukassa võtnud hüvitiste määramise aluseks ainult tööandja tõendil toodud andmed kindlustusstaaži ja kindlustatule makstud tasude kohta. Neis tõendites toodud andmete õigsuse täielik kontrollimine ei ole võimalik, kuigi töötukassa töötajate sõnul võrdlevad nad tööandja tõendi andmeid Maksu- ja Tolliameti andmetega, arvestades nende tekke- ja kassapõhisest esitamisest tulenevat erinevust. 2003. aasta kohta langevad andmed töötukassa töötajate selgituste kohaselt kokku ainult 36% juhtudest.

Auditi käigus koostas Riigikontroll riskantsematest juhtudest[33] 21 isiku töötuskindlustushüvitise arvestused Maksu- ja Tolliameti andmete baasil ning võrdles tulemusi tööandja esitatud andmete põhjal tehtud arvestustega. Võimaluse piires püüti arvesse võtta kassa- ja tekkepõhiste andmete erinevust. Tulemused erinesid 18-l juhul. Neljal juhul puudus Maksu- ja Tolliameti andmete alusel isikul hüvitise saamiseks vajalik kindlustusstaaž ning neli isikut oli saanud hüvitise saamise perioodil tulu (mille põhjusi ei olnud töötukassa välja selgitanud). Töötukassa töötajate arvates ei ole töötuskindlustushüvitise saamine seotud tulu saamisega samal perioodil, küll aga peab isik olema hüvitise saamise ajal töötu ja otsima tööd, osalema aktiivselt tööhõivemeetmetes; töötu seisundi määramine on töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel tööhõiveametite kohustus.

Riigikontroll ei nõustu selle seisukohaga. Kui hüvitise saamise ajal on inimesel võimalik saada ka töötasu, ei ole välistatud risk, et ta esitab töötuna arvel oleku nimel tööhõiveametile ebaõigeid andmeid. Neil juhtudel tulnuks koostöös tööhõiveametiga välja selgitada töötasu saamise põhjused, et veenduda, kas isik on töötu ja hüvitise maksmiseks on seaduslik alus.

Kuuele isikule oli arvestatud hüvitist rohkem ja viiele vähem, kui tulenes Maksu- ja Tolliameti andmetel tehtud arvestusest. Lisaks erinesid mõningatel juhtudel küll arvestuse tulemused, kuid mõlema arvestuse puhul ületas keskmine kalendripäevade tasu kolmekordset Eesti keskmist ning seetõttu see makstud hüvitise suurust ei mõjutanud.

---

[29] Sotsiaalministri 16.12.2002. a määrus nr 147
[30] Töötuskindlustusseaduse § 7
[31] Sotsiaalministri 03.01.2003. a määrus nr 3
[32] Töötuskindlustusseaduse § 42
[33] Juhud, mille puhul tööandja tõendi ning Maksu- ja Tolliameti andmed kõige enam erinesid.

Mõningatel juhtudel olid tööandjad esitanud töötukassale töötu töötasu tõendi, kuid Maksu- ja Tolliametile ei olnud nad neid tasusid deklareerinud.

Paljudel hüvitise taotluse avaldustel esines ebatäpsusi. Tihti oli avaldusel tegemata märge töötu abiraha viimase maksmise juhtumi osas, mille peab täitma tööhõiveamet. Mõnel juhul oli taotleja palunud hüvitise üle kanda olematusse panka (nt Hoiupank, Harjumaa pank). Töötukassa töötajad ei olnud märkinud, kas andmed olid üle kontrollitud.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Luua koos Maksu- ja Tolliameti, tööhõiveametite, Tööinspektsiooni ja haigekassaga terviklik kontrollisüsteem, et ennetada pettusi ja rikkumisi töötuskindlustushüvitiste maksmisel.

Ettepanekud töötukassa juhatusele

- Kohustada töötukassa töötajaid regulaarselt tutvuma andmetega, mida Tööturuamet peab töötuskindlustushüvitist saavate isikute töötu seisundi kohta, ning lõpetada hüvitise maksmine töötuna arvel oleku katkemisel juhtudel, mis pole piisavalt põhjendatud.
- Kui inimene saab hüvitise saamise ajal Maksu- ja Tolliameti andmeil töötasu, selgitada tööhõiveametitega välja selle põhjused ning vajadusel nõuda ebaseaduslikult saadud hüvitis tagasi.
- Jälgida, et töötuskindlustuse taotluste avaldused oleksid täidetud korrektselt ning vajadusel nõuda lisainfot.

2.2. Töösuhte lõpetamise tõendamine

Sotsiaalministri määruse järgi tuleb hüvitise taotlemise avaldusele lisada dokument töölepingu lõpetamise või teenistusest vabastamise aluse ja aja kohta. Konkreetseid nõudeid dokumendile ei ole määrusega kehtestatud. Taotlejad on esitanud töösuhte lõpetamise tõendamise kohta väga erinevaid dokumente. Lisaks töölepingute koopiatele on esitatud tööandja poolt töötajale väljastatud töösuhte lõpetamise teateid eelseisva koondamise kohta, töölepingu osi, töölepingu lisa lehti, tööraamatu väljavõtteid, tööandja teadet, et töösuhe on lõpetatud hüvitise taotlejaga jne. Mõnel juhul puudus tööraamatu väljavõttel töötaja nimi, mistõttu ei ole selge, kas tööraamat kuulub hüvitise saajale.

Mõnel juhul on taotleja märkinud töösuhte lõpetamise aluse üldsõnaliselt. Ühel juhul oli näidatud, et tööleping on lõpetatud töötaja avalduse alusel (seadus ei luba sel juhul hüvitist maksta, välja arvatud juhul, kui tööleping on lõpetatud töötaja algatusel tööandjapoolse lepingutingimuste rikkumise tõttu). Kui töösuhte lõpetamise alus on täpselt formuleerimata, ei ole võimalik otsustada hüvitise määramise seaduslikkust. Töötukassa töötajate sõnul on nad alati tuvastanud töösuhte lõpetamise täpse aluse ja aja.

Ühel juhul oli tööandja tõend kindlustatule makstud tasude ja neilt kinni peetud töötuskindlustusmaksete kohta esitatud kahelt tööandjalt, kuid töösuhte lõpetamise alus oli esitatud vaid ühe tööandja osas. Hüvitise saamise ajal oli isik Maksu- ja Tolliameti andmeil saanud teiselt tööandjalt, kellega töösuhte lõpetamine ei olnud hüvitise määramisel tuvastatud, töötasu 1500 krooni. Töötukassa polnud välja selgitanud töötasu saamise põhjust. Pole selge, kas taotleja oli tegelikult töötu ja õigustatud saama töötuskindlustushüvitist. Töötukassa töötajate selgitusel peab töötustaatust kontrollima tööhõiveamet.

Tuginedes ülaltoodule ei ole Riigikontroll kindel, et töötuskindlustushüvitist on alati makstud seaduslikult.

Ettepanekud töötukassa juhatusele

- Kohustada töötukassa töötajaid võrdlema tööandjate tõendite andmeid Maksu- ja Tolliameti andmebaasiga ka pärast hüvitise määramist ning ilmnenud erinevuste korral selgitama välja põhjused, nõudes vajadusel ebaseaduslikult makstud hüvitised tagasi.
- Nõuda võimalusel alati koopiat töösuhte aluseks olnud dokumendist.

2.3. Töötuna arvel oleku jälgimine tööhõiveametites

Kuna töötuskindlustushüvitise saaja töötu seisundi üle peavad arvestust tööhõiveametid tööotsijate ja tööturuteenuste registris, siis tutvus Riigikontroll arvestuse pidamisega Pärnu- ja Hiiumaa tööhõiveametites.

Selgus, et paljud töötud ei olnud pöördunud tööhõiveametisse ametniku määratud ajal vähemalt kord 30 päeva jooksul. Neist enamikul juhtudel oli töötu seisund infosüsteemis automaatselt katkenud, kuid ametnikud olid selle ennistanud. Määratud tähtajal pöördumata jätmise mõjuva põhjuse sisu ei ole regulatsioonides selgelt sätestatud. Ka ei ole Tööturuamet kujundanud ühtset praktikat, mida lugeda mõjuvaks põhjuseks, kui töötu ei ilmu määratud ajal tööhõiveametisse. Vaid Hiiumaa Tööhõiveamet oli vähestel juhtudel töötu kliendikaardile lisanud töötu või ametniku selgituse pöördumata jätmise põhjuste kohta. Enamasti oli töötu seisundi ennistamisel tehtud infosüsteemi märge, et eelmine pöördumine oli infosüsteemi kandmata. Mõningatel juhtudel ei olnud aga töötu seisundit üldse katkestatud. Mõnel juhul erinesid töötu kliendikaardile kantud tööhõiveametisse pöördumiste kuupäevad infosüsteemi kantud kuupäevadest.

Pärnumaa Tööhõiveametis oli ühel juhul asunud isik kliendikaardi info järgi tööle 02.02.2004, kuid infosüsteemis oli jätkuvalt peetud töötu seisundi üle arvestust ning tööle asumise kuupäevaks oli infosüsteemi kantud 09.03.2004.

Samuti oli amet ühel juhul pidanud töötu seisundi arvestust pensioniealise isiku osas ning viimane oli saanud ka töötuskindlustushüvitist.

Pärnumaa Tööhõiveameti ametnike väitel ei ole Tööturuameti infosüsteemi häirete tõttu tihti võimalik infot sisestada ning mõnel juhul selgub alles kuu aja jooksul, et sisestatud info ei ole tegelikult salvestatud. Tööhõiveametite töötajate võimalused info sisestamisel on piiratud. Näiteks kui töötu jätkab tööle asumisel tööhõiveameti korraldatud õpet, siis ei ole võimalik tööle asumist infosüsteemi õigel ajal sisestada.

Tööhõiveametitele on probleemiks asjaolu, et tööle asudes ei informeeri paljud töötud sellest tööhõiveameteid õigeaegselt ning seetõttu ei saa tööhõiveametid edastada infot ka töötukassale hüvitise maksmise peatamiseks. Sellest tulenevalt on töötukassa pidanud makstud hüvitisi tagasi nõudma. Ka ei ole praegu tööhõiveametitel juurdepääsu Maksu- ja Tolliameti andmebaasidele, mistõttu ei saa tööhõiveamet teada töötutele samaaegselt laekuvast tulust.

Mõningad hüvitise saajad ei ole aga tööhõiveametit tööle asumisest üldse informeerinud. Nende töötuna arvel olek on katkenud seoses 30 päeva jooksul pöördumata jätmisega tööhõiveametisse. Neil juhtudel ei ole võimalik kindlaks teha, millal töötu tööle asus. Seetõttu võib juhtuda, et inimesele makstakse üheaegselt nii hüvitist kui ka töötasu ning ebaseaduslikult makstud hüvitist ei nõuta tagasi.

Kokkuvõttes: kuna töötukassale tööhõiveametitelt laekuv info ei ole piisavalt usaldusväärne, ei ole välistatud risk, et töötuskindlustushüvitise maksmine võib toimuda ka ebaseaduslikult.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Kohustada Tööturuametit täiustama tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrit ning võimaldama tööhõiveametitel tutvuda Maksu- ja Tolliameti andmebaasidega.

3. Töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitis

Vastavalt sotsiaalministri määrusele lisatakse hüvitise taotlemise avaldusele järgmised dokumendid:

- tööandja asukohajärgse tööinspektsiooni kooskõlastus;
- tööandja kinnitatud väljavõtted töötajate tööraamatutest või töölepingute koopiad;
- tööandja esindaja volitus, kui nimetatud isik ei ole kantud äriregistri B-kaardile;
- nimekiri kohustusliku kogumispensioniga liitunud töötajatest.[34]

Kooskõlas hüvitise taotlemise vormiga esitab tööandja tabeli kujul töötajate nimekirja, mis sisaldab andmeid pideva tööstaaži pikkuse kohta tööandja juures, keskmise kuupalga, töösuhte lõpetamise kuupäeva ning taotletava hüvitise suuruse.

Tööandja ei ole kohustatud esitama töötukassale tabelis toodud andmete õigsust tõendavaid alusdokumente, näiteks keskmise palga arvestusi töötajate kohta.

Alates 2003. aasta maist on töötukassa teinud taotlejatele ettepaneku lisada avalduse juurde arvestused töötajate keskmise kuupalga kohta. Mõned tööandjad on ettepanekuga nõustunud ning arvestused esitanud. Mõningatel juhtudel on hüvitise taotlemise toimikutes keskmise kuupalga arvestused ainult üksikute töötajate osas. Töötukassa töötajate sõnul on neil juhtudel nõutud arvestusi ainult nende töötajate osas, kelle puhul on tekkinud kahtlusi keskmise kuupalga summa õigsuse osas. Kahtlused on tekkinud hüvitise taotleja esitatud andmete võrdlemisel Maksu- ja Tolliameti andmetega.

Riigikontrolli hinnangul ei ole olukorras, kus hüvitise taotlusele ei lisata keskmise palga arvestusi iga töötaja kohta, välistatud risk, et hüvitist makstakse valesti. Kui tööandja esitaks keskmise palga arvestuse, saaks töötukassa kontrollida, kas keskmine palk on avaldusel arvutatud õigesti.

Tööandja asukohajärgse tööinspektsiooni kooskõlastus on esitatud nende hüvitise taotlejate osas, kelle töölepingute kollektiivne ülesütlemine on algatatud ning töölepingute lõpetamisest või teenistusest vabastamisest on ette teatatud alates 01.01.2003. Kui töölepingute kollektiivne ülesütlemine on algatatud ning töölepingute lõpetamisest või teenistusest vabastamisest on ette teatatud enne 01.01.2003, siis on vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud töötuskindlustuse seaduse redaktsioonile hüvitise taotlusele lisatud tööandja teatise koopia tööinspektsioonile eelseisva töötajate koondamise kohta. Töötukassa selgitusel on nad sellise teate korral pöördunud suuliselt tööinspektsiooni poole saamaks teada nende arvamust.

Auditi käigus võrdles Riigikontroll auditi valimi piires hüvitist saanud isikute keskmise kuupalga andmeid Maksu- ja Tolliameti vastavate andmetega. Olulisi erinevusi ei tuvastatud.

Kollektiivset koondamist käsitlev regulatsioon ei kohusta kedagi hiljem kontrollima, kas tööandja ka tegelikult kõik esialgu kavandatud töötajad koondas.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Täiendada 03.02.2003. a määrust nr 5 töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise taotlemiseks esitatavate dokumentide loetelu osas nii, et see sisaldaks ka tööandja dokumente, mis tõendaksid töötaja keskmise kuupalga suuruse arvestuse õigsust.
- Algatada töötuskindlustusseaduse muudatus, et anda Tööinspektsioonile või töötukassale õigus teha järelkontrolli töölepingute kollektiivse ülesütlemise osas tööandjate juures.

[34] Sotsiaalministri 03.01.2003. a määrus nr 5

4. Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral

Hüvitise taotlemise avalduse esitab töötukassale pankrotihaldur või ajutine pankrotihaldur. Sotsiaalministri määruse kohaselt lisatakse avaldusele järgmised dokumendid:

- töötajate nimekiri koos töötajate omakäelise kinnitusega nõude suuruse kohta või omakäelise kinnituse puudumisel nõudeavaldustega;
- tööandja kinnitatud väljavõtted töötajate tööraamatutest või töölepingute koopiad, väljavõtted kohtuotsustest või töövaidluskomisjoni otsustest või muud töösuhet tõendavad dokumendid;
- koopia kohtuotsusest pankroti väljakuulutamise kohta, tööandja pankrotimenetluse raugemisel koopia kohtu määrusest pankrotimenetluse lõpetamise kohta pankrotti väljakuulutamata;
- nimekiri kohustusliku kogumispensioniga liitunud töötajatest;
- iga töötaja saamata jäänud palga, puhkusetasu ja töölepingu lõpetamisel saamata jäänud tasu ning keskmise palga arvestust tõendavad alusdokumendid.[35]

Auditi käigus tutvus audiitor 11 tööandja avaldusega, mille põhjal maksti 250-le isikule 2 635 525 krooni hüvitist.

Mõnel juhul ei olnud töötukassa nõudnud pankrotihalduritelt kohustusliku kogumispensioniga liitunud töötajate nimekirja, ehkki kogumispensioni makseid oli tehtud. Töötukassa töötajate sõnul pole sellist nimekirja tegelikult vaja, sest tööandja maksejõuetuse hüvitiselt peetakse kohustusliku kogumis-pensioniga liitunud töötajatel kogumispensioni makse kinni Maksu- ja Tolliameti andmebaasis toodud andmete alusel. Samuti ei ole pankrotihaldurite esitatud nimekirjad alati täielikud.

Mõningatel juhtudel oli pankrotihaldurite esitatud töötajate keskmise palga arvestus ebatäpne, kuid töötukassa töötajad ei olnud nõudnud nende parandamist. Seoses sellega olid mõned töötajad saanud hüvitist rohkem, kuid summad ei olnud olulised. Vastavalt seadusele võib töötajale maksta kuni kolm töötaja keskmist brutokuupalka, kuid mitte rohkem kui kolm Statistikaameti avaldatud Eesti keskmist brutokuupalka.[36] Kui töötaja kolm keskmist brutopalka seda ületas, olid pankrotihaldurite esitatud keskmise töötasu arvestused paljudel juhtudel valed.

Sellest võib järeldada, et töötukassa ei kontrolli eriti hoolikalt keskmise palga arvestust töötajate osas, kelle keskmine kuupalk ületab riigi keskmist. Kui pankrotihalduri arvestus keskmise palga kohta on ebatäpne, kuid kontrollimisel selgub, et töötaja keskmine palk ületab Eesti keskmist brutokuupalka, siis ei ole töötukassa töötajate sõnul taotletud esitatud andmete muutmist, sest töötaja hüvitise suurus on sellisel juhul arvutatud lähtuvalt Eesti keskmisest brutokuupalgast.

Ebaseaduslikult makstud hüvitisi tööandja maksejõuetuse korral auditi käigus ei tuvastatud.

Ettepanekud töötukassa juhatusele

- Nõuda hüvitiste määramiseks tööhõiveametitelt, tööandjatelt, pankrotihalduritelt ja ajutistelt pankrotihalduritelt kõiki õigusaktidega ette nähtud dokumente. Kui mõni dokument osutub ebaotstarbekaks, teavitada sellest sotsiaalministrit, tehes ettepaneku muuta vastavat määrust.
- Tööandja maksejõuetuse hüvitiste maksmisel kontrollida ka nende isikute hüvitise arvestuste õigsust, kelle keskmine palk ületab Eesti keskmist brutokuupalka.

[35] Sotsiaalministri 03.01.2003. a määrus nr 4
[36] Töötuskindlustusseaduse § 20

5. Töötukassa finantstegevus

5.1. Ülevaade finantstegevusest

Põhilised finantstehingud, millega sihtfondide vahendeid senini on investeeritud, on võlakirjade ost ja müük, deposiitide seadmine ning fondiosakute ost ja müük. Lubatud tehinguteks on ka arvelduskrediit, lühiajaline laen, repo- ja pöördrepotehingud, kuid seni pole töötukassa neid kasutanud, sest töötuskindlustusmakseid on laekunud oluliselt rohkem, kui on hüvitist välja makstud. Finantsvahendite haldamise korra järgi on investeerimisest tulenevate riskide maandamiseks lubatud kasutada välisvaluuta *spot*-, *swap*-, *forward*-, optsioon- ja futuurtehinguid ning intressimäärade *swap*-, *forward*- ja futuurtehinguid. Tuletisinstrumentide kasutamiseks puudub sisemine kord.

Finantsvahendite haldamise korra järgi ei või kuni tuletisinstrumentide kasutamise korra kehtestamiseni teha välisvaluuta optsioon- ja futuurtehinguid ning intressimäärade *forward*- ja futuurtehinguid. 29.042004 otsusega muutis töötukassa nõukogu finantsvahendite haldamise korda jättes korrast välja tuletisinstrumentidesse vahendite paigutamiseks eraldi korra kehtestamise nõude. Finantsvahendite juhtimisel on lähtutud finantsvahendite haldamise korras toodud riskipiirangutest, mis sisaldavad likviidsusriski, intressiriski, valuutariski ja krediidiriski.

Auditeeritud perioodil ei ole töötukassa kasutanud finantsvarade haldamise korras toodud likviidsuspuhvri näitajat, sest töötuskindlustusmaksete laekumine on potentsiaalsetest kohustustest suurem olnud (vt tabel 2).

Intressiriski juhtimisel on töötukassa lähtunud euro IRS (*Interest Rate Swap*) 3 aasta fikseeringust, mille kuutulusus on auditeeritud perioodil kõikunud 2,34–5,6% vahel. Finantstehingutes on kasutatud ainult riskivabu valuutasid, Eesti krooni ja eurot. Finantsvahendite paigutamisel on kehtestatud investeerimispiirangutest kinni peetud.

Auditeeritud perioodil on sooritatud 7 realiseeritud kahjumiga tehingut, mille tulemusena on töötukassa saanud 1,9 mln krooni kahjumit. Neist kuus tehingut on tehtud märtsis 2003. Töötukassa investeeringute juhi selgitusel olid need põhjustatud Iraagi sõja tõttu järsult tõusnud intressidest ja võlakirjahindade langusest ning finantsturgudel valitsenud ebakindlusest ja määramatusest. Kuna võlakirjade intresside liikumist ei osatud ennustada, otsustati positsioonid igaks juhuks sulgeda tasemel, kus I kvartali (2003) tulusus jäi veel aktsepteeritavale tasemele.

Ettepanek töötukassa nõukogule

- Kuna töötuskindlustusmaksete laekumine on olnud potentsiaalsetest kohustustest oluliselt suurem, analüüsida maksemäära põhjendatust ja vajadusel teha valitsusele ettepanek seda muuta.

5.2. Depoopangaga sõlmitud lepingu täitmine

Eesti Ühispangaga sõlmitud depoolepingu punkti 7.4.1 järgi esitab pank töötukassale kinnituse iga panga vahendusel tehtud finantstehingu kohta. Auditiga ilmnes, et seda lepingupunkti ei ole täidetud. Pangale tehingukinnitust saates loeb töötukassa dokumendi saadetuks ja vastuvõetuks faksiraporti alusel. Kuna pank ei anna faksi kättesaamise kohta lisakinnitust, siis ei saa olla kindel, et tehingukinnitus jõuab kohe pangas vajaliku isikuni ja tehing sooritatakse tähtaegselt. Töötukassa kinnitusel lepitakse tehing kokku telefoni teel ning kuna maaklerpangad salvestavad kõik telefonikõned, on vaidluste korral nende lahendamise aluseks kõne lindistus.

Riigikontroll on arvamusel, et finantstehingute puhul tuleb lähtuda depoopangaga sõlmitud lepingust. Kui aga lepingutingimused osapooli ei rahulda, siis tuleks neid mõlema poole nõusolekul muuta.

Pisteline kontroll näitas erinevust tehingute kuupäevades depoopanga kuu- ja kvartaliaruannetes võrreldes tehingukinnituste, väärtpaberikonto ja sihtfondide konto raamatupidamise väljavõtetega (tabel 3). Kuna tegu oli fikseeritud hinnaga fondiosakutega, ei mõjutanud see tehingute väärtust. Muutuva

hinnaga fondiosakute puhul võinuks aga kuupäevaerinevused tehingute sooritamisel tekitada töötukassale potentsiaalset kahju. Analoogilised puudused on märgitud ka Rimess MRI 02.10.2003 koostatud finantsvahendite haldamise auditi memos.

Töötukassa selgitusel on kuupäevaerinevused panga eksimused. Finantsvahendite haldamise auditi tulemusena leitud vigadest teatati pangale suuliselt. Pearaamatupidaja sõnul kontrollib ta depoopanga kuu- ja kvartaliraportis põhiliselt lõppsaldosid.

Vaatamata selgitustele tekitavad depoopanga eksimused finantstehingute kuu- ja kvartaliaruannetes kahtlusi edastatava info õigsuses.

Tabel 3. Erinevate kuupäevadega finantstehingud

Tehingu liik	Depoopanga kuuraporti järgi	Tehingu kinnituse, väärtpaberikonto ja sihtfondi konto väljavõtte järgi	Summa	Sihtfond
EYP RTF osakute ost	04.12.03	03.12.03	233 400	Tööandja
EYP RTF osakute müük	04.12.03	03.12.03	383 100	Tööandja
EYP RTF osakute ost	04.12.03	03.12.03	178 000	Töötuskindlustuse

Vastavalt depoolepingule loetakse pärast kella 16 pangale laekunud korraldus esitatuks järgmise pangapäeva alguses. Tehingukinnituse faksiraport olevat edastatud pangale 03.12.2003 pärast kella 16. Teisalt olevat tehing sõlmitud suulise lepingu alusel telefoni teel 03.12.2003 ning seetõttu on reaalne tehing (raha liikumine sihtfondi kontol ja fondiosakute liikumine väärtpaberikontol) fikseeritud 03.12.2003 kuupäevaga. Audiitoritele esitatud faksiraporti koopial ei ole fikseeritud selle pangale esitamise kellaaeg.

Riigikontroll on arvamusel, et tehinguraportite aruannetes tuleks kajastada finantstehingute toimumise kuupäev lähtudes tehingu reaalse toimumise ajast (raha ja väärtpaberite kontode liikumiste järgi).

Ettepanekud töötukassa juhatusele

- Täpsustada ja viia vastavusse pangaga sõlmitud depoolepingu tingimused ning sisemine finantstehingute kord.
- Kontrollida panga kuu- ja kvartaliaruandeid tehingute lõikes, mitte üksnes lõppsaldode alusel.
- Informeerida panga aruannetes vigade ilmnedes sellest kohe panka ja nõuda selgitust.
- Sätestada depoolepingus tehingute kajastamise aeg, lähtudes tehingute reaalsest toimumisajast.

5.3. Maksu- ja Tolliameti info maksete sihtfondidesse laekumise kohta

Töötuskindlustusmaksete jaotamine sihtfondidesse

Maksu- ja Tolliamet kannab laekunud töötuskindlustusmaksed üle töötukassa arvele Eesti Ühispangas ühe pangapäeva jooksul nende laekumisest Maksu- ja Tolliameti pangakontole. Maksu- ja Tolliamet peaks maksedokumendis ära märkima eraldi summad kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmaksete kohta. Töötukassa juhatuse 20.10.2003. a otsuse alusel kannab raamatupidamisosakond töötuskindlustusmaksete kogumiskontolt summad igapäevaselt üle töötuskindlustushüvitiste sihtfondi ning töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondi kontodele.

Tegelikult ei ole Maksu- ja Tolliamet töötukassaga sõlmitud kokkulepet täitnud ning on kandnud töötukassa pangakontole kõik maksed selgitusega "töötuskindlustusmaksed", eraldamata kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakseid. Ka pole amet esitanud jooksvalt tõendit arvestatud ja laekunud töötuskindlustusmaksete jagunemise kohta. Töötukassa on pöördunud Maksu- ja Tolliameti ning Rahandus- ja Sotsiaalministeeriumi poole palvega lahendada Maksu- ja Tolliametilt töötuskindlustusmaksete kohta andmete saamise küsimus. Lahendust pole senini leitud. Töötukassa on jaotanud 2/3 laekunud töötuskindlustusmaksetest töötuskindlustushüvitiste sihtfondi ning 1/3 töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste sihtfondi.

Laekunud vahendite selline jaotamine on küll mõningal määral põhjendatud – lähtudes kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määradest –, kuid nii ei kajasta sihtfondid laekunud makseid siiski täpselt. Nt töötavad pensionärid ei tasu töötuskindlustusmakseid.

Töötukassa ettepanekul on Maksu- ja Tolliamet esitanud 2002. ja 2003. aasta kohta deklareeritud töötuskindlustusmaksete summad töötuskindlustusmaksete lõikes. Töötukassa sihtfondides oli 2002. aastal vastavalt 357,2 mln krooni ja 178,5 mln krooni. Maksu- ja Tolliameti õiendi põhjal täpsustatud summad olid 355,9 mln ja 179,9 mln krooni.

2003. aastal moodustas Maksu- ja Tolliameti andmeil töötuskindlustuse sihtfond 65,26% ja tööandjate sihtfond 34,74%. Seega osutus töötuskindlustuse sihtfond 8,06 mln krooni võrra töötukassa arvestatust väiksemaks ning tööandjate sihtfond sama summa võrra suuremaks. Maksuametilt saadud õiendi alusel on raamatupidamisosakond aasta lõpul korrigeerinud sihtfondide kontodele kantud summasid ning teinud tasakaalustava ülekande.

Kuivõrd mõlemas sihtfondis on olnud piisavalt vahendeid hüvitiste väljamaksmiseks, siis ei ole sihtfondide vahendite mittesihipärast kasutamist esinenud.

Töötuskindlustusmaksete võlgnevuse kajastamine

Töötuskindlustusmaksete ettemaks seisuga 31.12.2002 oli Maksu- ja Tolliameti arvestuse järgi 12,6 mln krooni ja maksete võlg 6,5 mln krooni. 31.12.2003 olid need näitajad 15,9 mln ja 6,6 mln krooni.

Töötukassa ei ole 2002. ega 2003. aasta majandustegevuse aastaaruandes kajastanud töötuskindlustusmaksete võlga vastavalt 6 507 388 krooni ja 6 579 768 krooni. Töötukassa töötajate sõnul lähtuti aastaaruannet koostades konservatiivsuse printsiibist ja audiitori soovitusest, sest ei olnud teada, kui suure osa võlasummast moodustasid ebatõenäolised ja lootusetud nõuded. Kuna töötukassal pole infot võlgnevate ettevõtete ega võlgnevuse põhjuste kohta, siis saab põhjuseid välja selgitada vaid Maksu- ja Tolliamet ning kui viimane annab töötukassale vastava õiendi, siis oleks võimalik seda kasutada.

Riigikontrolli hinnangul ei ole õige jätta aruannetes kajastamata töötuskindlustusmaksete võlad. Võla põhjused ja nende laekumise tõenäosus tulnuks välja selgitada. Töötukassa pädevusse ei kuulu aga töötuskindlustusmaksete võlgnevuste põhjuste väljaselgitamine.

Töötukassal puudub nõuete allahindamise ja lootusetuks tunnistamise kord, mis sätestaks töötajate kohustused ning allahindluse korralduse seoses ebatõenäoliselt laekuvate ja lootusetute nõuetega. Töötukassa selgitusel pole info puudumisel võimalik osalisi allahindlusi teha ning allahindlusi ja nõuete hindamisi tehakse vastavalt heale raamatupidamistavale ja raamatupidamise seadusele.

Tööandja maksejõuetuse korral on tähtajaks laekumata jäänud töötuskindlustusmaksete osas pankrotimenetluses võlausaldaja riik, keda esindab Maksu- ja Tolliamet. Sissenõutud summad kantakse töötukassa kontole. Ei ole teada, kas töötukassale laekus 2003. aasta pankrotimenetlusest töötuskindlustusmakseid.

Ettepanekud sotsiaalministrile ja rahandusministrile

- Korraldada töötuskindlustusmaksete ülekandmine töötukassale nii, et oleks selge maksete jagunemine kindlustatu ja tööandja makseteks.
- Otsustada, mil moel peab Maksu- ja Tolliamet esitama töötukassale infot töötuskindlustusmaksete võlgnevuse kohta.

Ettepanek töötukassa nõukogule

- Kinnitada töötukassa nõuete (sh tagasinõutavate hüvitiste) allahindamise ja lootusetuks tunnistamise kord, sätestades kohustused ja toimingud nõuete hindamisel.

Ettepanek töötukassa juhatusele

- Kajastada bilansis arvestatud, kuid ülekandmata nõuded kindlustusmaksete osas, selgitades välja selle põhjused, ja kehtestada järelevalve maksete laekumise üle.

5.4. Reservkapitali haldamine

Reservkapitali haldamiseks on töötukassa sõlminud 30.05.2003 Rahandusministeeriumiga reservkapitali haldamise lepingu.

Lepingu järgi on Rahandusministeerium kohustatud tegema oma parimad jõupingutused reservkapitali väärtuse suurendamiseks ning selle säilivuse ja likviidsuse tagamiseks seaduse ja alamate aktidega kehtestatud piirangute raames. Rahandusministeerium vastutab reservkapitali valitsemise eest vastavalt lepingus või selles viidatud õigusaktis või dokumendis sätestatud piirangutele ja aruandluse õigsuse eest.

On tähelepanuväärne, et Rahandusministeerium ei vastuta reservkapitali tulukuse eest ega garanteeri selle väärtuse suurenemist.[37] Töötukassa töötaja põhjendas sätet sellega, et väärtpaberitehingute puhul pole lubatud garanteerida väärtuse kasvu, sest investeerimisfondide seaduse järgi ei või fondivalitseja anda osakuomanikele mingeid garantiisid nende poolt lepingulisest fondist saadava tulu kohta.

Riigikontrolli arvates ei ole põhjendus piisav, sest reservkapitali haldamise lepingu punkti 1.2 järgi võib reservkapitali vahendeid investeerida peale investeerimisfondide osakute ka muudesse finantsinstrumentidesse, nt nõudmiseni ja tähtajalised hoiused.

Haldamislepingule lisatud vahendite paigutamise piirangute järgi ei tohi reservkapitali vahendite arvel omandada rahaturu- ja investeerimisfondi osakuid üle 15% fondi mahust. Samas ei ole kehtestatud reservkapitali vahendite hajutatuse nõuet nende paigutamisel. Töötukassa töötajad põhjendavad seda asjaoluga, et reservkapital kuulub töötukassa varade hulka ning vahendite hajutamisel lähtutakse töötukassa varadest tervikuna.

Riigikontrolli arvates ei ole selgitus põhjendatud, sest reservkapital on moodustatud makromajandus-likest muutustest tulenevate riskide maandamiseks, selle üle peetakse eraldi arvestust ning selle kasutamise kord erineb sihtfondide omast.

Riigikassa on investeerinud kogu reservkapitali summas 55 mln krooni ühe finantstehinguga 26.06.2003 ainult Nordea Medium Term Bond investeerimisfondi osakutesse. 31.12.2003. a seisuga oli reservkapitali vahendite paigutamise tulemus –4975 krooni.

Reservkapitali vahendeid ei ole auditeeritud perioodil kasutatud.

Ettepanek töötukassa juhatusele

- Teha Rahandusministeeriumile ettepanek täpsustada reservkapitali vahendite haldamise lepingut, viies sisse raha hajutamise nõude vahendite paigutamisel ning nähes ette ministeeriumi kohustuse jälgida vahendite paigutamisel tulusust.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

[37] Reservkapitali haldamise leping nr 1, punkt 3.4

Sotsiaalministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri rahandusministri ülesannetes ning töötukassa juhatuse ja nõukogu vastused






sotsiaal ministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 26.05.2004 nr 2-7.1-TR/04/761

Meie 22 .06.2004 nr 14-1 /5361

Audit "Eesti Töötukassa majandustegevus"

Täname Teid "Eesti Töötukassa majandustegevuse" auditi läbiviimise ning tähelepanu juhtimise eest probleemidele, mis on ette tulnud seoses puudustega ametkondadevahelises kontrollsüsteemis ning tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikus registris. Nõustume Teie ettepanekuga, et hetkeolukord vajab tõhusamat lähenemist.

Vastuseks Teie ettepanekutele teatame järgmist.

1. Ettepanekud
- Tagada töötuskindlustuse andmekogu loomine seaduses ettenähtud ulatuses ning töötuskindlustushüvitiste maksmiseks vajalike andmete jõudmine töötukassasse. Kui seda ei peeta võimalikuks, siis algatada seaduste muutmine nii, et oleks tagatud töötuskindlustushüvitise sihipärane maksmine.
- Täiendada 03.02.2003. a määrust nr 5 töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise taotlemiseks esitatavate dokumentide loetelu osas nii, et see sisaldaks ka tööandja dokumente, mis tõendaksid töötaja keskmise kuupalga suuruse arvestuse õigsust.
- Algatada töötuskindlustusseaduse muudatus, et anda Tööinspektsioonile või töötukassale õigus teha järelkontrolli töölepingute kollektiivse ülesütlemise osas tööandjate juures.
- Korraldada töötuskindlustusmaksete ülekandmine töötukassale nii, et oleks selge maksete jagunemine kindlustatu ja tööandja makseteks.
- Otsustada, mil moel peab Maksu- ja Tolliamet esitama töötukassale infot töötuskindlustusmaksete võlgnevuse kohta.

Sotsiaalministeeriumi käesoleva aasta tööplaanis on töötuskindlustuse seaduse muutmise vajalikkuse analüüs ja seaduse muutmise seaduse ettevalmistamine, milles arvestatakse ka Teie poolt tehtud ettepanekuid.

2. Ettepanek luua koos Maksu- ja Tolliameti, tööhõiveametite, Tööinspektsiooni ja haigekassaga terviklik kontrollisüsteem, et ennetada pettusi ja rikkumisi töötuskindlustushüvitiste maksmisel.

Välja on töötatud tööturumeetmete kontseptsiooni eelnõu, mille seadustel põhinev rakendamine algab 2005. aastal. Kontseptsioonis on ette nähtud kohustada töötu abiraha (töötuskindlustuse hüvitist) saavat töötut aktiivselt otsima tööd ning sellest teavitama iga kahe nädala tagant tööhõiveametit. Käesoleval ajal kehtiva seaduse järgi peab töötu pöörduma kord 30 päeva jooksul tööhõiveametisse. Kehtiva nõude karmistamine ning selle kontrollimine võimaldavad luua paremat ülevaadet arvel olevatest töötutest.

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 [illegible]

www.sm.ee
info@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 29.06.04 Reg.nr 2-7.1-TR/04/761-2

3. Ettepanek kohustada Tööturuametit täiustama tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrit ning võimaldama tööhõiveametitel tutvuda Maksu- ja Tolliameti andmebaasidega.

Sotsiaalministeeriumi IT arenduse valdkonnas on olulisteks prioriteetideks tööturuteenuste infosüsteemi ja tööotsijate riikliku registri arendamine.
Samuti näeb tööturumeetmete kontseptsioon ette Töötukassa ja Tööturuameti vahelise suhtluse ning info- ja andmevahetuse protsessi efektiivsemaks muutmist, mis aitaks paremini korraldada aktiivsete tööturumeetmete osutamist ja töötushüvitiste maksmist. Sel teel oleks tagatud meetmete planeerimine, elluviimine ja seeläbi ka info terviklik haldamine.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Minister

Aira Varblane 626 9186
aira.varblane@sm.ee
Mare Jõeorg 626 9361
mare.joeorg@sm.ee

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 26.05.2004 nr 2-7.1-TR/04/764

Meie 17.06.2004 nr I-1.10/7227

Töötukassa majandustegevuse audit

Esitame Rahandusministeeriumi arvamuse kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/33 "Eesti Töötukassa majandustegevus" kohta meid puudutavate tähelepanekute ja ettepanekute osas.

1) Kuigi Maksu- ja Tolliamet on kohustatud andmekogusse esitama andmeid kindlustusmaksete tasumise kohta kindlustatute ja kuude lõikes, mille abil saaks kindlaks teha kindlustatute kindlustusstaaži ja arvutada keskmist tasu ning kontrollida esitatud andmeid, ei ole seda tehtud.

Töötuskindlustuse seaduse § 35 lõike 5 kohaselt edastab Maksu- ja Tolliamet Töötukassale hüvitiste määramiseks ja maksmiseks vajaliku teabe antud sättes toodud andmete lõikes. Muuhulgas on kohustus esitada andmeid tööandja poolt väljamakstud tasude ja nendelt kinni peetud töötuskindlustusmaksete kohta (seega kassapõhised andmed), mis teatavasti ei ole sobilikud tekkepõhiselt kindlustusstaaži ja hüvitise arvestamiseks. Samas on Rahandusministeerium jätkuvalt seisukohal, et maksudeklaratsioonidel kõrvuti kassapõhiste maksuandmetega töötuskindlustuse rakendamiseks vajaliku tekkepõhiste andmete küsimine oleks ebaotstarbekas. Nimetatud küsimuses toetume endiselt oma 17. detsembril 2002.a. Sotsiaalministeeriumile ja Töötukassale saadetud kirjas nr V-1/14204 toodud põhjustele.

Käesoleval hetkel on andmevahetus korraldatud mitte andmete edastamisena, vaid juurdepääsu võimaldamisena, mis on Töötukassal olnud juba pikemat aega. Kui on olnud tõrkeid, siis on need olnud tehnilised ja pigem lühiajalised. Andmevahetuse eest vastutav Maksu ja Tolliameti registrite osakond ei ole saanud Töötukassalt selles osas mingeid etteheiteid.

2) Tööandja ja Maksu- ja Tolliameti esitatud andmete võrdlus töötuskindlustusstaaži ja –maksete osas on näidanud suuri erinevusi.

Lähtuvalt kõnealuste isikute poolt esitatud andmete kajastamise erinevatest põhimõtetest (kassapõhine, tekkepõhine) eksisteerib paratamatult võimalus, et kontrolli eesmärgil andmete võrdlemine ei anna tulemusi.

Kuna tekkepõhiste andmete esitamise kohustus puudutab üksnes väikest osa maksumaksjaid, siis näeme nimetatud probleemi ühe lahendusena sotsiaalministri kehtestatud kindlustatule makstud tasude ja tasudelt kinnipeetud töötuskindlustusmakse tõendi vormi täiendamist veeruga, milles näidatakse ära lisaks tasu arvestamise kuule ja summale selle väljamaksmise (deklareerimise) kuu.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
21.06.04 2-7.1-TR/04/764-2

3) Maksu- ja Tolliamet peab Töötukassale raha ülekandes märkima maksedokumendil eraldi summad kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmaksete kohta, kuid seda ei ole ülekandmisel eristatud.

Vastavalt töötuskindlustuse seaduse §-le 43 kannab Maksu- ja Tolliamet laekunud töötuskindlustusmaksed üle Töötukassa arvele ettenähtud tähtajaks. Seaduse kohaselt puudub kohustus eristada kindlustatu ja tööandja makset. Vaatamata sellele annab Maksu- ja Tolliamet Töötukassale aasta lõpus tõendi korrigeerimise teostamiseks. Põhjendatud vajaduse korral on võimalik ka nimetatud eristamist teostada jooksvalt.

4) Ka pole Maksu- ja Tolliamet esitanud jooksvalt tõendit arvestatud ja laekunud töötuskindlustusmaksete jagunemise kohta.

Töötuskindlustuse § 35 lg 5 p 3 ja 4 kohasel on Maksu- ja Tolliametil kohustus esitada andmeid kindlustatult kinnipeetud ja üle kantud ning tööandja makstud töötuskindlustusmakse kohta (andmeid laekunud maksete kohta). Vastavalt maksukorralduse seaduse § 29 punktile 19 võib maksuhaldur avaldada üksnes neid andmeid, mis on vajalikud töötuskindlustuse seaduse alusel hüvitiste maksmiseks ja määramiseks. Kuna ei näe põhjust, mil moel saavad maksumaksja poolt deklareeritud (arvestatud) andmed olla aluseks hüvitiste maksmisel ja määramisel, siis väljub kõnealune taotlus maksukorralduse seadusega lubatud maksusaladuse avaldamise piiridest ning samuti töötuskindlustuse seaduses sätestatud piiridest.

5) Töötukassal pole infot võlgnevate ettevõtete ega võlgnevuse põhjuste kohta, kuid Maksu- ja Tolliamet saaks põhjused välja selgitada ja anda Töötukassale vastava õiendi. Praegu seda ei tehta.

Maksuvõlad on maksukorralduse seaduse § 27 alusel avalikud andmed, mille kohta võib maksuhaldur avaldada informatsiooni igaühele maksukohustuslase nõusoleku ja teadmiseta. Seega võlglaste kohta andmete saamiseks takistused puuduvad.

Kõik see, mida maksuhaldur on ette võtnud makse summa sissenõudmiseks kuulub aga maksusaladuse mõiste alla ning selle avaldamine saab toimuda juhul, kui maksuhaldurile on antud maksukorralduse seaduse kohaselt õigus nimetatud informatsiooni avaldamiseks. See õigus aga maksuhalduril käesoleval hetkel puudub. Samas saab avaldamisele kuuluvate maksusaladuste nimekirja täiendamine toimuda üksnes põhjendatud vajaduse korral.

6) Probleemina käsitletakse kogu reservkapitali investeeringut üksnes Nordea Medium Term Bond investeerimisfondi, kuna tegemist pole korrektselt hajutatud investeerimisportfelliga.

Reservkapitali vahendite paigutusel on Riigikassa valinud investeeringu fondiosakutesse just lähtudes reservi paigutuste hajutamise põhimõttest. 55 miljoni suurune reservkapitali maht on liialt väike, et seda aktiivselt paigutada vastavalt kehtestatud investeerimispiirangutele ning seejuures saavutada piisav hajutatus. Rahvusvahelistel finantsturgudel saab reeglina võlakirju osta ning müüa alates summast 1 miljon EUR-i. Väiksemad tehingud on küll võimalikud, kuid nende puhul on instrumentide ostu ja müügi hinnad investorile oluliselt kallimad. Tavapäraseks ja seetõttu paremini hinnastatuks on raha- ja kapitaliturgudel tehingud vahemikus 10-15 miljonit EUR-i.

Investeerimisfondid on loodud just väikeste investeeringute sooritamiseks, kuna fond ühendab mitmeid väikeinvestoreid ning suudab investorite kapitali "poolimisel" koostada hajutatud portfelle, et kindlustada optimaalseimat riski ja tulu suhet.

Töötukassa reservkapitali suurenemisel muutub otstarbekaks investeerimisportfelli erinevate instrumentide kaasamine.

7) Probleemina käsitletakse Töötukassa ja Riigikassa vahel sõlmitud vara haldamise lepingu punkti (3.4), mille kohaselt Riigikassa ei garanteeri ega võta vastutust Reservkapitali paigutuste tulemuslikkuse eest.

Vastavast lepingusättest pole võimalik loobuda, kuna investeerimistegevus on alati seotud riskidega. Võimaliku parima tulemuse saavutamiseks sätestatakse finantsturgudel vara omaniku ja halduri vahel sõlmitavas lepingus vara paigutamise ja haldamise kriteeriumid (piirangud). Vara haldur, kes täidab omaniku soove paigutusstrateegia elluviimisel, vastutab tekkinud kahjude korral üksnes juhtudel, kui kaldutakse kõrvale kehtestatud reeglitest. See on investeerimistegevuses üldtunnustatud põhimõte ning sellisena täiesti tavapärane. Juhime tähelepanu ka asjaolule, et pikaajaliste investeeringute puhul ei ole kohane teha järeldusi investeeringu tulukuse kohta lühikese perioodi tulemuste põhjal.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Majandus- ja kommunikatsiooniminister
rahandusministri ülesannetes

Aare Järvan
Kantsler

Tõnu Lillelaid 611 5786 tonu.lillelaid@fin.ee
Kairi Ani 6113052 kairi.ani@fin.ee
Ülle Mathiesen ylle.mathiesen@fin.ee

Eesti Töötukassa

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 26.05.2004 nr 2-7.1-TR/04/762

Meie 16.06.2004 nr 1-19/6960

Töötukassa majandustegevuse audit

Austatud härra Kõrge

Eesti Töötukassa tänab Riigikontrolli töötukassa majandustegevuse auditi läbiviimise, väljatoodud tähelepanekute ja tehtud ettepanekute eest. Toetudes praktilisele kogemusele töötuskindlustuse seaduse rakendamisel nõustub Töötukassa põhimõtteliselt sotsiaalministrile ja rahandusministrile tehtud ettepanekutega, mille kohaselt oleks vajalik analüüsida ja vajadusel muuta töötuskindlustuse valdkonna õigusakte. Töötukassa on valmis osalema õigusaktide muudatuste ettevalmistamises, samuti kontrollsüsteemi väljatöötamises ja rakendamises.

Täpsustuseks kontrolliaruande eelnõus toodud väitele, et Maksu- ja Tolliamet ei ole edastanud töötukassale andmeid kindlustatutele makstud tasude ja kinnipeetud ja Maksu- ja Tolliametile üle kantud töötuskindlustusmaksete kohta kuude lõikes selgitame:

Maksu- ja Tolliamet edastab töötukassale andmebaasi sisestatud andmed ja töötukassal on igal ajahetkel tänu andmete ristkasutusele olemas Maksu- ja Tolliameti andmete kõige viimane seis. Kuna töötuskindlustusmakse kogumine ja deklareerimine toimub kassapõhisel printsiibil (pärast väljamakse tegemist), ei ole nende andmete alusel võimalik kindlaks määrata kindlustatud isikute täpset kindlustusstaaži ning arvutada hüvitise suurust.

Töötuskindlustuse seaduse kohaselt annab ühe kuu kindlustusstaaži iga kuu, mille eest on arvestatud töötuskindlustusmakset. Kuna andmekogu andmed on kassapõhised ja viimaste kuude andmed ei ole Maksu- ja Tolliameti andmebaasi ning seega ka töötuskindlustuse andmekogusse laekunud, tugineb töötukassa hüvitise avalduste menetlemisel lisaks andmekogu andmetele tööandjate väljastatud tõendite andmetele. Nimetatud tõendite andmed ei ole vähem usaldusväärsed kui andmekogude andmed, sest ka andmekogudesse kantakse isikutele makstud tasude ja kinnipeetud töötuskindlustusmaksete andmed tööandjate esitatavate deklaratsioonide alusel.

Töötukassa on kõik hüvitiste määramise või mittemääramisega seotud otsused teinud esitatud ja täiendavalt nõutud dokumentide, andmekogude andmete ning õigusaktide alusel ja nendega kooskõlas. Riigikontroll ei tuvastanud kontrolli käigus ebaseaduslikku hüvitise määramise juhtumeid, samuti ei tuvastatud, et töötukassa oleks kellelegi hüvitise määramisel valesti hinnanud asjas olulise tähendusega asjaolusid ning õigusaktides sätestatut. Pärast hüvitise määramist muutunud faktiliste asjaolude tõttu, on töötukassa hüvitise maksmise lõpetanud ja enammakstud summad tagasi nõudnud. Seega jääb arusaamatuks ja on põhjendamatu Riigikontrolli väide, mille kohaselt puudub kindlus, et töötuskindlustushüvitist on alati makstud seaduslikult.

Eesti Töötukassa
reg. nr. 74000085 • Lõkke 4, 10122 Tallinn • tel (0) 667 9700 • faks (0) 667 9701
www.tootukassa.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 17.06.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/762-2

Töötukassa juhatuse ja nõukogu *(edaspidi töötukassa)* seisukohad kontrolliaruande eelnõus tehtud konkreetsete ettepanekute osas ja rakendatavad abinõud:

TÖÖTUSKINDLUSTUSE ANDMEKOGU

Ettepanek sotsiaalministrile ja rahandusministrile

• Tagada töötuskindlustuse andmekogu loomine seaduses ette nähtud ulatuses ning töötuskindlustushüvitiste maksmiseks vajalike andmete jõudmine töötukassasse. Kui seda ei peeta võimalikuks, siis algatada seaduste muutmine nii, et oleks tagatud töötuskindlustushüvitise sihipärane maksmine.

TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITIS

Hüvitise määramise aluseks olevad andmed

Ettepanekud töötukassa juhatusele

• Kohustada töötukassa töötajaid regulaarselt tutvuma andmetega, mida Tööturuamet peab töötuskindlustushüvitist saavate isikute töötu seisundi kohta, ning lõpetada hüvitise maksmine töötuna arvel oleku katkemisel juhtudel, mis pole piisavalt põhjendatud.

Töötukassa seisukoht: Töötukassa töötajad on kontrollinud ja kontrollivad ka edaspidi igapäevaselt kõiki Tööturuameti andmebaasis hüvitise saajate kohta tehtud töötuna arveloleku lõpetamise otsuseid ning muid märkeid töötu staatuse kohta, mis töötuskindlustuse seaduse kohaselt toovad kaasa hüvitise maksmise lõpetamise. Iga isiku töötu staatuse lõpetamise või töötu staatuse muutmise teate saamisel küsitakse tööhõiveametilt kirjalikku kinnitust lõpetamise aluse ja aja kohta. Isiku töötuna arveloleku lõpetamine toob alati kaasa töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise. Tööhõiveametite ametnike poolt isikute töötu staatuse katkestamise, ennistamise ja lõpetamise põhjendatuse kontroll ei ole töötukassa töötajatele õigusaktidega antud pädevuses. Kui Töötukassa saab teada asjaoludest, mis võivad mõjutada hüvitise saaja töötu staatust, teavitatakse sellest koheselt tööhõiveametit. Kuna tööhõiveametitest elektroonilise andmevahetuse teel automaatselt edastatav info on sageli ebatäpne peaks tööhõiveametid edaspidi iga töötu staatuse lõpetamise, katkestamise ja ennistamise juhtumi eelnevalt üle kontrollima ja töötukassale kirjalikult kinnitama.

• Kui inimene saab hüvitise saamise ajal Maksu- ja Tolliameti andmeil töötasu, selgitada tööhõiveametitega välja selle põhjused ning vajadusel nõuda ebaseaduslikult saadud hüvitis tagasi.

Töötukassa seisukoht: Töötuskindlustushüvitise maksmine ei ole välistatud, kui isik saab samal perioodil muud tulu (isikule võidakse teha väljamakseid varasemate perioodide eest), kuid isik peab olema hüvitise saamise ajal töötu. Kuna tööhõiveametite kohustus on kontrollida, kas isik on töötu, oleks mõistlik, kui tööhõiveametid ise koguksid ja kontrolliksid Maksu- ja Tolliameti andmebaasist taolist informatsiooni. Kõigi hüvitise saajate andmete igakuine jälgimine Maksu- ja Tolliameti andmebaasist töötukassa poolt ja andmete edastamine kontrollimiseks tööhõiveametitele eeldab vastava infotehnoloogilise lahenduse väljatöötamist ning täiendavat finants- ja inimressurssi. Taolise kontrolli teostamist peab töötukassa vajalikuks, kuid tuleks kaaluda taolise ülesande täitmise otstarbekust töötu staatuse eest mittevastutava asutuse poolt. Hetkel on töötukassa teostanud pistelist kontrolli hüvitise saajatele laekunud tasude osas. Kontrollitud tasud on olnud töötuks jäämisele eelnenud perioodide eest, kuid hiljem deklareeritud. Hüvitise ebaseaduslikku maksmist ei ole avastatud.

• Jälgida, et töötuskindlustuse taotluste avaldused oleksid täidetud korrektselt ning vajadusel nõuda lisainfot.

Töötukassa seisukoht: Töötukassa töötajad on siiani kontrollinud ja kontrollivad ka edaspidi kõigi töötuskindlustushüvitise taotlemise avalduste andmeid andmebaasides ning vajadusel täpsustavad andmed ning taotlevad täiendavaid dokumente nii tööandjatelt kui ka kindlustatutelt. Täiendavad dokumendid lisatakse hüvitise taotluse juurde ning vajadusel lisab menetlejad ka sellekohase õiendi

toimikusse. Avaldustes ja neile lisatud dokumentides esinevatest puudustest teavitatakse tööhõiveameti ametnikke perioodiliselt toimuvatel ühistel teabepäevadel.

Ettepanek sotsiaalministrile

• Luua koos Maksu- ja Tolliameti, tööhõiveametite, Tööinspektsiooni ja haigekassaga terviklik kontrollisüsteem, et ennetada pettusi ja rikkumisi töötuskindlustushüvitiste maksmisel.

Töötukassa seisukoht: töötukassa on valmis osalema kontrollisüsteemi väljatöötamisel ja rakendamisel.

Töösuhte lõpetamise tõendamine

Ettepanekud töötukassa juhatusele

• Kohustada töötukassa töötajaid võrdlema tööandjate tõendite andmeid Maksu- ja Tolliameti andmebaasiga ka pärast hüvitise määramist ning ilmnenud erinevuste korral selgitama välja põhjused, nõudes vajadusel ebaseaduslikult makstud hüvitised tagasi.

Töötukassa seisukoht: Kõigi hüvitise saajate andmete igakuine kontrollimine Maksu- ja Tolliameti andmebaasist töötukassa poolt eeldaks kõigi hüvitise saajate andemete kontrollimist kogu hüvitise maksmise perioodi jooksul ja ka pärast seda, sest andmed deklareeritakse järgmisel kuul pärast väljamaksete tegemist. Lauskontrolli rakendamine eeldab täiendavaid inim- ja finantsressursse ning vastava infotehnoloogilise lahenduse väljatöötamist. Samas ei ole tekke- ja kassapõhiste andmete üksühene võrdlemine võimalik ning erinevuste ilmnemisel puudub töötukassal alus hüvitiste otsuste muutmiseks.

• Nõuda võimalusel alati koopiat töösuhte aluseks olnud dokumendist.

Töötukassa seisukoht: Kõigis toimikutes on koopiad lisatud ning ka edaspidi nõutakse korrektsete dokumentide lisamist. Vajadusel nõutakse taotlejalt või tööandjatelt täiendavate dokumentide esitamist.

TÖÖLEPINGUTE KOLLEKTIIVSE ÜLESÜTLEMISE HÜVITIS

Ettepanekud sotsiaalministrile

• Täiendada 03.02.2003. a määrust nr 5 töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise taotlemiseks esitatavate dokumentide loetelu osas nii, et see sisaldaks ka tööandja dokumente, mis tõendaksid töötaja keskmise kuupalga suuruse arvestuse õigsust.

Töötukassa seisukoht: Kuna ka praegu taotleb töötukassa tööandjatelt täiendavaid dokumente oleks mõistlik vastava õigusakti täiendamisega teha nende esitamine tööandjatele kohustuslikuks.

• Algatada töötuskindlustusseaduse muudatus, et anda Tööinspektsioonile või töötukassale õigus teha järelkontrolli töölepingute kollektiivse ülesütlemise osas tööandjate juures.

Töötukassa seisukoht: Kuna Tööinspektsioon annab tööandjale kooskõlastuse töölepingute kollektiivse ülesütlemise läbiviimiseks, on neil võimalik kohapeal dokumentide alusel kontrollida selle läbiviimist. Töölepingute kollektiivne lõpetamine tuleb EV töölepingu seaduse kohaselt Tööinspektsioonis kooskõlastada ka siis, kui töötukassalt hüvitist ei taotleta. Järelkontrolli teostamist hõlbustaks see, kui hüvitist taotlenud tööandjaid kohustataks pärast töölepingute lõpetamist informeerima töölepingute lõpetamise asjaoludest Töötukassat ja Tööinspektsiooni. Töötukassal oleks võimalik Maksu- ja Tolliameti andmete alusel kontrollida, kas ja mis alusel on töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise saanutel laekumisi samalt tööandjalt.

HÜVITIS TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUSE KORRAL

Ettepanekud töötukassa juhatusele

• Nõuda hüvitiste määramiseks tööhõiveametitelt, tööandjatelt, pankrotihalduritelt ja ajutistelt pankrotihalduritelt kõiki õigusaktidega ette nähtud dokumente. Kui mõni dokument osutub ebaotstarbekaks, teavitada sellest sotsiaalministrit, teha ettepaneku muuta vastavat määrust.

Töötukassa seisukoht: Juhatus arvestab ettepanekuga edasises tegevuses ning kuna kohustusliku kogumispensioniga liitunute andmed on meile kättesaadavad Maksu- ja Tolliameti andmebaasist, teeme ettepaneku vastava määruse muutmiseks.

• Tööandja maksejõuetuse hüvitiste maksmisel kontrollida ka nende isikute hüvitise arvestuste õigsust, kelle keskmine palk ületab Eesti keskmist brutokuupalka.
Töötukassa seisukoht: Töötukassa on tööandja maksejõuetuse hüvitise määramisel kontrollinud kõigi isikute keskmise palga arvestuse õigsust. Pankrotihaldurite arvestustes vigade avastamisel taotletakse edaspidi haldurite poolt arvestuste parandamist ka juhul, kui see ei mõjuta hüvitise suurust.

TÖÖTUKASSA FINANTSTEGEVUS

Ülevaade finantstegevusest

Ettepanekud töötukassa nõukogule

• Täiendada finantsvahendite haldamise korda tuletisinstrumentidesse vahendite paigutamise korraga.
Töötukassa seisukoht: 29.04.2004 otsusega muutis töötukassa nõukogu finantsvahendite haldamise korda jättes korrast välja tuletisinstrumentidesse vahendite paigutamiseks eraldi korra kehtestamise nõude. Tuletisinstrumentidesse vahendite paigutamine toimub üldise finantstehingute teostamise korra alusel.

• Kuna töötuskindlustusmaksete laekumine on olnud potentsiaalsetest kohustustest oluliselt suurem, analüüsida maksemäära põhjendatust ja vajadusel teha valitsusele ettepanek seda muuta.
Töötukassa seisukoht: Töötukassa juhatus ja nõukogu on igal aastal analüüsinud maksemäära põhjendatust ja esitanud maksemäära ettepaneku ja selle aluseks olevad arvestused Sotsiaalministri kaudu Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks. Nõukogu esitab ka sel aastal töötuskindlustusmakse määrade kehtestamise ettepaneku seaduses sätestatud korras ja tähtajal hiljemalt 1. novembriks.

Depoopangaga sõlmitud lepingu täitmine

Ettepanekud töötukassa juhatusele

• Täpsustada ja viia vastavusse pangaga sõlmitud depoolepingu tingimused ning sisemine finantstehingute kord.
Töötukassa seisukoht: Töötukassa on järginud kehtestatud sisemisi kordasid ning kinni pidanud depoopangaga sõlmitud lepingust. Kõikide tehingute kohta on eelnimetatutes sätestatud kinnitused olemas ja Töötukassa saab olla kindel, et tehinguid tehakse ainult meie korralduste alusel.

• Kontrollida panga kuu- ja kvartaliaruandeid tehingute lõikes, mitte üksnes lõppsaldode alusel.
Töötukassa seisukoht: Jooksvalt kontrollitakse kõiki tehinguid, kuu- ja kvartaliaruandeid tehingute lõikes kontrollitakse pisteliselt.

• Informeerida panga aruannetes vigade ilmnedes sellest kohe panka ja nõuda selgitust.
Töötukassa seisukoht: Tehniliste vigade ilmnemisel on panka teavitatud viivitamatult ning ebatäpsused on kõrvaldatud.

• Sätestada depoolepingus tehingute kajastamise aeg, lähtudes tehingute reaalsest toimumisajast.
Töötukassa seisukoht: tehingu teostamisel pärast kella 16 märgitakse tehingukinnituse edastamise s.o. tehingu reaalse toimumise aeg töötukassalt pangale edastatavale tehingukinnitusele. Kui tehingu kajastamise aeg erineb selle toimumisajast, saab seda kontrollida tehingukinnituselt.

Maksu- ja Tolliameti info maksete sihtfondidesse laekumise kohta

Ettepanekud sotsiaalministrile ja rahandusministrile

• Korraldada töötuskindlustusmaksete ülekandmine töötukassale nii, et oleks selge maksete jagunemine kindlustatu ja tööandja makseteks.

Töötukassa seisukoht: Maksu- ja Tolliameti poolt edastatavad andmed peaksid kajastama nii deklareeritud kui ka ülekantud töötuskindlustusmakseid eraldi kindlustatu ja tööandja maksete lõikes.

• Otsustada, mil moel peab Maksu- ja Tolliamet esitama töötukassale infot töötuskindlustusmaksete võlgnevuse kohta.

Töötukassa seisukoht: Võlgnevusest on töötukassal oluline teada summad kindlustatute ja tööandja maksete lõikes ja millise osa nõuetest moodustavad ebatõenäoliselt laekuvad summad.

Ettepanek töötukassa nõukogule

• Kinnitada töötukassa nõuete (sh tagasinõutavate hüvitiste) allahindamise ja lootusetuks tunnistamise kord, sätestades kohustused ja toimingud nõuete hindamisel.

Töötukassa seisukoht: Vastav kord töötatakse välja raamatupidamise sise-eeskirja ja protseduurireeglite täiendusena 2004. aasta III kvartalis.

Ettepanek töötukassa juhatusele

• Kajastada bilansis arvestatud, kuid ülekandmata nõuded kindlustusmaksete osas, selgitades välja selle põhjused, ja kehtestada järelevalve maksete laekumise üle.

Töötukassa seisukoht: Kui Maksu- ja Tolliamet hakkab töötukassale vastavaid andmeid edastama on võimalik andmete esitamise ajast ja nende kvaliteedist lähtuvalt kaaluda nende kajastamise võimalikkust töötukassa bilansis. Töötukassal ei ole ka vastavate andmete laekumisel pädevust ülekandmata maksete põhjuste väljaselgitamiseks ning järelevalve kehtestamiseks/teostamiseks maksete laekumise üle. Vastav pädevus on Maksu- ja Tolliametil.

Reservkapitali haldamine

Ettepanek töötukassa juhatusele

• Teha Rahandusministeeriumile ettepanek täpsustada reservkapitali vahendite haldamise lepingut, viies sisse raha hajutamise nõude vahendite paigutamisel ning nähes ette ministeeriumi kohustuse jälgida vahendite paigutamisel tulusust.

Töötukassa seisukoht: Rahandusministeeriumiga sõlmitud reservkapitali vahendite haldamise lepingu täpsustamiseks puudub vajadus. Kehtivas lepingus on Rahandusministeeriumi kohustuseks järgida reservkapitali vahendite haldamisel vahendite säilivuse, likviidsuse ja tootlikkuse eesmärki. Reservkapitali haldaja on kohustatud tegema oma parimad jõupingutused reservkapitali väärtuse suurendamiseks ja selle säilivuse ja likviidsuse tagamiseks õigusaktidega ja töötukassa nõukogu poolt kehtestatud piirangute raames.

Lugupidamisega

Riivo Sinijärv
Nõukogu esimees

Meelis Paavel
Juhatuse esimees