

Riigi tegevus töötute toomisel tööturule

Kas kõik töötud saavad abi, mida vajavad?

Riigi tegevus töötute toomisel tööturule

Kas kõik töötud saavad abi, mida vajavad?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Arvestades lähiaastatel ees ootavat kasvavat vajadust töökäte järele ja riigi eesmärki saavutada võimalikult kõrge tööhõive, hindas Riigikontroll, kas praegune töötute toetamise süsteem

- suudab leevendada struktuurse tööpuuduse (töötute oskuste ja tööandjate vajaduse mittevastavuse) probleemi;
- hoiab ära inimeste muutumise pikaajalisteks töötuteks või heitunuteks;
- abistab võimalikult paljusid töötuid.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Riigil on kohustus tagada isikule abi töötuks jäämise korral ning aidata tööotsijat töö leidmisel. Selle eesmärgi paremaks täitmiseks ühendati 2009. aastal Tööturuamet ja Eesti Töötukassa. Muudatuse tulemusena loodi asutus, mille peamiseks ülesandeks sai suurendada tööhõivet, parandada inimeste toimetulekut, tagada tööotsingute ajaks piisav sotsiaalne kaitse ning pakkuda vajadusepõhist abi. 2012. aastal on kavas töötute toetamisele kulutada ca 146 miljonit eurot.

Eesti rahvastik väheneb ja vananeb. Prognooside järgi kasvab 65aastaste ja vanemate inimeste osakaal praeguselt 17%-lt aastaks 2025 ca 22%-ni. Samal ajal väheneb rahvaarv lähiaastatel põhiliselt tööealiste inimeste (15–64aastaste) arvelt. Prognooside järgi on meil 2025. aastaks 73 000 – 88 000 tööealist inimest vähem ja 20 aasta pärast juba 100 000 inimest vähem. Äsja lõppenud rahvaloenduse esialgsete tulemuste järgi võib tööealisi olla veelgi vähem.

Selline demograafiline areng tähendab, et väheneb maksumaksjate arv ja kasvab riigi tuge vajavate inimeste arv. Sotsiaalkulud moodustavad prognooside järgi 2015. aastaks juba poole riigieelarve kogukuludest ja suurenevad võrreldes 2011. aastaga ca 23%. Seega, et säilitada senisel tasemel inimeste sotsiaalne turvalisus, suureneb vajadus töötajate järele iga aastaga. See tähendab vajadust suurendada tööga hõivatute taset ka nendes Eesti piirkondades, kus see on praegu üldisest Eesti keskmisest madalam.

Lisaks sotsiaalse turvalisuse säilitamise vajadusele on oluline tagada Eesti ettevõtete loodava lisandväärtuse suurenemine. Selleks peaksid tööealised elanikud sõltumata piirkonnast või soost olema hõivatud võimalikult suurt lisandväärtust loovates ettevõtmistes, mis nõuavad neilt häid oskusi ja teadmisi.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Eestis on töötus viimastel aastatel aga püsinud suur. Töötuse kõrge tase ja töökohtade vähesus majanduskriisi tingimustes tõid endaga kaasa tööotsingute kestuse pikenemise. Pikaajaliste töötute osakaal töötutest on püsinud kõrge mitme aasta vältel. Samuti kerkis majanduslanguse tingimustes esile struktuurne tööpuudus, see tähendab, et töötute oskused, kvalifikatsioon ja nende elukoht ei vasta ettevõtete vajadustele.

Riigikontrolli hinnangul vajab praegune töötute toetamise süsteem muutmist, sest see ei aita leevendada struktuurse töötuse probleemi, ennetada pikaajalist töötust ega ole abiks kõigile inimestele, kes seda vajavad.

Kuigi Eesti on ebastabiilses majandusolukorras tööjõuturul toimuvatele muutustele paindlikult reageerinud ning töö- ja sotsiaalpoliitikas seadnud õiged eesmärgid, ei aita praegune töötute toetamise süsteem Riigikontrolli hinnangul tulevikus saavutada kõrget tööhõive taset järgmistel põhjustel:

- **Praeguse süsteemi abil ei suudeta lahendada struktuurse töötuse probleemi, kuna tööturumeetmed ja nende elluviimine ei soodusta töötute ümberõpet.** Vaatamata suurele tööpuudusele ja kandidaatide suurele arvule peab enamik (98%) ettevõtjatest kvalifitseeritud tööjõu leidmist keeruliseks või tõde, et sobivad ainult üksikud kandidaadid. Soovitud töötajaid ei suudeta palgata töötute hulgast, kuna enamiku töötute haridustase ja oskused ei vasta tööjõu tegelikule vajadusele. Samas on töötute ümberõppe võimalused piiratud. Töötukassa pakutavad koolitused on tavaliselt lühiajalised ega soodusta uue kutse omandamist kutse- või kõrghariduse süsteemis, sest uue eriala omandamiseks peaks töötaja loobuma registreeritud töötuna arvel olekust.
- **Töötute toetamise süsteemist saavad abi vähesed töötud.** Kuigi põhiseaduse järgi peaks riik tagama inimestele abi töö leidmisel ning puudusse langemise korral, sai 2011. aastal töötukassast rahalist tuge üks kolmandik ja tööturuteenuseid üks viiendik registreeritud töötutest. Võrreldes 2008. aastaga on näiteks rahalist toetust saanute osakaal vähenenud ligi kaks korda. Paljud töötud ei saa töötukassast rahalist toetust, kuna toetuste saamise tingimused kõigile töötutele ei laiene ja kõik töötud ei ole töötukassas registreeritud. Teenuseid ei saa kõik töötud sellepärast, et teenuste kättesaadavus pole kõigile tagatud ning kõigi tööle naasmist takistavate põhjuste kõrvaldamisega töötukassa ei tegele. 2011. aastal oli töötukassas registreeritud hinnanguliselt 63% kõigist töötutest. Neist sai 2011. aastal töötutoetust 16% ja töötuskindlustushüvitist 18%. Tööturuteenuseid sai 2011. aastal kuus keskmiselt 20% registreeritud töötutest.
- **Pikaajaliste töötute osakaal töötute hulgas kasvab.** Kahel viimasel aastal on pikaajaliste töötute osakaal töötutest saavutanud kümnendi kõrgeima taseme. Kui veel 2010. aastal oli pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas 45%, siis majanduse elavnemisele vaatamata kasvas 2011. aastal pikaajaliste töötute osakaal juba 57%-ni. Pikaajalistel töötutel takistavad tööle naasmist mitmed erinevad põhjused (kehv tervis, ebasoodne elukoht jm), mida ei saa kõrvaldada vaid olemasolevaid tööturuteenuseid pakkudes. Selle tulemusena on enamik töötuid toimetulekuraskustes ning töötuse kasvades on suurenenud ka raskustes olevate inimeste hulk. 2011. aastal oli

suurtes raksustes üle poolte töötutest (52%), mõningates raskustes oli 34% ning rahuldavalt sai hakkama vaid 13% töötutest.

- **Töö leidmise lootuse kaotanud inimeste arv on kasvanud. Töötukassa nendega ei tegele.** Töö leidmise lootuse kaotanud inimesi oli 2011. aastal ligikaudu 10 000. Viimase kolme aasta jooksul on nende hulk peaaegu kahekordistunud. Kuna seaduse kohaselt on töötukassa ülesanne tegeleda registreeritud töötutega, siis tööle aitamist soodustavaid teenuseid need inimesed riiklikust süsteemist ei saa. Risk, et töö leidmise lootuse kaotanud inimeste arv kasvab, on suur, sest töötute hulgas on suurenenud kaks aastat ja kauem töötanud inimeste hulk. Võrreldes 2007. aastaga on kaks aastat ja kauem töötanud inimeste hulk kasvanud 210%.
- **Töötute puhul paistavad silma regionaalsed probleemid, mida riik pole suutnud leevendada.** Teistest Eesti piirkondadest eristuvad töötute suurema osakaaluga kogu tööjõust Ida-Virumaa ja Valgamaa. Nendes maakondades on töötute osakaal viimasel kolmel aastal püsinud 10 või enama protsendi juures tööjõust. Suur on nendes piirkondades ka pikaajaliste töötute osakaal. Auditi käigus selgus, et ainult tööturuteenuste pakkumisega teatud piirkondades probleeme ei lahenda. Näiteks oli Ida-Virumaal keskmiselt oluliselt rohkem töötuid saanud teenuseid, kuid tööle olid läinud neist vaid veidi üle kolmandiku. Riigikontrolli hinnangul näitab see, et töötuks jäänud inimestele pole nende teadmisi ja oskusi arvestades sobivaid töökohti.

Riigikontroll soovib praegu kehtivat töötute toetamise süsteemi muuta, et riik suudaks ära hoida ees seisva tööjõu vähenemisega kaasnevat võimalikke sotsiaalseid probleeme ja saavutada paremaid konkurentsitingimusi.

Auditeeritute vastused:

Sotsiaalminister tänab ettepanekute eest, mis on tehtud eesmärgiga parandada ja arendada töötutele teenuste osutamist ja toetuste maksmist. Minister nõustus Riigikontrolliga selles, et tööturumeetmed ning seotud poliitikavaldkonnad vajavad pidevat edasiarendamist ja kohandamist, lähtudes tööturu olukorrast. Ministeeriumis on ettevalmistamisel sotsiaalseadustik, mille raames kujundatakse riiklike tööturuteenuste ja töötushüvitiste edasised arengusuunad.

Töötukassa juhatuse esimees juhtis tähelepanu sellele, et hiljutine globaalne finantskriis mõjutas Eesti tööturgu rohkem kui teiste Euroopa Liidu riikide tööturge. Eesti majanduse kõige keerulisemasse aega langes ka tööturuteenuste üleandmine töötukassale. See tähendas, et töötukassal tuli ühekorraga leida parimaid kriisimeetmeid töötute ja tööandjate toetamiseks, muuta tööturuasutuse töö põhimõtteid, sisu ja teenuste pakkumise korraldust, ajakohastada tehnilisi võimalusi ja klienditeenindust, luua ühtset meeskonda.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Tööturupoliitikat viib ellu töötukassa	5
Vajadus töötajate järele suureneb iga aastaga	7
Töötute toetamist rahastatakse valdavalt töötuskindlustusmaksetest	11
Töötute rahaline toetamine	14
Ainult väike hulk töötutest saab rahalist abi	14
Töötuskindlustushüvitise saamine ei soodusta kiiret tööleminekut	17
Töötutel on võimalik saada korraga mitut hüvitist	20
Arvestatav hulk töötutest töötab mustalt	20
Töötutele pakutavad tööturuteenused	22
Tööturuteenuseid kõik töötud ei saa	22
Teenuste kasutegur tööle saamisel on olnud vähene	25
Teenuste pakkumisel tuleks kindlaks määrata kohalike omavalitsuste ülesanded	33
Riigi tegevus struktuurse ja pikaajalise töötuse vähendamisel	36
Töötute oskused ja teadmised ei vasta tööturu vajadustele	36
Pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas on kasvanud	40
Pikaajalise töötuse ennetamiseks ei ole riik vajalikke samme astunud	41
Kasvanud on töö leidmise lootuse kaotanud inimeste hulk	45
Paljusid töötuid ohustab vaesus	46
Riigil puudub ülevaade suure osa töötuna arveloleku lõpetanute edasisest käekäigust	48
Riigikontrolli soovitusel ning sotsiaalministri, rahandusministri ja töötukassa juhatuse esimehe vastused	52
Auditi iseloomustus	61
Auditi eesmärk	61
Hinnangu andmise kriteeriumid	61
Riigikontrolli varasemaid auditeid tööturu valdkonnas	66
Lisa A. Töötukassa toetuste ja hüvitiste maksmise periood ja tingimused	67
Lisa B. Töötutele pakutavad teenused	71
Lisa C. Töötukassa pakutavate vabade töökohtade arv erialade ja maakondade kaupa	74
Lisa D. Isikute arvele võtmise, arvel oleku ning arvelt mahavõtmise tingimused	75

Valdkonna ülevaade

Riigi kohustused ja eesmärgid töötute aidamisel

Kas teadsite, et

Sotsiaalministeeriumi arengukavas 2012–2015 on eesmärgiks seatud tagada inimestele kõrgem sissetulek, parem elukvaliteet ja suurem sotsiaalne turvalisus. Eesmärgi saavutamiseks on kavandatud

- suurendada kvalifitseeritud tööjõu pakkumist,
- tuua töötud tagasi hõivesse ja ennetada pikaajalist töötust ning heitumust,
- edendada tööjõu mobiilsust.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Passiivsete tööturumeetmete

eesmärgiks on tagada töötutele töötamise ajaks sissetulek. Passiivseks tööturumeetmeks on näiteks töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmine.

Aktiivsete tööturumeetmete

eesmärgiks on töötute oskusi ja teadmisi säilitada või arendada ning aidata töö kaotanul võimalikult kiiresti tööturule naasta. Aktiivseks tööturumeetmeks on tööturuteenuste, näiteks tööharjutuse või tööpraktika osutamine.

Tööturupoliitikat viib ellu töötukassa

1. Töötuseks peetakse olukorda, kus isik tema tahtest olenemata põhjustel ei ole tööga hõivatud. Töötuna mõistetakse käesolevas auditis kõiki isikuid, kes olemasolevate andmete järgi otsivad aktiivselt tööd. Auditis kasutatud mõistete seletused on toodud tabelis 1.
2. Tööturupoliitika elluviimiseks on töötuskindlustuse seadusega loodud avalik-õiguslik töötukassa. Töötukassa seadusest tulenevaks ülesandeks on **aktiivsete** ja **passiivsete** tööturumeetmete pakkumisega tagada
 - tööealise elanikkonna tööhõive võimalikult kõrge tase;
 - töötute võimalikult kiire tööle naasmine;
 - pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine;
 - töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine;
 - töötajale töölepingu ülesütlelemise hüvitamine koondamise korral;
 - töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral.



Töötukassa ülesandeks on ellu viia tööpoliitikat peamiselt aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete osutamise kaudu. Töötukassa nõustamisteenuse osutamine Nõva vallas.

Foto: Eesti Töötukassa

Kas teadsite, et

Statistikaamet ja töötukassa defineerivad töötut erinevalt.

Statistikaameti definitsioon tuleneb rahvusvahelistest kriteeriumitest, mille on välja töötanud Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO). Vastav definitsioon võimaldab võrrelda erinevate riikide töötust. Andmed kogutakse kõigis riikides ühtse metoodika alusel tööealiste inimeste küsitlusega.

Registreeritud töötute definitsioon määratakse eraldi kindlaks konkreetse riigi seadustes. Iga riik kehtestab teatud reeglite, mis juhul saab inimene ennast töötuks registreerida. Sellest tulenevalt on osas riikides registreeritud töötus suurem nn ILO töötusest (näiteks Itaalia) ning osas väiksem (näiteks Eesti). Kõik töötud registreeritakse töötukassa andmekogus.

Allikas: Statistikaamet ja töötukassa

Tabel 1. Mõistete seletused

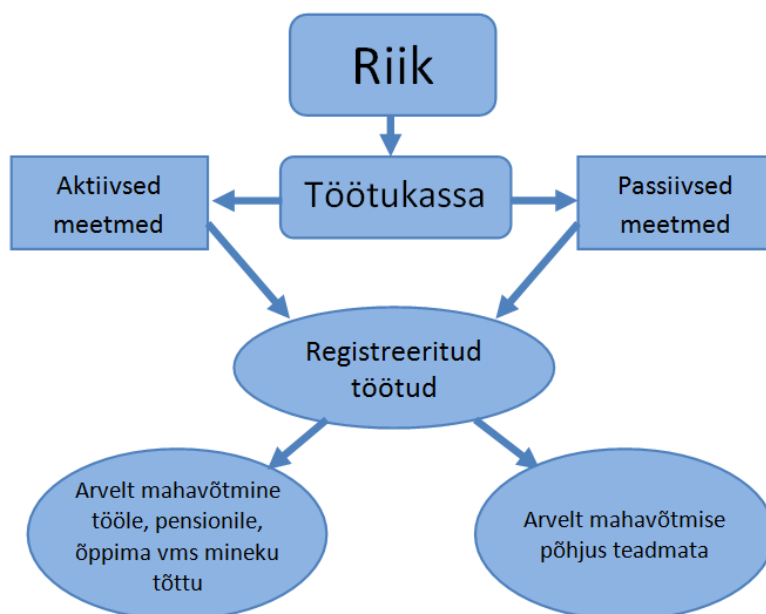
Termin	Määratlus
Töötud	ilma tööta 15–74 aastased isikud, kes otsivad aktiivselt tööd ning on valmis kohe tööle minema
Registreeritud töötud	töötukassa arvele võetud ilma tööta isikud, kes on vanemad kui 16 eluaastat, kuid pole veel vanaduspensionieas ja otsivad aktiivselt tööd (vt ka lisa D)
Registreerimata töötud	töötute hulgest maha arvatud registreeritud töötute hulk.
Pikaajalised töötud	ilma tööta isikud, kes on aktiivselt tööd otsinud 12 kuud või kauem (16–24aastaste puhul 6 kuud) tööd ning on valmis kohe tööle minema
Heitunud	ilma tööta isikud, kes ei otsi enam aktiivselt tööd, kuna on kaotanud lootuse tööd leida, kuid sooviks töötada
Tööjõud	15–74aastased isikud, kes soovivad töötada ja on võimelised töötama (hõivatute ja töötute summa). Tööjõu hulk ei ole püsiv suurus. Kui on head töösaamisvõimalused, ilmuvad tööjõuturule koduperenaised, tudengid, õpilased jt, suurendades tööjõu hulka. Kui majandus on aga langusfaasis, siis üldjuhul taanduvad need rühmad tööjõuturult. Kui inimene lõpetab aktiivse töötamise, siis ei arvata teda tööjõu hulka

Allikas: Riigikontroll

Töötute aitamise korraldus

3. Praeguse töötute abistamise süsteemi järgi toetatakse aktiivsete ja passiivsete meetmetega ainult neid töötuid, kes on töötukassa registreeritud (vt joonis 1) (vt täpsemalt ka ptk „Töötutele pakutavad tööturuteenused“). Töötukassa on võtnud eesmärgiks tagada inimestele sotsiaalne kaitse ning aktiivsete ja passiivsete meetmete rakendamise tulemusena peaksid töötud võimalikult kiiresti pärast töötukassa arvele võtmist uuesti tööle minema.

Joonis 1. Registreeritud töötute abistamise riiklik süsteem

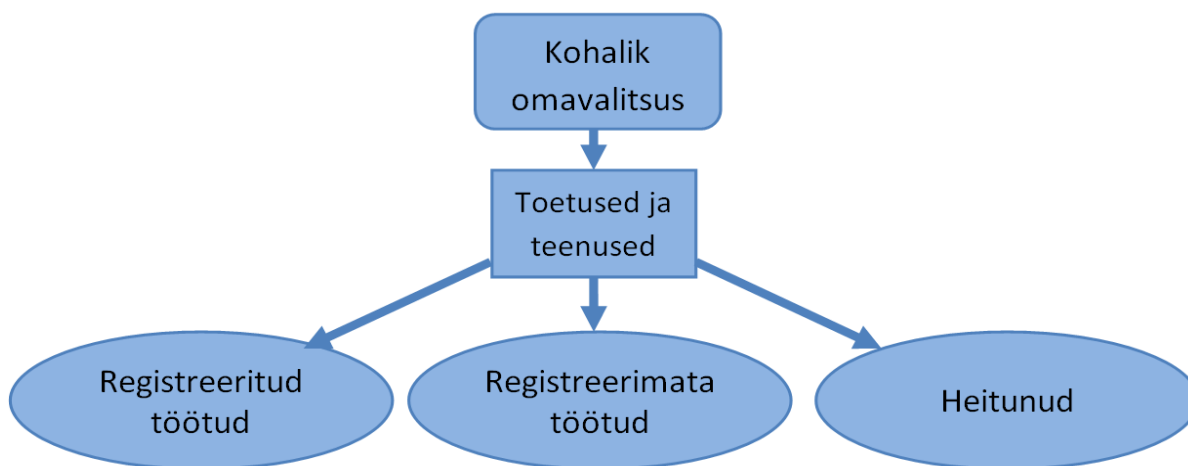


Allikas: Riigikontroll

4. Lisaks registreeritud töötutele on riigis ka töötuid, kes ei ole töötukassa arvel, ning heitunud, kes küll sooviks tööle minna, kuid

kes on loobunud tööotsingutest. Kumbki viimati mainitud rühm ei ole aga hõlmatud töötukassa tegevusele tuginevasse riikliku süsteemi ega saa selle kaudu abi. Sellistel isikutel on abi võimalik saada kohalikust omavalitsusest. Seega toetavad ka omavalitsused töötuid oma võimalustest ja töötute vajadustest lähtudes. Samas ei ole riik pannud töötute tööle aitamise ülesannet kohalikele omavalitsustele ega näinud selleks ette ka raha. Kohalikud omavalitsused osalevad süsteemis, pakkudes toetusi ja teenuseid, mis on suunatud kõigi abi vajavate inimeste sotsiaalsele kaitsel (vt joonis 2).

Joonis 2. Töötute ja heitunute abistamise süsteem kohaliku omavalitsuse tasandil



Allikas: Riigikontroll

SA Innove (kuni 27.12.2011 Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus Innove) põhieesmärgiks on elukestva õppe arendustegevuste koordineerimine ning vastavate programmide ja projektide ning Euroopa Liidu toetuste sihipärane ja efektiivne rakendamine. ELi toetuste perioodil 2007–2013 on SA Innove vahendada kokku üle 383 miljoni euro kolme peamise suuna, sh suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu” avatud taotlusvoorude kaudu. Avatud taotlusvoorud korraldatakse järgmiste meetmete puhul:

- kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine,
- töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed,
- tööelu kvaliteedi parandamine,
- soolise võrdõiglikkuse edendamine,
- tervislike valikute ja eluviiside soodustamine.

Tööjõuvajaduse prognoos

5. Töötukassa kaudu pakutavatele aktiivsetele ja passiivsetele meetmetele (vt joonis 1) ning kohalike omavalitsuste kaudu pakutavatele teenustele ja toetustele (vt joonis 2) lisaks on töötutel võimalus saada ka kolmanda sektori, praeguse korralduse puhul **SA Innove** kaudu erinevaid teenuseid, kuid tegemist on ajutiste teenustega, mida rahastatakse Euroopa Liidu toetustest projektipõhiselt.

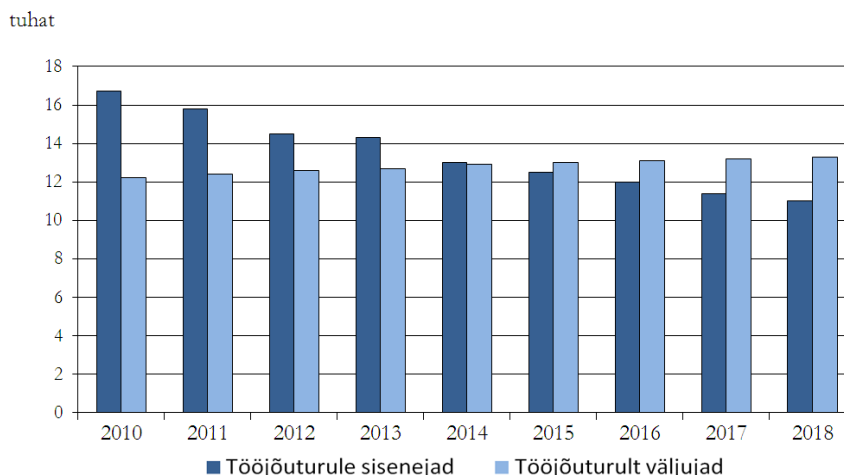
6. Kokkuvõtlikult toimib praegune töötute toetamise süsteem avalik-õigusliku töötukassa kaudu. Töötuid toetavad ka kohalikud omavalitsused, kuid riik pole määranud kindlaks omavalitsuste rolli süsteemis. Töötute toetamisel osaleb ka kolmas sektor, kuid selle süsteemi kasuteguri kohta on info ebapiisav.

Vajadus töötajate järele suureneb iga aastaga

7. Et säilitada Eesti majanduse senine maht ning tulevikus selle kasv, on oluline tagada tööhõive kõrge tase ja arvestada muutuva majandusstruktuuriga. Kuna Eesti rahvastik vananeb ja väheneb, suureneb vajadus töötajate järele iga aastaga, mistõttu suureneb ka vajadus tööhõive kõrgema taseme järele tulevikus.

8. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse prognoosi kohaselt kasvab vajadus uute töötajate järele järgnevatel aastatel pidevalt, kuid tööjõuturule sisenevate inimeste arv aina väheneb. Samal ajal on suurenenud tööhõivurull lahkuvate isikute arv (vt joonis 3). Peamiseks tööhõivurull lahkumise põhjuseks on suurenev pensionile siirdujate arv ja suremus. Perioodil 2013–2018 on oodata 13 000 – 14 000 inimese lahkumist tööhõivurull aastast eelnimetatud põhjustel ning iga aastaga tööhõivurull väljuvate isikute arv suureneb.

Joonis 3. Tööjõuturule sisenevate ja sealt väljuvate isikute arv 2010–2018, tuhandetes¹



Allikas: Eesti Statistikaamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

9. Prognooside kohaselt² jätkub tööealise rahvastiku vähenemine ja uute töötajate järele vajaduse suurenemine ka pärast 2018. aastat. Suuresti on see tingitud demograafilistest protsessidest. Kui 2011. aastal oli 65aastaste ja vanemate osakaal 17,1%, siis 2025. aastaks kasvab see 18,3–21,5%-ni. See tähendab, et 20–64aastaste vanuserühmast, kuhu 2011. aastal kuulus umbes 830 000 isikut, on 2025. aastaks alles 742 000 – 757 000 inimest ehk 73 000 – 88 000 inimest vähem.

10. Lisaks sellele on Eesti inimarengu aruande 2010/2011 kohaselt tööealise elanikkonna riigist väljaränne viimastel aastatel pidevalt kasvanud ning kasvu prognoositakse ka tulevikuks. Statistikaameti andmetel on perioodil 2001–2010 väljarännanute hulk kasvanud 81%. 2010. aastal rändas välja üle 5000 inimese, kusjuures üle 97% nendest olid tööealised või lapsed. Samal ajal on sissearännanud poole vähem, kuigi ka nendest oli valdav osa tööealisi või lapsi. Sellest tulenevalt on riigil oluline igat tööealist inimest toetada ja soodustada nii isikute tööjõuturul aktiivsena olemist kui ka sinna naasmist.

11. Eelkirjeldatud tendentside valguses on valitsusliit seadnud eesmärgiks 2015. aastaks 20–64aastaste vanuserühmas saavutada **tööhõive määraks** 72%. 2011. aastal tööhõive 20–64aastaste vanuserühmas kasvas, jõudes Statistikaameti andmetel 2011. aastal 70%-ni. 2011. aasta keskmine hõivatute arv oli 609 000 inimest, mis on 38 000 inimest (6,7%) rohkem kui aasta varem. See tähendab, et 2015. aastaks seatud eesmärgi saavutamiseks peab hõivatute arv suurenema ligikaudu 12 000 inimese võrra.

12. Kuigi majandus on viimastel andmetel kasvamas, on suuresti majanduskriisi mõjuna töötus Eestis jätkuvalt suur. Töötukassa statistika kohaselt kasvas 2011. aasta lõpus töötus uuesti ning 2012. aasta alguse

Tööhõive määr – hõivatute osatähtsus tööealises rahvastikus (protsentides väljendatud suhtarv, mis saadakse, kui tööga hõivatud inimeste arv jagatakse tööealiste inimeste arvuga).

Allikas: Statistikaamet

Töötute arv

¹ Tööjõuturult väljuvate hindamisel tuginetakse erinevatel tegevusaladel töötavate inimeste vanuselisele jaotusele, rahvastiku suremusmääradele ning pensionile siirdumise ulatusele vanuserühmade kaupa. Tööjõu turult väljuvate puhul on käsitletud vaid praeguste töötajate lahkumist tööturult. Tööjõuturule sisenevate töötajate arvu prognoosi aluseks on Statistikaameti prognoos rahvaarvu muutuste kohta eri vanuserühmade kaupa. Rändega pole arvestatud.

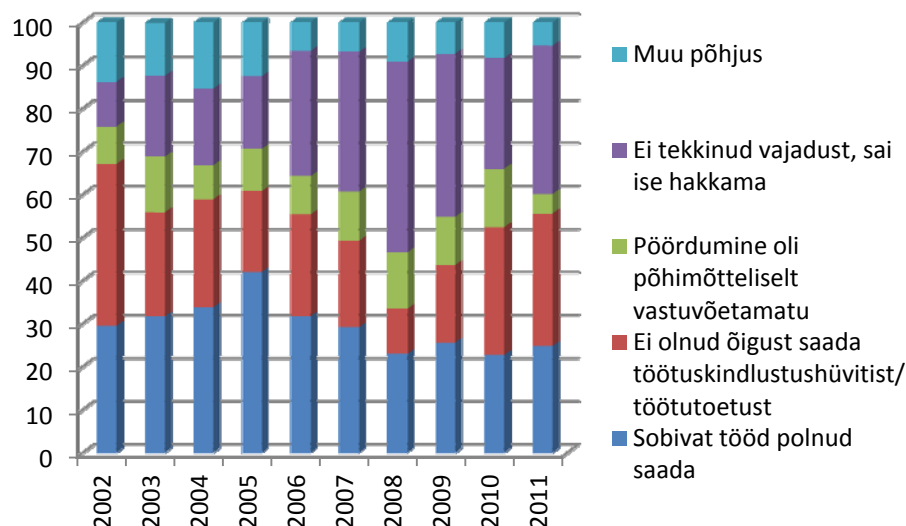
² Lauri, M. Eesti majandusarengut mõjutavad tegurid. 2011, lk 1–66.

seisuga oli ligi 50 000 registreeritud töötut. Statistikaameti andmetel oli 2011. aastal aktiivselt tööd otsivaid töötuid kokku 86 800. Nagu eelnevalt selgitatud, ei ole töötukassas arvel kõik töötud (vt joonis 1 ja 2).

13. Statistikaameti andmetel töid registreerimata töötud 2011. aastal töötukassas registreerimata jätmise peamiste põhjustena (vt täpsemalt ka joonis 4) välja, et

- töötukassa kaudu pole võimalik leida sobivat tööd (25%);
- töötukassast pole õigust saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust (31%);
- saab hakkama ilma töötukassata (35%) (vt joonis 4).

Joonis 4. Põhjused, miks registreerimata töötud end töötukassas arvele ei ole võtnud, 2002–2011 (%)



Allikas: Statistikaamet

14. Lisaks töötutele on tööturult eemal ka need tööealised, kes sooviksid tööle minna, kuid kes on kaotanud lootuse tööd leida ning on heitunud. Statistikaameti andmetel oli selliseid inimesi 2011. aastal 10 000, kuid viimase kolme aasta jooksul on nende hulk peaaegu kahekordistunud. See võib osaliselt tuleneda sellest, et stabiilselt suur on püsinud nende töötute hulk, kes on 12 kuud ja kauem töölt eemal olnud ning kellest ühel hetkel kaotab mingi osa lootuse tööd leida, loobub arvel olemisest ja muutub n-ö heitunuks.

Töötuse määr – töötute osatähtsus tööjõust.

Allikas: Statistikaamet

15. 2011. aastal oli **töötuse määr** 12,5%. Rahandusministeeriumi 2012. aasta kevadise majandusprognoosi kohaselt väheneb töötuse määr 1% võrra 2013. aastaks. Ka Eesti Panga majandusprognoosi järgi alaneb aastatel 2011–2013 töötuse määr, kuid aeglases tempos. Pikemat vaadet on kajastatud Ernst & Youngi ning Oxford Economicsi 2012. aasta eurosooni majandusprognoosis, mille kohaselt ei lange Eesti keskmine töötuse määr alla 10% enne 2015. aastat.³ Prognoositakse ka, et kui Eesti naaseb tööjõu kasutamise kriisieelse praktika juurde, jõuab töötuse tase

³ Ernst & Young Eurozone Forecast - Spring 2012. Vt <http://www.ev.com/GL/en/Issues/Business-environment/EUROZONE>

Töötuid võrreldes Euroopa Liiduga

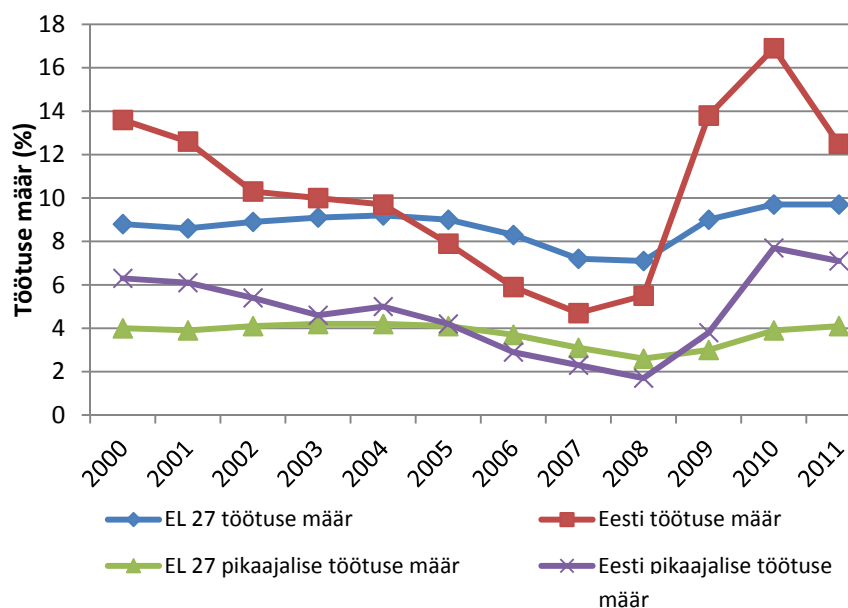
Pikaajalise töötuse määr – aasta või kauem töötä olnud töötute osatähtsus tööjõus.

Allikas: Statistikaamet

1%-ni juba 2019. aastaks. Selline areng on siiski vähetäenäoline, kuna tööturu surve sunnib ettevõtteid muudatusi juba varem tegema.⁴

16. Euroopa Liiduga võrdluses on Eesti töötuse määr allapoole Euroopa Liidu keskmist langenud ainult buumiaastatel. Sama tendents iseloomustab Eesti **pikaajalise töötuse määr**a. Viimase 12 aasta Eesti ja Euroopa Liidu töötuse ja pikaajalise töötuse määrade suurim vahe tekkis 2010. aastal, kui see erines vastavalt 7,2 ja 3,8 protsendi võrra. Kuigi töötuse määr 2011. aastal vähenes, on see jätkuvalt suurem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Pikaajalise töötuse määr pole Euroopa Liidu keskmisega võrreldes märkimisväärselt vähenenud (vt joonis 5).

Joonis 5. Euroopa Liidu ja Eesti töötuse ja pikaajalise töötuse määrad (%)



Allikas: Eurostat

Töötute haridustasemed

Esimese taseme haridus või madalam tähendab, et ollakse kas alghariduseta, algharidusega, põhiharidusega või kutseharidusega, kuid põhihariduseta.

Teise taseme haridus tähendab üldkeskharidust, kutsekeskharidust põhihariduse baasil, keskeriharidust põhihariduse baasil või kutseõpet põhihariduse baasil.

Kolmanda taseme haridus tähendab akadeemilist kõrgharidust (bakalaureusekraad, magistrikraad), rakenduslikku kõrgharidust (rakenduskõrgharidus, diplomiope, kutsekõrgharidus), keskeriharidust keskhariduse baasil või doktorikraadi.

Allikas: Statistikaamet

17. Statistikaameti andmetel on töötute hulgas enim teise või madalama **haridustasemega** inimesi (77%). Sama ilmneb registreeritud töötute puhul: teise või madalama haridustasemega on 73% isikutest. Nendest omakorda enamik on üldkeskharidusega (36%), põhiharidusega (22%) või kutsekeskharidusega põhikooli baasil (22%). Samas on Euroopa Komisjoni⁵, Eesti Panga⁶, Statistikaameti⁷ jt uuringutest ning ülevaadetest selgunud, et mida madalam on isiku haridustase ja mida kehvemad on tema oskused, seda suurema tõenäosusega jääb inimene töötuks ja seda keerulisem on tal tööturule naasta.

Riskirühma kuuluvad töötud

18. Lisaks töötute madalale haridustasemele on paljudele töötutele töö leidmisel takistuseks muud tegurid. Sellest tulenevalt on riik määranud tunnused, mille alusel määratakse töötute riskirühma. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi kuuluvad riskirühma järgmised töötud: puudega töötud; 16–24aastane töötud; vanglast vabanenud töötud; 55aastane kuni

⁴ Lauri, M. Eesti majandusarengut mõjutavad tegurid. 2011, lk 43.

⁵ Peamised faktid ja arvanded Euroopa ja eurooplaste kohta. Euroopa Komisjon, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus. 2007, lk 31.

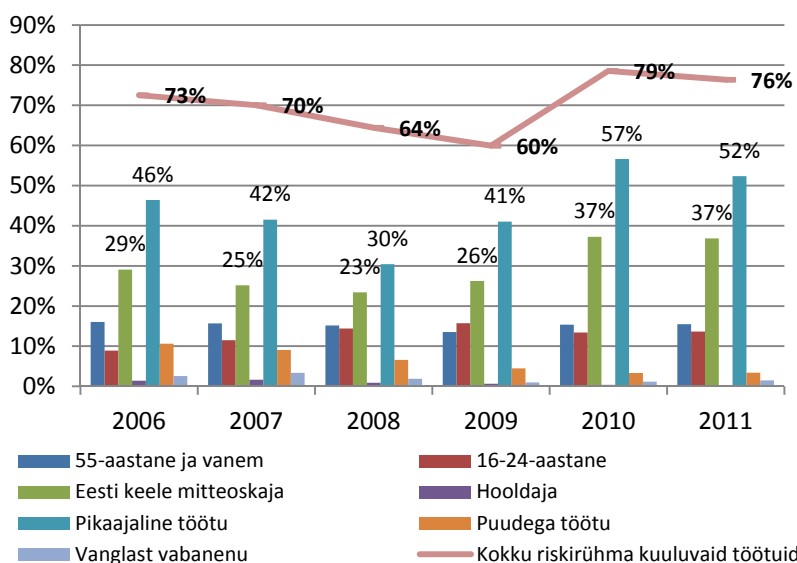
⁶ Haridus ja Tööturg Eestis. Eesti Pank, Eesti Panga toimetised. 2007, lk 2.

⁷ Vaesus Eestis 2009. Eesti Statistikaamet, 2011. Vt <http://statistikaamet.wordpress.com/tag/vaesuspriir/>, statistikablogi.

vanaduspensioniealine töötute; töötute, kes on enne töötuna arvelevõtmist hooldanud puudega isikut; pikaajaline töötute; töötute, kes ei oska eesti keelt; ja muu töötute, kellel tööleilmise võimalus on eriliselt takistatud.

19. Riskirühma kuuluvate töötute osakaal registreeritud töötutest on püsinud suur mitme aasta vältel. Jooniselt 6 on näha, et riskirühma kuulujatest enamiku (2011. a 52%) moodustavad pikaajalised töötud. Järgmine suurem rühm on eesti keelt mitteoskavad isikud (2011. a 37%). Paljud töötud kuuluvad korraga mitmesse riskirühma, mis omakorda halvendab nende võimalusi endale tööd leida.

Joonis 6. Riskirühma kuuluvate töötute osakaal registreeritud töötutest aasta lõpu seisuga



Allikas: Eesti Töötukassa

20. Kokkuvõtlikult näitab eeltoodu, et vajadus töötajate järele kasvab iga aastaga. Samal ajal on Eestis töötuid väga palju. Töötute hulgas on palju neid inimesi, kellel on suurenenud risk tööd mitte leida.

Töötute toetamist rahastatakse valdavalt töötuskindlustusmaksetest

21. Raha registreeritud töötute toetamiseks (vt ka joonis 1) tuleb peamiselt kolmest allikast:

- **töötuskindlustusmaksetest**, millest kaetakse töötuskindlustushüvitise, koondamispühuse kindlustushüvitise, maksejõuetushüvitise ja hüvitistelt makstava sotsiaalmaksu kulud ning töötukassa tegevuskulud. Alates 2011. aastast on võimalik töötuskindlustusmaksetest katta ka nn aktiivsete tööturumeetmete kulusid. Tegelikult on töötuskindlustusmaksetest kaetud aktiivsete tööturumeetmete kulu aga alates 2012. aastast;
- riigieelarvest, millest kaetakse töötutoetuse, erijuhtudel sotsiaalmaksu maksmise ning osa aktiivsete tööturumeetmete kulu;
- Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) (jm välis-) raha, millest kaetakse aktiivsete tööturumeetmete kulu.

Tööturupoliitika rahastamine

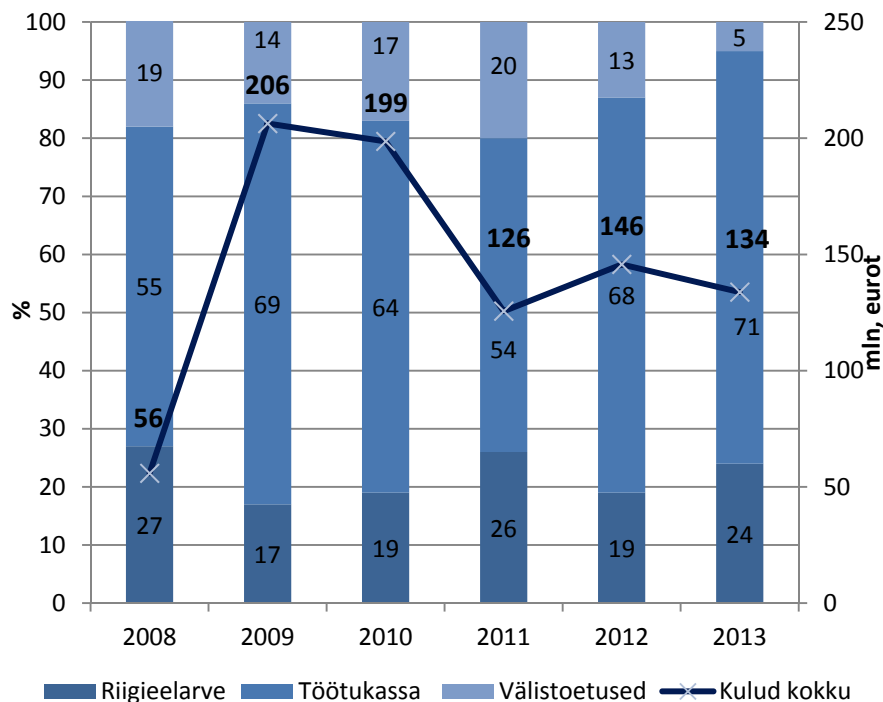
Töötuskindlustusmakse – makse, mida töötajad ja tööandjad tasuvad palgalt ja muudelt tasudelt.

2012. aastal on töötajate makstav maksemäär 2,8% ja tööandjate maksemäär 1,4%.

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

22. Riigi senist tööturupoliitika rahastamist kulude allikate kaupa vaadates on näha, et välistoetustest ja tööturuosaliste (tööandjate ja töövõtjate) kaudu töötuskindlustusmaksetest kaetav kulu moodustab suurema osa (vt joonis 7). 2012. aastal moodustavad töötute toetamise kulud kokku 145,7 miljonit eurot, 2013. aastaks on kavandatud mõningane kulude vähenemine.

Joonis 7. Tööturupoliitika praegused ja kavandatud kulud allikate kaupa ning osakaal kogukulust

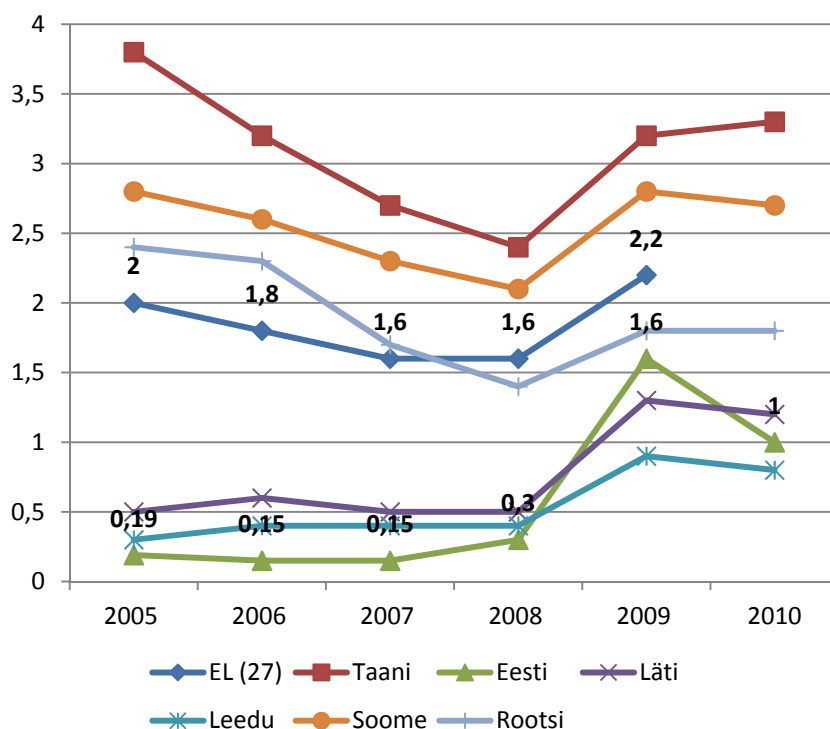


Allikas: Sotsiaalministeerium, Riigikontrolli arvutused

23. Seega rahastatakse praegu töötute toetamise süsteemi valdavalt tööandjate ja töövõtjate kindlustusmaksetest, mille puhul tekib mõlemal õigus nõuda vastuhüvesid. Samal ajal on viimastel aastatel stabiilselt ligi veerandit tööturupoliitika kuludest rahastatud välisabist (vt joonis 7).

Tööturupoliitika kulud võrreldes teiste ELi riikidega

24. Euroopa Liidu riikidega võrreldes on Eesti aastatel 2005–2008 tööturupoliitika rahastamises püsinud Läti ja Leeduga võrreldaval tasemel. ELi keskmisest tasemest on meie kulud olnud väiksemad (vt joonis 8).

Joonis 8. Tööturupoliitika kulutuste osatähtsus SKTs (%) aastatel 2005–2010


Allikas: Eurostat

Tööturumeetmete rahastamise prognoos

Kas teadsite, et

töötukassa nõukogu tegi valitsusele 2013. aasta töötuskindlustusmaks määrade ettepaneku (04.06.2012):

Nelja poolt- ja kahe vastuhäälega tegi Eesti Töötukassa nõukogu Vabariigi Valitsusele ettepaneku kehtestada järgmisel aastal töötuskindlustusmaks määraks 3%, sh töötajatel 2% ja tööandjatel 1%. Otsuse poolt hääletasid valitsuse ja tööandjate esindajad, vastu ametiühingute nimetatud töötukassa nõukogu liikmed.

Allikas: Eesti Töötukassa

25. Järgnevate aastate tööturupoliitika rahastamist on analüüsinud poliitikauuringute keskus Praxis uuringus „Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused“.⁸ Uuringus on välja toodud, et juhul kui töötukassa peaks rahastama Euroopa riikide keskmisel tasemel aktiivse tööpoliitika meetmeid ning maksma kõiki töötushüvitisi ja toetusi, siis optimistliku tööturuarengu korral piisab maksemäärast, mis on praegusest väiksem. Kui aktiivse tööpoliitika kulusid aga ei soovita oluliselt suurendada, vaid piisab nende säilitamisest 2010. aasta tasemel ühe töötada sooviva inimese kohta, siis on võimalik töötuskindlustusmaks määr pikas perspektiivis enam kui kaks korda alandada. Näiteks võiks töötuskindlustusmaks määr 2020. aastal olla kokku ca 2,7%, 2040. aastal 1,6% ja 2060. aastal 1,5% brutopalgast. Kui osa tööpoliitika kuludest tuleb riigieelarvest, näiteks töötutoetus või aktiivse tööpoliitika meetmete kulu, siis võib töötuskindlustusmaks määr olla väiksem.

26. Töötukassa hinnangul on vaatamata sellele, et Eestis on olnud kulutuste tase aktiivsetele tööturumeetmetele ja aktiivsetes meetmetes osalejate osakaal viimastel aastatel pigem tagasihoidlik võrreldes enamiku teiste Euroopa Liidu riikidega, õnnestunud Eestil praeguseks saavutada töötuse määrade kõige suurem vähenemine. Töötukassa hinnangul võib sellest järeldada, et need kulutused, mis Eesti aktiivsetele meetmetele on teinud, on olnud sihipärased.

27. Senine töötute toetamise süsteemi rahastamine näitab, et riik on soovinud töötute toetamise süsteemi üleval pidada eelkõige

⁸ Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011. Vt <http://www.praxis.ee/index.php?id=socsec>

kindlustusmaksetena kogutud raha ja välisraha toel. Samas võib välisraha kasutamise võimalus olla ajutine. Töötuse puhul on aga tegemist olukorraga, kus võib tekkida vajadus suuremaks rahastamiseks, kui on osatud ette näha. Seda näitas ka viimane majanduskriis, mil töökohti kadus väga palju väga kiires tempos ja inimestel oli raske lühikese aja jooksul uut tööd leida. Välistoetuste kadumisel ei pruugi riik töötute abistamisega toime tulla.

28. Seega on riigi seatud eesmärgid arvestades vaja hinnata, kas töötute toetamise süsteem on selline, mis võimaldab kõiki aktiivselt tööd otsivaid inimesi võimalikult parimal viisil aidata, et nad kiiresti uuesti tööturule jõuaksid. Töö leidmise tõenäosus väheneb töötuse pikenedes, sest ajaga vähenevad erialased oskused, süveneb inimeste ebakindlus ja kaob harjumus tööl käia.

29. Riigikontroll uuris auditi käigus (metoodikat on täpsemalt kirjeldatud peatükis „Auditi iseloomustus“), kui paljud töötud loodud süsteemi abil rahalist tuge ja neile vajalikke teenuseid saavad ning kas pakutav abi aitab neid võimalikult kiiresti tööturule tagasi.

Töötute rahaline toetamine

Ainult väike hulk töötutest saab rahalist abi

Rahalise toetamise süsteemist abi saavad töötud

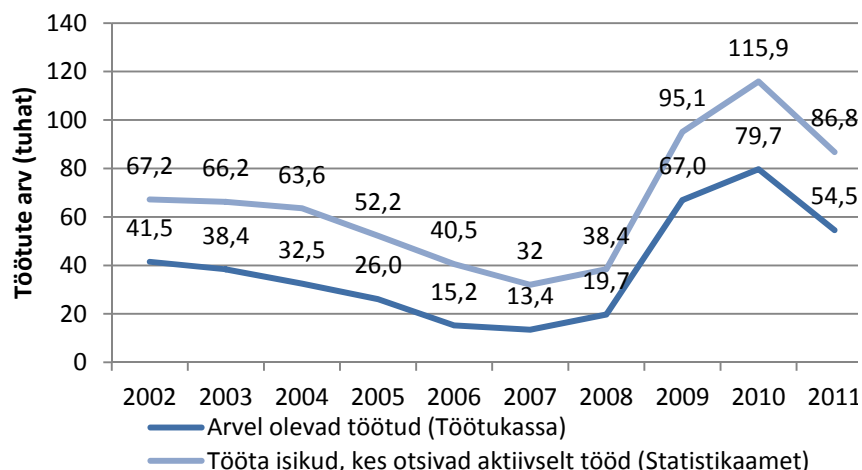
30. Põhiseadusest tulenevalt on riigil kohustus tagada inimestele abi töö otsimisel ning puuduse korral. Abi ulatuse määramisel tuleb juhendada rahvusvahelistest kokkulepetest.⁹ Riigi kohustus seisneb sellise sotsiaalkindlustussüsteemi loomises, mis kaitseb töö kaotamise puhul puudusesse langemast. Praegune valitsusliit on oma tööturu- ja sotsiaalpoliitika eesmärgina sõnastanud tööhõive suurenemise ning inimeste sissetulekute, elukvaliteedi ning sotsiaalse turvalisuse kasvu.¹⁰

31. Sellest tulenevalt on Riigikontroll seisukohal, et riigi loodud töötute abistamise süsteemist peaksid tuge saama kõik töötud.

32. Statistikaameti andmetel oli 2011. aastal töötuid kokku 86 800, töötukassas registreeritud töötuid oli samal ajal 54 600. Seega on Eestis pea 32 200 töötut, kes otsivad tööd, kuid töötukassas töötuna registreeritud ei ole ja kes ei saa seega abi töötute rahalise toetamise süsteemist. Lisaks sellele on viimastel aastatel lõhe töötute ning registreeritud töötute vahel kasvanud absoluutarvudes viimase 10 aasta suurimaks (vt joonis 9). Kui sügavaima majanduskriisi ajal (2009. a) moodustasid registreeritud töötud kõikidest töötutest 70,5%, siis viimastel aastatel on see näitaja pidevalt kahanenud, jõudes 2011. aastaks 62,8%-ni ehk samasse olukorda, mis valitses aastatel 2002–2003.

⁹ Rahvusvahelistest kokkulepetest, millega Eesti on ühinenud, puudutavad riigi kohustusi peamiselt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ning Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi.

¹⁰ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. 2011, lk 13–14. Vt <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

Joonis 9. Töötute ja registreeritud töötute arvu muutus 2002–2011


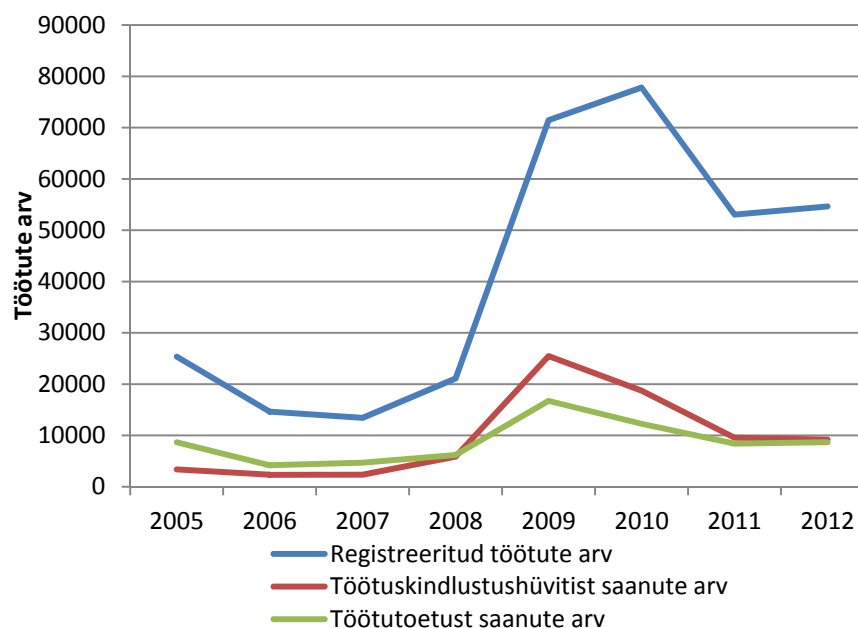
Allikas: Statistikaamet, töötukassa

Töötutoetuse maksmise eesmärk on tagada töötule aktiivse töö otsimise ajal minimaalne sissetulek ning motiveerida töötut võimalikult kiiresti tööd otsima. Töötutoetuse suurus ei sõltu isiku teenitud tulust ning selle päevamäär 2012. aastal on 2,11 eurot.

Töötuskindlustushüvitise eesmärgiks on kindlustatule töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine, mis võimaldaks tal uue töö otsimise ajal toime tulla. Töötuskindlustushüvitise suurus sõltub isiku varasemast sissetulekust.

Allikas: Eesti Töötukassa

33. Samas ei saa toetuste süsteemist osa ka kõik nendest, kes on töötukassas arvele võetud (vt joonis 10). Nimelt sai 2011. aastal **töötutoetust** 15,9% ja **töötuskindlustushüvitist** 18% registreeritud töötutest. Seega sai 2011. aastal töötute rahalise toetamise süsteemist abi maksimaalselt kuni kolmandik registreeritud töötutest.¹¹

Joonis 10. Rahalist abi saanud töötute arv 2005–2012¹²


Allikas: Eesti Töötukassa

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajate osakaal

34. Lisaks sellele, et töötute rahalise toetamise süsteemist saab abi ainult väike osa töötuid, ei ole viimastel aastatel ei töötuskindlustushüvitise ega töötutoetuse saajate osakaal registreeritud töötutest ka kasvutendentsile pööranud. Vastupidi, viimase kolme aasta jooksul on

¹¹ Täpset osakaalu pole võimalik öelda, kuna aasta jooksul võib üks isik saada nii töötutoetust kui ka töötuskindlustushüvitist ning mõlemat saanud isikutest ülevaade puudub.

¹² Aasta keskmised on arvutatud kvartali lõpunäitajate pealt. 2012. aasta näitajad põhinevad ainult I kvartali andmetel.

töötuskindlustushüvitist saavate töötute osakaal kahanenud 52,8% ning töötutoetust saavate töötute osakaal 32,1% (vt tabel 2).

Tabel 2. Töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise saajate osakaalud registreeritud töötutest aastate kaupa

Aasta	Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal (%)	Töötutoetuse saajate osakaal (%)
2005	13,3	34,2
2006	15,9	28,6
2007	17,6	35,0
2008	27,8	29,4
2009	35,6	23,4
2010	24,1	15,8
2011	18,0	15,9
2012. a I kvartal	16,8	15,9

Allikas: Eesti Töötukassa

Töötuskindlustushüvitise saajate arvu vähenemine

35. Ka uusi registreeritud töötuid eraldi vaadates on töötukassa statistika järgi nende arv, kellel tekib arvele võttes õigus töötuskindlustushüvitisele, viimastel aastatel vähenenud: 2011. aastal oli uutest registreeritud töötutest töötuskindlustushüvitise saajaid vaid 25%. Sama trend on näha ka töötutoetuse saajate puhul: kui veel 2007. aastal said uutest registreeritud töötutest pea pooled töötutoetust, siis 2011. aastaks oli nende isikute osakaal kahanenud 27%-ni. Seega on praeguseks tööjõuturul inimesi, kes otsivad aktiivselt tööd, kuid kellel puudub võimalus saada loodud süsteemi kaudu tööotsinguteks rahalist tuge.

36. Töötukassa selgituste järgi kasvas majanduskriisi ajal kiiresti nende inimeste arv, kes olid sunnitud töölt lahkuma tööandja algatusel või kelle töösuhe lõppes mõnel teisel põhjusel, mis annab seaduse järgi õiguse saada töötuskindlustushüvitist. Samuti oli paljudel uutel töötutel täidetud töötuskindlustushüvitise saamiseks piisav töötuskindlustusstaaž, sest nende eelnev töötamise periood oli piisavalt pikk. Seetõttu kasvas kiiresti töötuskindlustushüvitise saajate arv ja osakaal uutest registreeritud töötutest. Aastatel 2010 ja 2011 on kahanenud töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruvate töötute osakaal uutest registreeritud töötutest, kuna uute töötute hulgas on üha enam neid inimesi, kellel ei ole kogunenud piisavat töötuskindlustusstaaži, sest nad on saanud hüvitist oma eelneva töötuse perioodi jooksul ja nende staaž on n-ö nullitud (vt tabel 2).

37. Töötute toetamise süsteemi eesmärk on tagada töötuse korral isikule sissetulek. Kuna praegu saab rahalist abi ainult väike osa töötutest ning registreerimata töötute olukorrast ja tööotsingute ajal saadavast sissetulekust ülevaade puudub, siis ei ole tagatud, et riik suudab kõiki abivajajaid piisaval määral rahalise toega aidata. Riigikontrolli hinnangul peaks töötute toetamise süsteem sissetulekutest sõltuvalt ja vajadusepõhiselt pakkuma tuge kõigile töötutele.

38. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** uurida, millised on nende töötute sissetulekud, kes rahalise toetamise süsteemi kaudu abi ei saa, ning millised on nende isikute võimalused töötuse ajal tööotsingutele

Kas teadsite, et

õigus töötuskindlustushüvitisele on isikul, kui ta on vabastatud töölt tööandja algatusel ja

- ta on end töötukassas töötuna arvele võtnud;
- ta on esitanud töötuskindlustushüvitise avalduse;
- tal on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul vähemalt 12 kuu pikkune töötuskindlustusstaaž.

Allikas: Eesti Töötukassa

keskenduda; ning otsustada uuringu tulemuste põhjal, mil moel selliseid töötuid toetada ning võimalikult kiiresti tööturule aidata. Teave töötute sissetulekute töötuse ajal võimaldab hinnata inimeste toimetulekut ning ennetada inimeste vaesusesse sattumist. Inimestel peab töötuse korral olema võimalus saada tööotsingute ajaks piisavat riigi tuge.

Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu, et erinevate elanikkonna rühmade, sh töötute sissetulekute kohta kogutakse andmeid statistikaameti iga-aastase sotsiaaluuringu raames, mille eesmärk on saada infot Eesti elanike sissetuleku, elamistingimuste ning ebavõrdsuse ja vaesuse kohta.

Nõustume, et sotsiaaltoetused peavad tagama inimesele sissetuleku tõise tulu puudumise korral ja vähendama vaesust. Samas ei tohi toetused vähendada inimeste töömotivatsiooni. Seega on töötushüvitise suuruse määramisel olulised mitu asjaolu: asendussissetuleku tagamine, töömotivatsiooni säilitamine, vaesuslõksu langemise vältimine jne. Oleme teadlikud, et praegu töötutele makstav töötutoetus on püsinud aastaid samas suuruses, kuid järgmisest aastast toetusemäär tõuseb oluliselt (50%ni töötasu alammäärast). Sotsiaalministeeriumis on välja töötamisel sotsiaalseadustik, mille raames on kaalutud mitmeid võimalusi, kuidas suurendada inimeste arvu, kes on ise panustanud sellesse, et töötuks jäämise korral saada töötushüvitisi. Sotsiaalministeerium esitab oma ettepanekud sotsiaalseadustiku kontseptsioonis. Kontseptsiooni koostamisel tuginetakse erinevatele uuringutele ja analüüsidele. Spetsiaalselt sotsiaalseadustiku ettevalmistamiseks tellis Sotsiaalministeerium uuringu „Sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavahelised seosed ja nende mõju töömotivatsioonile“.

Töötuskindlustushüvitise saamine ei soodusta kiiret tööleminekut

39. Tööturuteenuste ja -toetuste seadusest lähtudes on riik võtnud eesmärgiks ennetada pikaajalist töötust ning Eesti Töötukassa 2010–2012 arengukava kohaselt on eesmärgiks aidata inimesed võimalikult kiiresti uuele tööle.

40. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et töötud lähevad tööle esimesel võimalusel pärast arvelevõtmist, et minimeerida pikaajalisse töötusesse sattumise ohtu.

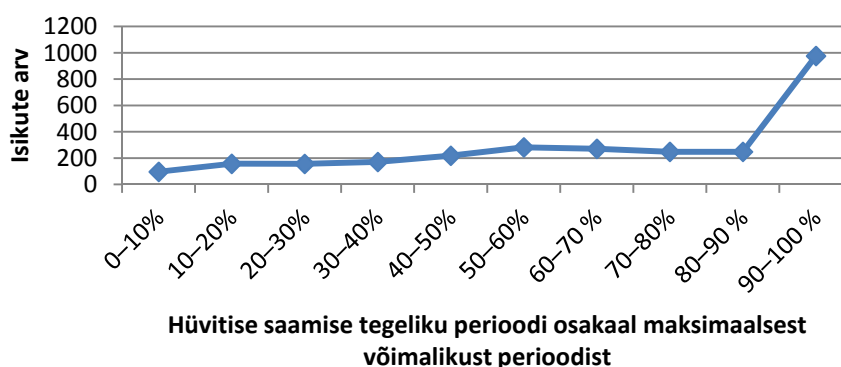
41. Kuna töötud saavad töötuskindlustushüvitise (edaspidi ka hüvitis) maksmise ajal ligi poole oma eelnevast sissetulekust, uuris Riigikontroll, kas hüvitise saajad lähevad pärast arvelevõtmist võimalikult kiiresti tööle (töötuskindlustushüvitise kohta loe täpsemalt lisast A).

Töötuskindlustushüvitise saajate töölemineku aeg

42. Riigikontrolli analüüsi tulemused näitasid, et kehtiva süsteemi puhul ootavad hüvitise saajad sageli raha saamise perioodi lõpuni ja alles siis hakkavad aktiivselt tööd otsima. Nagu näha jooniselt 11, läks enne arvestuslikku töötuskindlustushüvitise lõppu tööle vaid 35,2% hüvitise saajatest. Nendest omakorda kolmandik ehk 12% kõikidest hüvitise saajatest läks tööle, kui hüvitise lõpuni oli jäänud vähem kui kuu aega ehk hüvitise kogusummast oli jäänud välja maksta vähem kui 10%.

43. Ka akadeemiliste uurimuste¹³ raames tehtud analüüside tulemused näitavad, et tõenäosus töötusest hõivesse liikuda suureneb märkimisväärselt, kui hüvitise saamise periood hakkab lõppema. Analüüsitulemused kinnitavad ka, et pärast hüvitise saamise lõppu hakkab hõivesse liikujate arv vähenema. Samas on rõhutatud, et sellist tendentsi võib täiendavalt võimendada ka varimajandus, sh mustalt töötamine. Riigikontroll möönab, et inimene võib tööd leides tahta säilitada hüvitist ja hakata tööle ilma töölepinguta ning sõlmida lepingu alles pärast hüvitise saamise perioodi lõppu (vt ka alapeatükk „Arvestatav hulk töötuid töötab mustalt“). Töötukassa hinnangul võib osaliselt sellist käitumist seletada ka see, et isikud ei pruugi raha saamise perioodi lõppedes enam töökohtade suhtes nii valivad olla.

Joonis 11. Enne töötuskindlustushüvitise saamise perioodi arvestuslikku lõppu tööle läinud isikute arv¹⁴



Allikas: Riigikontroll

Isikud, kes ei lähe pärast töötuskindlustushüvitise lõppu tööle

Individuaalne tööotsimiskava sisaldab töölerakendumist soodustavate ja takistavate asjaolude kirjeldust ning töö leidmiseks vajalikke tegevusi ja teenuseid.

Allikas: Eesti Töötukassa

44. Riigikontrolli analüüsist selgus samuti, et ligi pooled (46,8%) töötuskindlustushüvitise saajatest ei lähe pärast raha saamise perioodi üldse tööle ning võrreldes arvelolekule eelnenud perioodiga halvenes nende isikute elukvaliteet märkimisväärselt. Nendel isikutel, kes töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse järel tööle ei läinud, kahanes keskmiselt kogusissetulek hüvitise saamisele eelnenud perioodiga võrreldes ca 80%.

45. Riigikontrolli hinnangul ei soodusta töötuskindlustushüvitise maksmise praegune süsteem töötute kiiret tööle naasmist, kuna hüvitise saajate sissetulek on üldjuhul kuni 9 kuu jooksul peaaegu pool isiku eelnevast palgast ning sellise sissetuleku saamiseks on vajalik **individuaalse tööotsimiskava** täitmine ning regulaarselt töötukassaga kontakteerumine. Lisaks sellele võib töölemineku edasilükkamisega kaasneda oht, et isiku oskused ja teadmised ununevad ning tööharjumus kaob. Samuti ei pruugi isik leida töötuskindlustushüvitise perioodi

¹³ 1. Lauringson, A. Disincentive Effects of Unemployment Insurance Benefits: Maximum Benefit Duration versus Benefit Level. University of Tartu, 2010.

2. Lauringson, A. Unemployment Insurance Generosity in the Period of Crisis: the effect on post-unemployment job quality. University of Tartu, 2012.

¹⁴ Joonisel 11 on jagatud töötuskindlustushüvitise saamise maksimaalne võimalik periood kümneks osaks ning graafik annab ülevaate, millisel nendest kümnest osast on isikud tööle läinud. Näiteks kui isik on läinud tööle vahemikus 90–100%, siis see tähendab, et see isik on saanud töötuskindlustushüvitist 90–100% ulatuses talle ette nähtud maksimaalsest töötuskindlustushüvitise saamise võimalikust ajast ehk 90–100% sellele isikule ette nähtud töötuskindlustushüvitise kogusummast on n-ö ära kasutatud.

lõppedes kohe tööd, mistõttu töötuks olemise aeg pikeneb veelgi. Mida kauem aga on isik töötu, seda raskem on tal tööellu naasta ning suureneb risk sattuda pikaajalisse töötusesse ning vaesusesse (vt ka alapeatükid „Pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas on kasvanud“ ja „Paljusid töötuid ohustab vaesus“).

46. Kuigi töötuskindlustushüvitise maksmine puudutab ainult väikest hulka töötutest ning on ainult üks osa töötute rahalise toetamise süsteemist, ei tohiks sellel olla negatiivset mõju isikute töötusest väljumisele ning süsteemi kõik osad peaks soodustama töötute võimalikult kiiret tööle naasmist.

47. Riigikontrolli soovitusd sotsiaalministrile:

- Korraldada töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted ümber nii, et oleks kasutusel süsteem, kus oleks enam astmeid. Mitmeastmelise süsteemi rakendamine võimaldaks töötutele töötuskindlustushüvitise saamise perioodi algusfaasis maksta senisest kõrgemat hüvitist ning lõpufaasis madalamat eesmärgiga soodustada isikuid võimalikult kiiresti arvelevõtmise järel alustama aktiivselt töö otsingutega. Mida enam hüvitise maksmise maksimaalsest võimalikust perioodist läbi on, seda väiksem oleks ka väljamakstava hüvitise suurus.
- Analüüsida, millise perioodi vältel ning millises ulatuses peaksid väljamakstavad hüvitised täpselt vähenema, et soodustada töötuid võimalikult kiiresti pärast arvelevõttu aktiivselt uut tööd otsima. Riigikontroll ei pea tingimata vajalikuks kehtivat maksimaalset võimalikku töötuskindlustushüvitise saamise perioodi ega sellel perioodil makstavat hüvitise kogusummat vähendada.

Sotsiaalministri vastus: Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et kehtiv töötuskindlustushüvitise süsteem on mitmeastmeline. Esmalt makstakse koondamise korral isikule koondamishüvitist, mis on ühe kuu keskmine töötasu või kahe kuu keskmine töötasu, vastavalt töötatud perioodile tööandja juures (TKindIS, § 14²). Järgmise astmena on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele, mis on 50% töötasust esimesest kuni 100. kalendripäevani ja 40% töötasust 101-st kuni 360. kalendripäevani (TKindIS, § 9 lg 4). Pärast õiguse lõppemist töötuskindlustushüvitisele võib isikul tekkida õigus ka töötutoetusele (TTTS, § 30 lg 3). Eespool viidatud sotsiaalseadustiku ettevalmistamisel analüüsitakse ka astmete muutmise vajalikkust, selle maksumust ja mõjusid ning vajadusel tehakse vastavad ettepanekud. Üldiselt kinnitavad empiirilised uuringud, et hüvitise suurus avaldab mõju indiviidide tööotsingulasele käitumisele. Liikumine hõivesse suureneb hüvitise maksmisperioodi lõpul ning optimaalne on süsteem, kus hüvitise määr töötusperioodi vältel väheneb. Hüvitise suuruse kõrval on oluline selle maksmise kestus. Paljudes uuringutes on leitud, et kui hüvitisi makstakse pikka aega, väheneb oluliselt liikumine hõivesse. Seetõttu on suhteliselt suur lühiajaliselt makstav hüvitis efektiivsem kui pikka aega makstav madal hüvitis. Suuremad toetused, mida makstakse lühikese perioodi jooksul, kahjustavad töö leidmise motivatsiooni vähem kui suhteliselt madalad toetused, mille maksmise kestus ei ole piiratud (OECD 1999). Lisaks hüvitise suurusele ja maksmise kestusele on tööle asumise soodustamisel olulised ka aktiivsushõuded, mis tasakaalustavad õigust hüvitistele saajapoolsete kohustustega. Aktiivsushõuded on sätestatud TTTS § 27 lg 1.

Mitme hüvitise saajad

poliitikauuringute keskus Praxis tõi uuringus „Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile“ välja, et inimese tööalast sissetulekut peaks asendama hüvitis, mis katab tööalase sissetuleku puuduse, ning isikule peaks maksma üht hüvitist korraga, s.o näiteks vanemahüvitise maksmise lõppemise järel tuleks võimaldada isikul saada töötuskindlustushüvitist. Tööturule tagasi pöördumisel on vanemahüvitist saanud isikul seega olemas asendussissetulek sobiva töö otsimise ajaks.

Mustalt töötamine

Töötutel on võimalik saada korraga mitut hüvitist

48. Vanemahüvitise seaduse kohaselt on vanemahüvitise eesmärgiks säilitada varasem sissetulek isikutele, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu. Töötuskindlustuse seaduse järgi on töötuskindlustushüvitise eesmärgiks töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine. Kuigi kehtivad seadused ei keela töötuskindlustus- ja vanemahüvitist ühel ajal maksta, on eelnimetatust tulenevalt riigil põhjendamatu seda teha. Sellest lähtuvalt eeldas Riigikontroll, et töötuskindlustus- ja vanemahüvitist korraga saavaid isikuid arvel olevate töötute hulgas ei ole.

49. Riigikontrolli analüüsi tulemused aga näitasid, et samal ajal töötuskindlustushüvitise või töötutoetusega on saanud ka vanemahüvitist. Perioodil 01.01.2007–31.05.2011 oli selliseid töötuid 202 ning kokku said need isikud sel ajavahemikul vanemahüvitist 80 000 euro ulatuses. Töötuskindlustushüvitise sai samal ajal vanemahüvitist 40 inimest. Maksimaalne vanemahüvitis, mida 9 kuu jooksul kõrvuti töötuskindlustushüvitise saamisega teeniti, oli 8227 eurot.

50. Arvestades, et nii töötuskindlustus- kui ka vanemahüvitise eesmärk on sissetuleku kao (osaline) kompenseerimine, ei pea Riigikontroll mõistlikuks olukorda, kus isikul on võimalus saada kaht hüvitist korraga. Kui töötu on hõivatud laste kasvatamisega, siis on tema võimalused tööle minna piiratud.

Kas teadsite, et

51. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** algatada seadusemuudatused, mille tulemusena ei makstaks töötuskindlustushüvitise saamisega samal ajal enam vanemahüvitist. Riigi makstavate hüvitiste eesmärgipärane kasutamine võimaldab raha kasutada otstarbekalt ja samal ajal tagada isikutele õiglasema sissetuleku.

Sotsiaalministri vastus: Ei ole nõus vanemahüvitise mittemaksmisega selleks õigustatud perioodil. Oleme nõus kaaluma sotsiaalseadustiku ettevalmistamise raames sissetulekut asendavate hüvitiste järjestikkust maksmist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei ole väljendanud seisukohta, nagu tuleks lõpetada vanemahüvitise maksmine selleks ettenähtud perioodil. Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud ühel ajal maksta kaht eri hüvitist, mille mõlema eesmärgiks on sissetuleku kao (osaline) kompenseerimine.

Arvestatav hulk töötutest töötab mustalt

52. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt ei tohi isikud, kes on töötukassas arvel, arveloleku ajal tööl käia. Sellest lähtudes eeldas Riigikontroll, et ebaseaduslikult töölkäijaid registreeritud töötute hulgas ei ole.

53. Kuna mustalt töötavate isikute täpse arvu tuvastamine on äärmiselt keeruline ning kuulub eelkõige Maksu- ja Tolliameti pädevusse, korraldas Riigikontroll hinnangulise mustalt töötavate registreeritud töötute arvu kindlakstegemiseks töötukassa töötajate hulgas küsitluse. Küsitluse tulemused näitasid, et 2011. aasta aprilli ja mai seisuga töötas mustalt hinnanguliselt 17% registreeritud töötutest, s.o ligi 11 000

inimest. Kõige enam on mustalt töötamine levinud ehitus- ja teenindussektoris. Töötukassa sõnul suudavad nemad avastada ainult 5–10% mustalt töötamise juhtudest.

54. Üks mustalt töötamise probleemi tahk seisneb ka selles, et kuna paljudes sektorites (sh näiteks ehitussektor) on tööjõu vajadus hooajaline, siis on vastavates sektorites ka palju ajutisi ja osaajaga töötajaid, kellega sageli ei sõlmita ametlikku lepingut.

55. Töötukassa hinnangul on mustalt töötamise peamiseks põhjuseks maksudest kõrvalehoidmisest tulenev otsene kasu, mis võimaldab ühelt poolt tööandjal töötaja arvelt kulude kokkuhoidu saavutada ning teiselt poolt võib töötaja veidi rohkem raha kätte saada kui ametlikult töötades, olles samal ajal nõus loobuma sotsiaalsetest tagatistest.

Kas teadsite, et

Maksu- ja Tolliamet avastas 2010. aastal kontrollimenetluste käigus Eesti Töötukassas arvel olevaid isikuid töötamas 59 korral.

56. Ka Maksu- ja Tolliameti esindajad kinnitasid, et mustalt töötamise probleem seondub nii töötajate kui ka tööandjatega. Töötajad ei tea sageli oma õigusi, mis kaasnevad töö tegemiseks sõlmitava lepinguga, ning tööandjate puhul on enamasti probleemiks maksukohustusest kõrvalehoidmine. Kuigi maksukohustuslasele on ette nähtud pidada arvet maksuseadustest tulenevate kohustuste kohta ning Maksu- ja Tolliametil on kohustus kontrollida maksuseaduste täitmist, ei ole praegune maksukohustuse arvestuse süsteem nii tõhus, et mustalt töötamise võimalust ei tekiks.

Kas teadsite, et

Rootsis rakendati p-s 57 kirjeldatud süsteemi edukalt 2007. aastal ning juba esimesel aastal tehtud kontrollkäikude tulemusel lisandus üle 4000 töökoha, mis tähendas riigile täiendavat maksutulu miljard Rootsi krooni.

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

57. Üks võimalus mustalt töötamise probleemi leevendada on seada sisse endisest karmimad nõuded tööandjatele töötajate üle arvestuse pidamiseks. Üheks lahenduseks oleks panna tööandjatele kohustus pidada elektroonselt või spetsiaalselt riigi ettenähtud n-õ raamatus arvet kõikide oma töölolevate töötajate ja nende tööaja kohta kuupäeva ja kellaaja täpsusega. Kui etteteatamata kontrolli käigus leitakse töötajate hulgast isik, kelle kohta n-õ raamatus märget ei ole, fikseeritakse rikkumine ning tööandja saab trahvi. Näiteks võimaldab see luua olukorra, kus ehitusobjektidel ei ole enam „esimest päeva tööl olevaid isikuid“.

58. Maksu- ja Tolliamet on välja arvutanud, et kui rakendada raamatut või elektroonilist andmebaasi ehituse, tootlustuse, majutuse, tööstuse, kaubanduse ja transpordi sektoris, kus töötab 75% nendest, kes töötavad täiesti mustalt, s.t kelle sissetulek ei ole ka mitte osaliselt legaalne, ning kui neis sektorites töötajad saaksid miinimumpalka, suurendaks see tulu- ja sotsiaalmaksu laekumist 10,2 miljoni euro võrra. Kui töötajate raamatuga suudetakse tagada, et vähemalt pooltel praegu mustalt töötavatest inimestest deklareeritaks miinimumpalga suuruses tulu, suureneks maksulaekumine vähemalt 5,1 miljoni euro võrra. Ühest küljest aitaks see suurendada maksulaekumist, kuid teisest küljest ahendaks see võimalusi töötuna arvel olemise ajal tööl käia.

59. Kuna nii Maksu- ja Tolliamet kui ka töötukassa on viimastel aastatel hinnanud tõenäolisemaks pigem mustalt töötamise kasvu, mustalt töötavate isikute õigused ei ole kaitstud, kindlustunne töökoha püsimise suhtes on väike, sotsiaalsed tagatised puuduvad ning töökoha kadumise korral on vaesusesse sattumise tõenäosus suurem kui legaalselt töötavatel isikutel, siis on Riigikontrolli hinnangul oluline, et riik pööraks probleemile senisest enam tähelepanu ning minimeeriks võimalusi mustalt töötada. Lisaks kaasnevad riigile mustalt töötamise juhtudel töötuskindlustushüvitise samaaegse maksmisega põhjendamatud kulud.

60. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: seada sisse nõue, mille kohaselt peavad tööandjad maksukohustuslastena pidama arvestust kõikide oma töötajate tööloleku ja tööaja kohta. Arvestust tuleks pidada vastavas riigi kehtestatud raamatus või elektroonselt ning see peab olema riigile kontrolliks igal ajal kättesaadav. Raamatu sisseseadmine annab võimaluse ohjeldada töötuna arvel olevate isikute mustalt töötamist ning võimaldab suurendada maksulaekumisi.

Rahandusministri vastus: Siinkohal anname teada, et oleme koostöös Maksu- ja Tolliametiga juba 2012. aasta algusest analüüsinud õiguslikke ja tehnilisi võimalusi muuta töötajate kohta andmete riigile esitamine senisest operatiivsemaks. Otsus, et kontrollivõimalusi töötajate töötegemise üle tuleks tõhustada, on tehtud.

Töötajate registreerimise lõplik lahendus on plaanis välja töötada käesoleva aasta neljandaks kvartaliks. Lahenduse väljatöötamise käigus peame muu hulgas vajalikuks selgitada välja võimalused, kuidas täna olemasolevaid infokanaleid kasutades ning maksumaksjate halduskoormust suurendamata saada operatiivset töösuhtega seonduvat infot. Esialgse plaani kohaselt võiks töötajate registreerimise süsteem rakenduda hiljemalt 2014. aastast.

Töötutele pakutavad tööturuteenused

Tööturuteenuseid kõik töötud ei saa

Töötukassa pakutavad tööturuteenused

61. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi on töötute toetamise süsteemi eesmärgiks saavutada tööealise elanikkonna võimalikult suur tööhõive ning hoida ära pikaajaline töötus ja tööturult tõrjutus tööturuteenuste osutamise ja toetuste maksmise kaudu.

62. Seega on Riigikontrolli hinnangul süsteem oma eesmärgi täitnud siis, kui töötuse korral ulatub riigi pakutav abi kõigi töötuteni ja inimene saab tööturuteenuste abiga võimalikult kiiresti uuesti tööle ega muutu pikaajaliseks töötuks ja ei kaota lootust tööd leida.

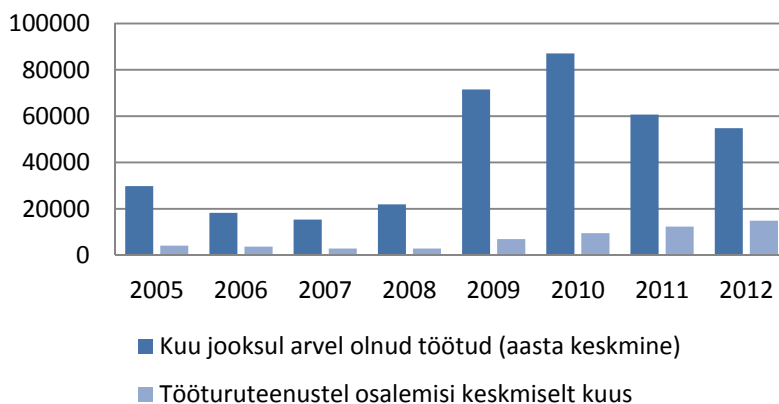
63. Nii nagu eelmises peatükis välja toodud, ei ulatu riigi rahaline abi kõigi töötuteni. Samuti ei saa kõik töötud loodud süsteemi kaudu tööturuteenuseid (v.a karjääriinfo ja tööotsinguteks vajaliku info vahendamine ja tööotsingunõustamine, mida on võimalik kõigil saada).¹⁵ Tööturuteenuste täpsem loetelu on esitatud lisa B. Töötukassa kaudu pakutavatele tööturuteenustele puudub juurdepääs neil töötutel, kes pole töötukassas registreeritud. Tänu välistoetustele on olnud alates 2007. aastast SA Innove kaudu võimalus konkreetsete projektide kaudu pakkuda ka sellistele töötutele teenuseid (vt täpsemalt lisa B). Samas pole teada, kui palju osalejatest on olnud töötud või heitunud ning kui paljud töötavad inimesed. Pole teada ka see, kui palju ja milliseid teenuseid projektide raames osutatakse, mistõttu puudub piisav info, et anda süsteemile hinnang.

64. Lisaks eeltoodule näitavad töötukassa andmed, et registreeritud töötutest on teenuseid saanud vähesed, näiteks sai 2011. aastal kuus

¹⁵ Lisaks pakub töötukassa mitmeid teenuseid koondamisteate saanud tööotsijatele (nii koondamistele reageerimise teenuse raames kui ka koondatavate pöördumisel töötukassasse) ning pikaajalise tervisehäire või puudega töötajatele.

tööturuteenuseid keskmiselt 12 000 inimest, samal ajal kui registreeritud töötute arv ulatus üle 60 000 (vt joonis 12).

Joonis 12. Töötukassas tööturuteenuseid saanud registreeritud töötuid keskmiselt kuu jooksul aastatel 2005–2012¹⁶

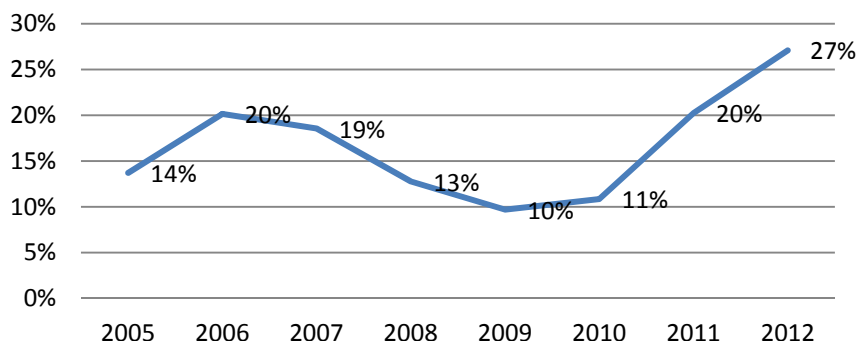


Allikas: Eesti Töötukassa

Tööturuteenuste saajate osakaal

65. Nagu joonisel 13 näha, oli 2011. aastal kõigist töötukassas registreeritud töötutest tööturuteenustel osalemiste osakaal kuus keskmiselt vaid 20%. Kuigi viimasel kolmel aastal on teenuseid saanud töötute osakaal kasvanud, on teenuste saajaid töötute hulka arvestades vähe. Võrreldes Euroopa Liidu keskmisega ja enamiku teiste liikmesriikidega on tööturuteenuste saajate osakaal olnud Eestis väiksem.

Joonis 13. Tööturuteenuseid saanute osakaal arvel olnud töötutest kuus keskmiselt¹⁷



Allikas: Eesti Töötukassa

66. Et hinnata, kui paljudele töötutele ja missuguseid tööturuteenuseid pakutakse, analüüsis Riigikontroll kõigi töötukassas 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötutele ja 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajalistele töötutele pakutud teenuseid. Analüüs näitas, et kõigist registreeritud töötutest (13 413 isikut) oli vähemalt ühte teenust saanud 45% ja pikaajalistest töötutest (5624 isikut) 37% (vt täpsemalt ka alapeatükk „Teenused ei toeta tööle saamist“).¹⁸ Seega ei saanud

¹⁶ 2012. aasta näitajad on ainult I kvartali kohta.

¹⁷ 2012. a näitajad on ainult I kvartali kohta.

¹⁸ Punktis 65 toodud teenuste saajate puhul on tegemist töötukassas registreeritud töötute tööturuteenustel osalemiste keskmise näitajaga ühe kuu jooksul aastatel 2005–2011. Punktis 67 on tegemist kõigile 01.01.2009. a seisuga töötukassas arvel olnud töötutele ja 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajalistele töötutele perioodil 01.01.2006 kuni 31.05.2011 osutatud teenustega.

teenuseid enam kui pooled töötud. Pikaajalistest töötutest sai teenuseid vaid veidi enam kui kolmandik, kuid pikaajalise töötuse puhul võiks eeldada, et neile pakutakse teenuseid tööle saamise võimaldamiseks töötutega võrreldes rohkem.

67. Riigikontrolli hinnangul näitab eeltoodu, et paljudele töö kaotanud inimestele ei ole tööturuteenused kättesaadavad isegi siis, kui ollakse töötukassas töötuna registreeritud. Arvestades, et tööturuteenuste osutamise kaudu soovitakse saavutada tööealise elanikkonna võimalikult suurt tööhõivet ning ennetada pikaajalist töötust, on Riigikontrolli hinnangul oluline, et tööturuteenuseid saaksid kõik töötud, kes neid vajavad. Tööturuteenuste saajate osakaal ja tööturuteenuseid saanud töötute ning pikaajaliste töötute hulk seda aga ei näita.

68. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Uurida, mis iseloomustab töötuid, kes töötukassa kaudu pakutavaid teenuseid ei saa.
- Hinnata, kas ja milliste teenustega on võimalik selliseid töötuid toetada ning neid võimalikult kiiresti tööturule aidata.

Teave selle kohta, mis iseloomustab töötuks jäänud inimesi (näiteks nende vanus, sugu, haridus, elukoht, eelnev amet), aitab selgitada, milliseid tööturuteenuseid inimesed esmajoones vajavad ning kui paljudele inimestele teenuseid vaja on.

Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu asjaolule, et teavet (sh andmeid nagu sugu, vanus, haridus) kõigi töötuks jäänud inimeste (sh nende, kes ei ole töötukassa poole pöördunud) kohta on võimalik saada Statistikaameti iga-aastasest tööjõu-uuringust. Töötutest parema ülevaate saamiseks ja analüüsivõimekuse parandamiseks on loomisel tööpoliitika infosüsteem (TöIS), mis hakkab koondama töötukassa, Sotsiaalkindlustusameti ja Tööinspektsiooni andmeid, võimaldades teha päringuid ning analüüsida erinevate asutuste andmeid seostatult. See võimaldab sügavuti hinnata tööturuteenuste mõju. Samas soovime rõhutada, et kuigi erinevad uuringud, sihtrühmade ülevaated ja andmed on tööturumeetmete planeerimisel ja arendamisel oluliseks sisendiks, tuleb tööturumeetmete osutamisel eelkõige lähtuda konkreetse töötaja vajadustest. Seetõttu osutatakse teenuseid individuaalse töötusmiskava alusel, kus kaardistatakse konkreetse isiku tööerakendumist takistavad asjaolud ning tööturumeetmed valitakse just nende taksituste kõrvaldamiseks. Lisaks juhime tähelepanu et alates käesoleva aasta algusest rakendunud tööhõiveprogrammi 2012–2013 alusel on laiendatud nende isikute ringi, kellel on õigus saada tööturuteenuseid ja -toetusi. Kõigil inimestel on võimalik saada karjääriinfot ja tööotsingunõustamist, et suurendada nende teadlikkust tööturu olukorrast ja töötamise võimalustest, täiustada nende töö otsimise oskusi ja avardada seeläbi uue töö leidmise väljavaateid. Oleme pidanud vajalikuks teha tööturuteenused kättesaadavaks ka töökaotuse riskis inimestele, et toetada töölt tööle liikumist, karjäärivalikuid ja tööotsinguid. Tööhõiveprogrammiga hõlmatakse tööturuteenuste saajate ringi nii koondamisteate saanud töötajad kui ka töötajad, kellel on töö kaotamise risk tervise halvenemise või pikaajalisest haigusest või puudest tingitud erivajaduste tõttu. Samuti osutatakse täiskoormusega õppes õppivatele töötutele senisest rohkem tööotsingute toetamiseks ja tööleaitamiseks vajalikke teenuseid,

sealhulgas koolitust, erinevad nõustamisteenuseid, ettevõtluse alustamise toetust. Töötutel, sh registreerimata töötutel ja heitunudel on võimalus osaleda tegevustes eespool viidatud Euroopa Sotsiaalfondi meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ avatud taotlusvooru projektide raames.

Teenuste kasutegur tööle saamisel on olnud vähene

Tööturuteenuste kasutegur

69. Suure tööhõive saavutamine eeldab lisaks sellele, et vajalikke tööturuteenuseid saavad võimalikult paljud töötud, seda, et tööturuteenuste valik ja kättesaadavus aitavad kiiresti tööle saada.

70. Et teada saada, kas see praegu pakutavate tööturuteenuste abiga õnnestub, uuris Riigikontroll kõigi 01.01.2009. aasta seisuga töötukassas töötuna arvel olnud inimeste käekäiku enne ja pärast töötust. Analüüsi tulemustest selgus, et nendest teenuseid saanud töötutest, kes enne arvelevõtmist tööl ei käinud, ei läinud ka pärast arvelt mahavõttu tööle enamus: 63%. Seega oli neid, kes enne arvelolekut ei töötanud, kuid pärast töötuna arvelolekut läksid tööle, 37%. Kui võrrelda seda kõikide töötutega, kes enne arvelevõtmist tööl ei käinud, siis oli teenustest tulenev kasutegur 1% ehk marginaalne. Seega ei saanud väga suur hulk neist, kellele osutati teenuseid, hõlpsamalt tööle.

Teenuste maakondlik kättesaadavus

71. Riigikontroll uuris ka teenuste efektiivsust ja kättesaadavust maakondade kaupa. Analüüsi tulemused näitasid, et nendes maakondades, kus teenuseid on saanud suhteliselt vähem töötuid, naaseb tööle rohkem töötuid kui nendes maakondades, kus teenuseid pakutakse paljudele. See näitab, et teenustest tulenev kasutegur töötute jaoks erineb piirkonniti märkimisväärselt ning seab töötud tööle saamise seisukohalt erinevasse positsiooni. Näiteks läks Ida-Virumaal 39%, Saaremaal aga 65% teenuse saajatest tööle (vt joonis 14).



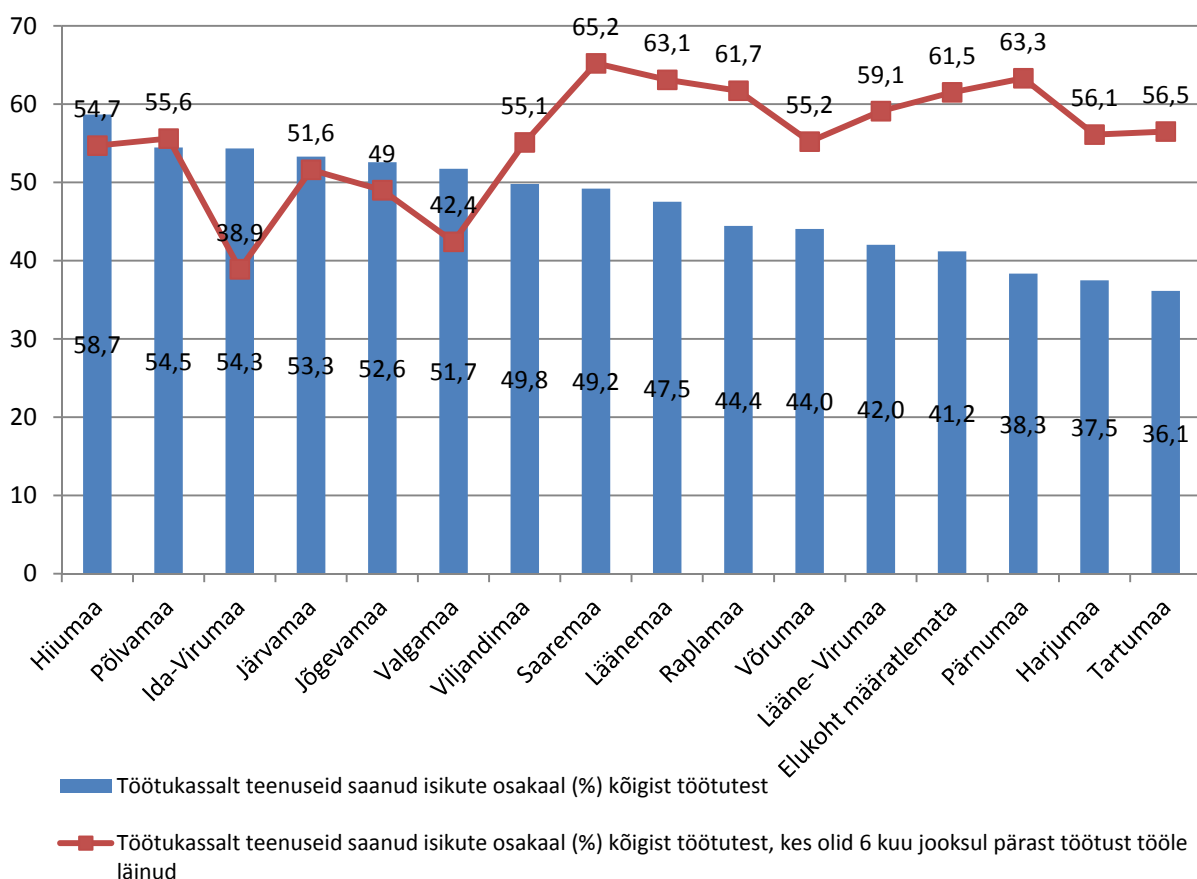
Tööturuteenuste kättesaadavus erineb piirkonniti. Pildil tööturuteenuse osutamine Sillamäel.

Foto: Eesti Töötukassa

72. Lisaks sellele näitas Riigikontrolli analüüs, et töötukassa pakutavate teenuste kättesaadavus erineb piirkonniti (vt joonis 14). Vähemalt üht teenust sai Hiiumaal 58,7%, Tartumaal aga vaid 36,1% töötuna arvel olijatest.

73. Töötukassa sõnul on teenuste osutamise põhimõtted üle Eesti ühtsed, kuid töö leidmise võimalused on erinevad, sõltudes maakondade tööturuolukorrast ning tööpakkumiste arvust ja struktuurist (vt ka lisa C). Samuti võivad erinevused tuleneda töötute erinevast taustast ning sellest, mis liiki teenust on töötutele saanud. Lisaks selgus intervjuust töötukassaga, et maakondades on sageli teenuste osutamisel probleemiks sobivate teenusepakkujate puudumine. See võib Riigikontrolli hinnangul olla täiendavaks põhjuseks, miks teenuste efektiivsus ja kättesaadavus piirkonniti erineb. Töötukassa sõnul on teenuse pakkujad sageli huvitatud eelkõige kasumist ning teisejärguline on teenuse kvaliteet, mis võib piirkonniti varieeruda. Kuna teenuse saamiseks korraldatakse hange, ei ole ettevõttele tagatud võimalust osutada teenust pikema perioodi jooksul, mis omakorda on loonud olukorra, kus pakkujaid on vähe ning teenuse osutamine on pigem ettevõtte kõrval- kui põhitegevus. Teenustele võrdse juurdepääsu tagamise eesmärgil on töötukassa ühe lahendusena võtnud kasutusele töötute veo ühest piirkonnast teise.

Joonis 14. Töötukassast teenuseid saanud isikute osakaal kõikidest töötutest ja pärast osutatud teenust tööle läinute osakaal kõikidest töötutest maakondade kaupa (%)

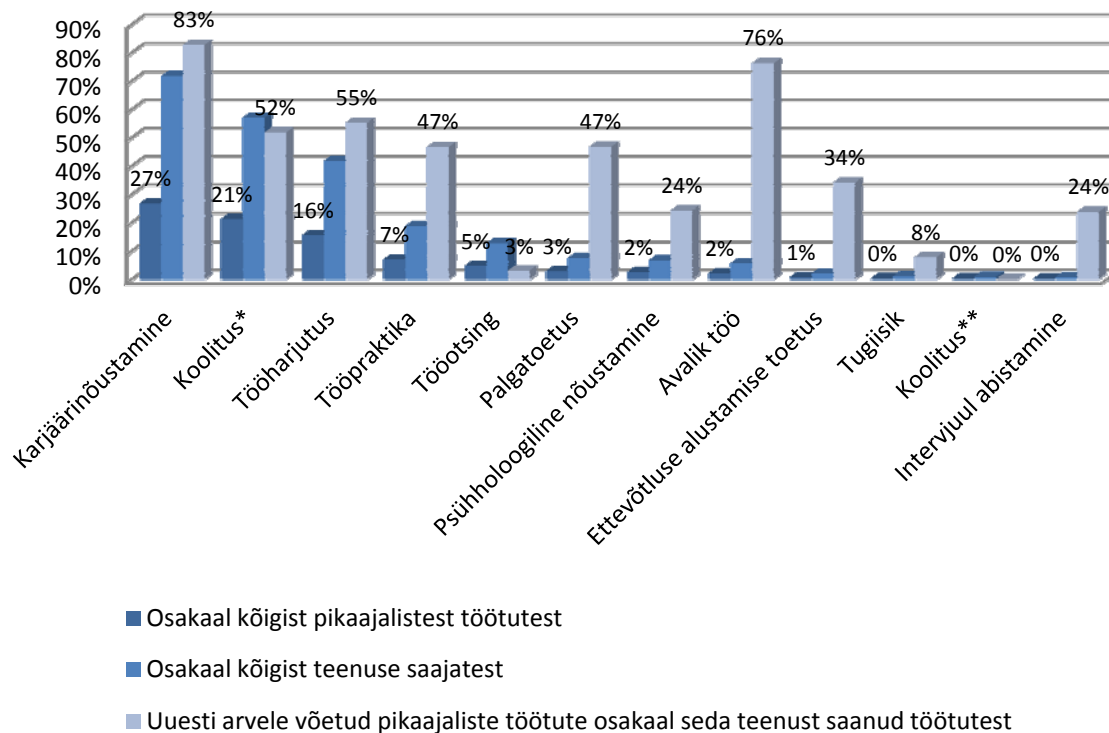


Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli analüüs

74. Lisaks analüüsis Riigikontroll ka kõigi 01.01.2007. a seisuga pikaajalise töötuna töötukassas arvel olnud inimestele teenuste pakkumist kõigil arvel olnud perioodidel kokku. Analüüs näitas, et paljudel juhtudel võetakse pärast teenuse saamist ja töötuna arvelt mahavõttu isik töötukassas uuesti arvele. Näiteks võeti ettevõtluse alustamise toetust saanud pikaajalistest töötutest 34% ja palgatoetust saanud pikaajalistest

töötutest 47% vaadeldud perioodi jooksul uuesti arvele ning see näitab, et pakutud teenustest ei ole tööle saamisel piisavalt abi (vt joonis 15).

Joonis 15. Nende pikaajaliste töötute osakaal, kes on tööturuameti või töötukassa kaudu saanud vähemalt üht teenust, kõigist pikaajalise töötuna arvel olnutest



*Koolitus aastatel 2007–2010 hõlmas ka tööotsingu koolitust.

**Koolitus aastal 2011 hõlmas eriala- ja keelekoolitust.

Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli analüüs

Tööle saamist takistavad probleemid

75. Arvestades, et töötukassa pakutavate teenuste puhul peaks olema välja selgitatud vajadus teenuse järele ning teisalt teenuse pakkumisel peaks töötukassa hindama teenuse sobivust konkreetsele inimesele, näitavad eeltoodud analüüsi tulemused, et töötute jaoks kas pole piisavalt sobivaid teenuseid või ei saa olemasolevaid teenuseid kõigile töötutele mingil põhjusel pakkuda.

Kas teadsite, et

eksperdiintervjuudest selgus, et töö leidmist takistavad põhjused töötute hinnangul olid järgmised:

- **Tööle saab tutvuste kaudu.**
- **Regionaalsed iseärasused: töökoht on kaugel.** Töötud kurtsid, et tööle ei saa minna sellepärast, et töökoht asub elukohast kaugel. Seda nimetasid eelkõige maal elavad töötud ja Ida-Virumaal elavad töötud.
- **Vajaliku kvalifikatsiooni puudumine.** Paljud pikaajalised töötud ei leia endale töökohta, kuna neil puudub vajalik kvalifikatsioon.
- **Vanus ja töökogemused.** Paljudele kohtadele ei võeta tööle vanemaid inimesi, eelistatakse ühelt poolt noori ja samas ka kogemustega töötajaid. Sellepärast on ohus ühelt poolt kogemusteta noored inimesed ja teisalt küll suure kogemustepagasiga, kuid vanemas eas töötud.
- **Laste olemasolu.** Naissoost pikaajalisi töötuid takistab töötusimisel ja tööle saamisel veel üks oluline tegur, nimelt alaealiste laste olemasolu. Eriti raske on tööd leida väikesi lapsi kasvatavatel üksikemadel, kel ei ole laste haiguste ajal võimalik tööl käia ning kes ei saa vastu võtta vahetustega töökohta, sest last pole kuhugi jätta. Paraku ei ole tööandjad huvitatud pikalt haiguslehel olevatest töötajatest.
- **Tervislik seisund.** Mõned töötud ei lähe tööle, sest seda ei võimalda nende tervislik seisund.
- **Madalad palgad.** Ka madal palk on põhjus, miks paljud töötud ei suundu tööturule. Selgub, et miinimumpalk ei ole töötute jaoks eriti atraktiivne ja kaugel asuvat töökohta ei ole mõistlik vastu võtta, kuna selle palgaga ei jõua paljud töötud ennast üleval pidada. Nii selgubki, et valitakse pigem töötuks olemine, kui minnakse tööle miinimumpalga eest.

Allikas: Riigikontrolli ekspertintervjuud

76. Et välja selgitada, kas on selliseid probleeme, mille puhul töötukassa pakutavad teenused ei aita, uuriti intervjuude käigus, millised need probleemid on. Riigikontrolli korraldatud eksperdiintervjuudest töötutega ja intervjuudest töötukassa, kohalike omavalitsuste, Sotsiaalministeeriumi ja tööandjatega selgus, et kõigile takistustele, mis ei võimalda pikaajalistel töötutel tööle naasta, ei ole praegu lahendusi. Pikaajaliste töötute puhul on sageli probleemiks, et töötukassa kaudu pakutavatest tööturuteenustest oleks abi alles siis, kui olulisemad probleemid saaksid enne lahendatud. Sellisteks probleemideks on näiteks alkoholism, narkomaania, halb transpordiühendus erinevate piirkondade vahel, lastehoiuvõimaluste puudumine jm. Sageli ei vaja pikaajalised töötud töötukassa teenuseid, vaid neil on tarvis teenuseid, mida pakuvad sotsiaalhoolekanne, tervishoid või hoopis kohalik omavalitsus.

77. Töötukassa selgituste kohaselt on tööotsinguid ja töölesaamist takistavad probleemid, mille tulemuslik lahendamine ei ole praegu nende kätes, eelkõige järgmised:

- piiratud liikumisvõimalused – töölkäimiseks puudub sobiv transpordiühendus või sõidukulud on nii suured, et töötamine ei tasu ära;
- pikaajaline ja koormav hoolduskohustus – tööealisel inimesel on pidevat hooldust ja järelevalvet vajavad puudega või eakad pereliikmed, kuid professionaalne hooldusteenus ei ole kättesaadav või selle ostmise käiks üle jõu isegi siis, kui õnnestuks tööle saada (KOV ei toeta);
- alkoholi- ja narkosõltuvus – ravi- ja rehabilitatsioonivõimalusi on töötukassale teadaolevalt vähe ning tavaliselt tuleb inimesel või tema lähedastel abi eest endal maksta;
- raske haigus (nt vähk) – töötukassal on kliente, kes on pöördunud selleks, et neil säiliks ravikindlustus ja nad saaksid lubada endale vajalikku ravi (nt keemiaravi) või pöörduda arstide poole töövõimetuse määramise taotlemiseks;
- raske psüühikahäire – töötukassal on nii kliente, kelle psüühikahäire on diagnoosimata (ei jõua arsti juurde, puudub perekonna või kogukonna tugisüsteem) või kes on rahapuudusel loobunud vajalikest ravimitest, mille tagajärjel on psüühikahäire süvenenud ja toimetulek halvenenud.

78. Riigikontrolli hinnangul aga peaks töötute toetamise süsteemi puhul olema selgelt kindlaks määratud, missugustel juhtudel ja mis tüüpi teenuseid inimesed vajavad, millise institutsiooni kaudu neid pakkuda ja kust tuleb raha abi osutamiseks. Arvestades riigi üldist eesmärki saavutada võimalikult kõrge tööhõive, on oluline tagada õige abi kiire kättesaadavus.

Kas teadsite, et

Eesti Töötukassa „Tööturukoolituse mõjuanalüüs“ näitas, et koolituse mõju hinnangud töötuse kestuse järgi näitavad, et koolituse mõju on olnud sissetulekule ja hõivele mõlemal aastal (2009 ja 2010) kõige suurem kõige lühemat aega töötanud olnute hulgas.

Kuivõrd aga töötuse pikenedes on reeglina raskem tööle saada, on suhteline koolituse mõju rühmade kaupa sarnasem.

79. Praegu pakutavate tööturuteenuste suhtes on töötukassa seisukohal, et viimastel aastatel on teenuste valik, kättesaadavus ning mõju töötajate konkurentsivõimele ja töölesaamisele märgatavalt paranenud. Töötukassa analüüsis 2009. ja 2010. aastal töötukassa pakutud koolituse mõju.¹⁹ Analüüs näitas, et koolitatud hakkasid teenima 10% kõrgemat tulu. Samuti tõi töötukassa välja, et näiteks 2010. aasta lõpust kuni 2011. aasta alguseni koolituste lõpetanutele sai kuue kuu jooksul tööle 42% (aasta varem 36%). Töötukassa hinnangul on paranenud ka ettevõtte toimiva tööpraktika tulemuslikkus: 2010. aastal oli tööpraktika lõpetanute seas tööle naasnuid 52% ja 2011. aastal 62%. Samas on oluline arvesse võtta tööjõuturu olulist paranemist nendel aastatel.

80. Kuna käesoleva auditi eesmärk ei olnud hinnata eraldi üksikute tööturuteenuste mõju, siis on võimalik, et veel mõned teenused eraldi või kombinatsioonis on tõhusad ning suudavad seatud eesmärgi inimeste tööleaitamisel täita. Riigikontroll nõustub, et viimastel aastatel võib teenuste tulemuslikkus ja mõju olla paranenud. Samas hõlmas Riigikontrolli analüüs (vt täpsemalt peatükk „Auditi iseloomustus“) oluliselt pikemat ajaperioodi ning ei keskendunud üksikute teenuste mõju hindamisele, mistõttu analüüsitulemused peavadki erinevama. Riigikontrolli analüüsitud perioodil ei saanud aga inimesed kiiremini tööle kõiki teenused kogumis arvesse võttes.

81. Kokkuvõttes ei suuda riik Riigikontrolli hinnangul praegustel tingimustel tööturuteenuste pakkumisega saavutada võimalikult suurt tööhõivet. Auditi tulemused näitasid, et paljude töötute jaoks on vajalikud tööturuteenused, aga ka muud vajalikud teenused kättesaamatud, paljud töötud ei lähe pärast teenuste saamist tööle ning teenuste kasutegur isikute tööleaitamisel on väike. Samuti erineb teenuste kättesaadavus ja nende efektiivsus piirkonniti ning see toob kaasa töötute erinevad võimalused teadmisi ja oskusi omandada ning neid tööjõuturul realiseerida.

82. Riigikontrolli soovitused Eesti Töötukassa juhatuse esimehele:

- Hinnata regulaarselt teenuste mõju nii töötute tööle saamisele, töötamise kestusele kui ka palga muutusele. Mõjuhindamise tulemusi arvesse võttes korraldada teenuste pakkumine ümber lähtuvalt teenuste mõjust.
- Tagada töötutele võrdne juurdepääs töötukassa pakutavatele teenustele elukohast sõltumata.

Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus:

1) Töötukassa viis 2011. aastal läbi tööturukoolituse mõjuanalüüsi, 2012. aastal analüüsime tööpraktika teenuse mõju ning teeme tööharjutuse teenuse eelanalüüsi. Töötukassa on seadnud eesmärgiks teha ise vähemalt üks teenuse mõjuanalüüs aastas, mis on piisav, arvestades, et üldiselt ei toimu teenuste mõjus suuri muutusi, kui teenuste osutamise põhimõtteid ja tingimusi eriti ei muudeta. Sarnast praktikat kasutavad ka teised Euroopa riigid. Lisaks auditeeritakse ja hinnatakse tööturuteenuste osutamist pidevalt. Näiteks 2011. aastal tellis sotsiaalministeerium

¹⁹ Eesti Töötukassa „Tööturukoolituse mõjuanalüüs“ (2011), <http://www.tootukassa.ee/index.php?id=15299>

tööpraktika, tööharjutuse ja ettevõtluse alustamise toetuse teenuste hindamise ja 2012. aastal koolituse ja palgatoetuse teenuste hindamise. Töötukassa monitoorib pidevalt kahe suurema mahuga tööturuteenuse – tööturukoolituse ja tööpraktika tulemuslikkust (teenusel osalenud inimeste töölerakendumist 6 kuu jooksul teenuse lõppemisest).

2) Töötukassa teeb pidevalt koostööd kohalike omavalitsuste ja teiste potentsiaalsete teenusepakkujatega (nt korraldame teavitus- ja koolituspäevi) eesmärgiga suurendada kvaliteetsete tööturuteenuste pakujate ringi ning teha meie klientidele töölesaamiseks vajalikud teenused kättesaadavaks võimalikult kodu lähedal. 2009. aasta sügisest alates on töötukassa korraldanud mobiilset nõustamist maapiirkondades, kus tööotsinguteks vajaliku info ja abi kättesaadavus on asukoha tõttu olnud piiratud. Mobiilse nõustamise raames on inimestele kohapeal osutatud eelkõige karjääri- ja tööotsingunõustamist, psühholoogilist ja võlanõustamist, samuti on toimunud kohtumised piirkonnas tööd pakkuvate tööandjatega. 2011. aastast alates on töötukassa teinud koostööd kohalike omavalitsustega, korraldades ühiselt pikaajaliste ja toimetulekuraskustega töötute tööleaitamiseks vajalikke teenuseid ja tegevusi kogukonnas. Teenuste hea kättesaadavuse tagamiseks, sõltumata elukohast, jätkame kõigi eelkirjeldatud tegevustega. Samas peame mõõdapääsmatult vajalikuks muuta tööturuteenuste pakumise tänast korraldust selliselt, et töötukassal oleks lubatud vajalike tööturuteenuste kiiremaks, paindlikumaks ja kvaliteetsemaks osutamiseks teenuseid lisaks hanke korras tellimisele ise osutada või osta teistelt pakujatelt riigihanget korraldamata.

83. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Tagada tingimused, mis võimaldavad töötutele võrdse juurdepääsu tööturuteenustele elukohast sõltumata.
- Selgitada pikaajalistele töötutele aktiivsete tööturumeetmete pakumise alternatiivseid võimalusi ja hinnata eraldi pikaajalistele töötutele pakutavate tööturuteenuste mõju. Pikaajalistele töötutele võib olla vaja praegu pakutavate teenuste asemel pakkuda muid teenuseid. Pakutavate teenuste mõju hindamine võimaldab otsustada pikaajalistele töötutele vajalike teenuste valiku üle.

Sotsiaalministri vastus: 1) Töötukassa esindused teenuste pakumiseks asuvad kõikides maakonnakeskustes. Samuti pakub Töötukassa kõrge töötusega piirkondades, kus liikumisvõimalused Töötukassa maakondlikku osakonda on piiratud, mobiilse nõustamise teenust. Mobiilse nõustamise ehk MOBI eesmärk on nõustada ja juhendada tööd otsivaid inimesi nende kodu lähedal. MOBI viiakse läbi koostöös kohalike omavalitsuste ja piirkonnas oluliste tööandjatega ning vajadusel kaasatakse ka muid spetsialiste, nt nõustajad jms. MOBI-l võivad osaleda kõik soovijad. Käsitletav teemade ring lepitakse kokku kohaliku omavalitsusega ning see sõltub osalejatest. Tüüpilisemad teemad, mida MOBI-l käsitletakse on: tööotsing (mida on vaja teha töökoha leidmiseks); kohalike tööandjate, ettevõtluskeskkonna ja -võimaluste tutvustamine; nõustamine (nt karjäärinõustamine, võlanõustamine, psühholoogiline nõustamine); Töötukassa teenuste tutvustamine. 2011. aastal viidi MOBI läbi 58 erinevas vallas ning teenusel osales kokku 866 inimest. Teenustele juurdepääsu parandamiseks avas Töötukassa 2011. a

jaanuari lõpus elektroonilise iseteeninduseportaali, kus töötud saavad hallata infot ja kasutada erinevaid e-teenuseid. Uued võimalused tekivad iseteeninduskeskkonda järk-järgult, koos töötukassasiseste infosüsteemide arendamisega. 2011. aasta jaanuarist saab töötaja iseteeninduses tööpakkumisi otsida, luua oma CV, kandideerida tööpakkumistele, vaadata enda poolt töötukassale esitatud avaldusi ja nende kohta tehtud otsuseid ning teavitada töötukassat andmete muutumisest või tööleasumisest. 2012. aastal lisandub võimalus broneerida töötukassas esmast külastusaega, esitada avaldusi (nt töötuskindlustushüvitise, ettevõtlusega alustamise toetuse, sõidutoetuse jt avaldusi), hallata korduvkülastuste aegasid jms. Et töötul oleks võimalik osaleda oma elukohast kaugemal toimuvates tööturuteenustes, on töötul TTTS § 36 alusel õigus saada sõidu- ja majutustoetust tööturuteenustel osalemiseks.

2) Juhime riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et kuigi pikaajalise töötuse osakaal on tõusnud, on pikaajaliste töötute arv vähenenud. Majanduskriisi ajal kasvama hakanud pikaajaliste töötute arv (tööotsingute kestus 12 kuud ja kauem) vähenes 2011. aastal 52 600-lt 49 000-ni ning pikaajalise töötuse määr 7,7%-lt 7,0%-ni. Pikaajaliste töötute osatähtsus töötutest on tõusnud rekordilisele kõrgusele (57%) eelkõige seoses lühiajalise töötuse kiirema vähenemisega. Pikaajaliste töötute vähenemisele on kindlasti kaasa aidanud ka suurenenud pikaajaliste töötute osalemine tööturuteenustes – 2012. aasta I poolaasta seisuga oli 75% pikaajalisest töötutest eelneva 12 kuu jooksul (01.06.2011–31.05.2012) osalenud tööturuteenustes. See annab põhjust arvata, et olemasolevad tööturuteenused on asjakohased ja aitavad pikaajalistel töötutel tööturule naasta. Pikaajalise töötuse vähendamine on tööturupoliitika üheks suurimaks prioriteediks. Sellest tulenevalt pakutakse tööhõiveprogrammist 2012–2013 mitmeid uusi või kohandatud teenuseid, mis on sobilikud just pikaajaliste töötute tööle aitamiseks:

- Töölesaamise takistuste kõrvaldamine on uus teenus inimestele, kes ei ole tööd leidnud pikka aega või sotsiaalsete probleemide tõttu (psühholoogilised, võla- või sõltuvusprobleemid jms). Teenus hõlmab psühholoogilist, võla- ja sõltuvusnõustamist. Vajadus nõustamisteenuste järele on pidevalt kasvanud, sest üha enam on töötute seas inimesi, kelle tööotsinguid ja tööleasumist takistavad töökaotusest põhjustatud ärevus või masendus, võla- või sõltuvusprobleemid. Nõustamise eesmärgiks on aidata inimestel neid probleeme lahendada, et nad suudaksid keskenduda töö otsimisele, saaksid osaleda tööturuteenustes ja tööle asuda.

- Individaalse töölerakendamise teenus hõlmab erinevaid tugitegevusi vastavalt inimese vajadustele, näiteks tööotsingute motiveerimine ja toetamine, sobiva töö otsimine, abistamine tööandjaga suhtlemisel, juhendamine töökohal. Töölerakendamise teenuse uueks komponendiks on võimalus vajadusel töötule hüvitada täiendavad kulud, et ta saaks osaleda tööturuteenustel ja/või tööle asuda. Eelkõige on säte suunatud hooldusteenuse kasutamise kulu hüvitamisele, et hoolduskohustusega inimene saaks osaleda töölesaamiseks vajalikul tööturuteenusel või tööle asuda. Täiendavad kulud võivad olla seotud ka muude takistustega, näiteks viipekeeletõlgi võimaldamisega kuulmispuudega inimestele. Samuti võib olla vajalik sõidupileti (või kuukaardi) etteostmine inimesele, kel ei ole raha teenusel osalemise alustamiseks.

- Töövalmiduse toetamise teenus on eelkõige vabatahtlik töö ja talgutöö. Töövalmidust toetavate teenuste eesmärgiks on hoida inimest aktiivsena, suurendada tema tööharjumust ja arendada sotsiaalseid oskusi, et soodustada isiku töölesaamist ja valmistada teda ette tööeluks. Tööhõive programmiga muudeti soodsamaks ka pikaajalistele töötutele suunatud palgatoetuse maksmise tingimused. Palgatoetusega saab nüüd tööle rakendada töötut, kes on olnud töötuna arvel vähemalt 12 kuud tööleasumisele eelneva 15 kuu jooksul. Seda juhul, kui tema töötuna arvelolek on vahepeal olnud lõpetatud tööle asumise või puudega inimese hooldamise eest tasu saamise tõttu. Eesmärgiks on soodustada ajutist ja lühiajalist töötamist, ilma et pikaajaline töötut jääks ilma võimalusest palgatoetuse abil püsivamale tööle saada. Varem sai palgatoetusega tööle aidata inimest, kes on olnud töötuna arvel katkematult vähemalt 12 kuud. See tähendas aga, et kui pikaajaline töötut võttis vastu kasvõi paaripäevase töö, kaotas ta kohe võimaluse palgatoetusega tööle saada. Pikaajalistele töötutele pakutakse samuti teenuseid läbi avatud taotlusvooru rahastust saanud projektide. Täna on meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ 125 rahastust saanud projektist 67-sse kaasatud pikaajalised töötud. Käimasolevate projektide baasil võib öelda, et projektid pakuvad kompleksseid lahendusi pikka aega tööturult eemal olnud inimeste aktiveerimiseks. Sotsiaalministeerium on tellinud mitmeid uuringuid tööturuteenuste, sh pikaajalistele töötutele suunatud teenuste hindamiseks. 2010. aastal hinnati ettevõtluse alustamise toetuse, tööpraktika ja tööharjutuse teenust. Hindamise tulemused näitasid, et tööharjutust saab pidada asjakohaseks nende töötute puhul, kes on motiveeritud tööd leidma ja vajavad tööharjutuse teenust tööturule sisenemise ettevalmistamiseks. Selleks, et täita tööharjutuse eesmärki ning vastata sihtrühma vajadustele, peaks tööharjutus olema üks osa pikemast protsessist, millele järgneb vahetult edasistel teenustel osalemine vastavalt osaleja motivatsioonile ning vajadustele. 2012. aastal hinnati tööturukoolituse ja palgatoetuse teenust. Palgatoetuse hindamine näitas, et teenusel on positiivne mõju meetmes osalenute tööturustaatusel. Kuus kuud pärast meetmest väljumist on palgatoetuses osalenute tõenäosus olla hõivatud ca 56% suurem kui kontrollgrupil. Samuti on näha, et erinevused hõivemäärades on küll ajas langevad, kuid ka 18 kuud pärast meetme lõppu on palgatoetust saanutel see ikkagi üle 30% kontrollgrupist suurem. Majandusliku efektiivsuse arvutused näitavad, et üks palgatoetusesse panustatud euro toodab tagasi 7 €, sellest 2,8 € on riigi jaoks puhas täiendavate otseste maksude laekumisest tulenev võit.

Riigikontrolli kommentaar:

- Nimetatud teenused (mobiilse nõustamise teenus, elektrooniline iseteenindusportaal ja võimalus kasutada sõidu- ja majutustoetust tööturuteenustel osalemiseks) ei taga elukohast sõltumatut ning töötule vajalike teenuste võrdset kättesaadavust. Näiteks sai auditeeritud perioodil teenuseid 59% Hiiumaa ning 36% Tartumaa töötutest.
- Kuna nii töötuse haripunkti ajal kui ka selle järel püsis pikaajaline töötus väga pikalt väga suur, siis ei saa olemasolevaid meetmeid pikaajalise töötuse probleemi lahendamisel pidada tõhusaks. Seda kinnitab ka pikaajaliste töötute kasvanud osakaal töötute hulgas. Auditeeritud periood ei hõlmanud tööhõiveprogrammi 2012–13 ning

selle raames pakutavate teenuste tulemuslikkust ja mõju on veel vara hinnata. Audit näitas, et pikaajaliste töötute töölesaamist takistavad probleemid on palju mitmetahulisemad kui olemasolevad meetmed lahendada suudavad.

Teenuste pakkumisel tuleks kindlaks määrata kohalike omavalitsuste ülesanded

Kohalikud omavalitsused töötute toetajana

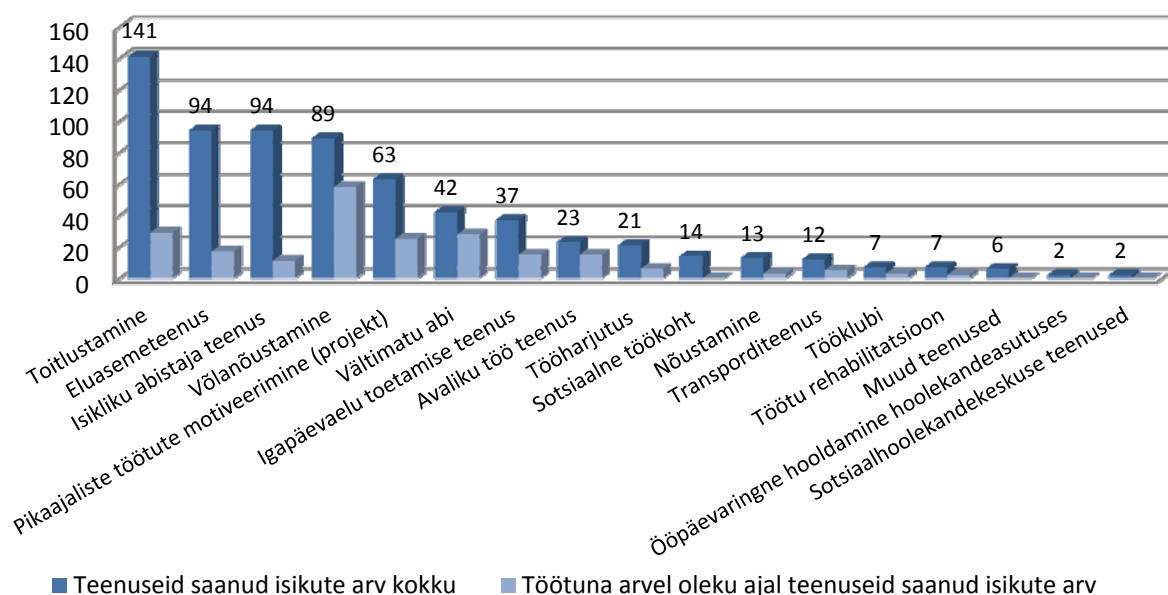
84. Riigikontrolli hinnangul suudab riik saavutada võimalikult kõrge tööhõivetaseme siis, kui tarvitusele on võetud kõik abinõud eesmärgi saavutamiseks ja kõigil osapooltel on nende õigused ja kohustused selged. Seega tuleks töötuse puhul kõigile tööd soovivatele inimestele pakkuda neid teenuseid, mis kõrvaldavad tööle saamise takistused. Teenuseid peaks pakkuma selline institutsioon, kellel on selleks kõige paremad võimalused ning kus tagatakse teenuse kvaliteet ning tulemuslikkus.

85. Nagu eelmises alapeatükis välja toodud, ei saa eri põhjustel kõik inimesed töötukassa pakutavaid tööturuteenused ning kõigi tööle minemise takistuste kõrvaldamiseks pole töötukassal ka võimalusi. Kõigi abivajajate toetamiseks ühtsel eesmärgil toimivat süsteemi aga pole. Nagu esimeses peatükis öeldud, pole näiteks kohalikele omavalitsustele töötute toetamise süsteemis kohustusi ega raha nende täitmiseks ette nähtud. Töötute toetamist reguleerivates seadustes ei ole omavalitsuste rolli täpsustatud. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi on omavalitsuse ülesandeks korraldada vallas või linnas sotsiaalse ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Seega on kohalikel omavalitsustel inimeste toetamisel teised eesmärgid.

86. Arvestades aga kohaliku omavalitsuse ülesandeid ja seda, et omavalitsus on inimesele kõige lähemal seisev institutsioon, võiks osa töötute toetamiseks vajalikest teenustest kuuluda ka kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka. Näiteks pikaajalise töötuse ennetamise ja mitmete n-ö kombineeritud probleemide lahendamiseks võiks tegeleda kohalike omavalitsuste tasandil.

87. Et saada ülevaadet, kui suures ulatuses ja mil viisil kohalikud omavalitsused on töötuna arvel olevaid isikuid praegu aidanud, arvestas Riigikontroll kokku kõigi valimisse kuulunud (01.01.2007. a seisuga töötukassas arvel olnud) pikaajalistele töötutele (kokku 5624 isikut) omavalitsuste osutatud teenused perioodil 2007–2011. Tulemused näitasid, et 9%-le kõigist pikaajalistest töötutest olid omavalitsused osutanud vähemalt üht teenust. Vaadates, milliseid teenuseid töötud töötuna arveloleku ajal said, on näha, et neil inimestel on sageli probleeme toimetulekuga, mis võib olla aktiivsetele tööotsingutele keskendumise takistuseks (vt joonis 16).

Joonis 16. Pikaajaliste töötute arv, kellele kohalikud omavalitsused osutasid teenuseid aastatel 2007–2011



Allikas: Riigikontroll

88. Samal ajal on näha, et kuigi töötutele tööturuteenuste pakkumine on töötukassa ülesanne, pakuvad mitmeid teenuseid, mille eesmärgiks on töötuid tööturule aidata, ka kohalikud omavalitsused (näiteks tööharijutust, sotsiaalse töökohta teenust, tööpraktikat). Kohalike omavalitsuste võimalused töötuid aidata on aga väga erinevad, mistõttu sõltub abi saamine kohaliku omavalitsuse suutlikkusest.



Mitmed omavalitsused pakuvad töötutele teenuseid. Pildil töötud Tallinna tänaval jääd raumas.

Foto: Scanpix Baltic / Õhtuleht

89. Riigikontrolli hinnangul tuleks aga tööelise elanikkonna väärtustamise ja suure tööhõive saavutamise eesmärgi arvestades täpsemalt määrata kindlaks kohalike omavalitsuste ülesanded ja nende täitmiseks vajalike kulutuste rahastamisallikad.

90. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: luua koostöös töötukassa ja omavalitsustega süsteem pikaajalise töötuse ennetamiseks ja kombineeritud probleemidega inimeste toetamiseks. Selleks selgitada välja abivajavate inimeste hulk ja neile vajalikud teenused või muu abi ulatus ning kulude suurus ja nende võimalikud katteallikad. Omavalitsuste rolliks võiks jääda eelkõige sotsiaalsete probleemidega töötute väljaselgitamine ning teenuste osutajate juurde saatmine. Töötukassa roll oleks hinnata tööotsinguteks valmisolekut ning tegeleda nende töötutega, kes aktiivselt tööd ostivad. Siinjuures tasuks kaaluda süsteemi muutmist selliselt, et aktiivsete tööotsingutega tegelevat töötut toetataks täies ulatuses töötukassa kaudu. Sellisel juhul jääb omavalitsustel rohkem aega ja raha sotsiaalsete probleemidega hädas olevate isikute vajaduste hindamiseks ja neile abi pakkumiseks.

Sotsiaalministri vastus: Nõustume, et sageli on pikaajalistel töötutel tööle asumise takistused sellised, mida ei saa lahendada tööturuteenustega - näiteks halb transpordiühendus, lastehoiuvõimaluste puudumine jne ning vajalikke teenuseid peaks pakkuma ka kohalik omavalitsus. Seega on pikaajaliste töötute tööellu tagasi toomisel töötukassa ja kohalike omavalitsuste koostöö olulise tähtsusega. Samas peame vajalikuks selget jaotust ja vastutust kohalike omavalitsuste poolt korraldatavate ja tagatavate teenuste ja töötukassa poolt osutatavate teenuste vahel, et teenuseid osutataks sobival tasandil ning ei tekiks olukorda, kus Töötukassa peab ise KOVi hoolekandeteenuseid osutama, et inimest tööturule aidata. Siinjuures rõhutame, et KOV peab seadusega talle täitmiseks antud teenuseid osutama kõigile oma territooriumil, sõltumata isiku staatusest. Nii on näiteks puuetega inimestele invatranspordi korraldamine seaduse (SHS, § 26 lg 1 punkt 4) kohaselt KOV-i kohutus. Asjaolu, et invatransporti vajab puudega töötu, ei tee seda teenust veel tööturuteenuseks, millega peaks tegelema riik läbi töötukassa.

Pikaajaliste ja toimetulekuraskustega töötute tööleaitamiseks seadis töötukassa 2011. aastal eesmärgiks teha omavalitsustega selles küsimuses tihedat sisulist koostööd. Koostöö raames valisid töötukassa ja KOVide esindajad ühiselt välja inimesed, keda aidata, hindasid ja arutasid läbi probleemid, mis takistasid neil konkreetsetel inimestel tööd otsida ja tööle saada ning leppisid kokku tegevused, mis aitaksid neid takistusi vähendada või ületada. 2012. aastal on plaanis koostööd jätkata ja laiendada. 2012. aastal käivitus ka Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav programm „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012–2013“, mille raames viiakse ellu projekti „Multiprobleemidega inimestele vajaduspõhiste teenuste pakkumine juhtumipõhise võrgustikutöö piloteerimise kaudu“. Projekt näeb ette, et Sotsiaalkindlustusameti juures töötavad neli koordinaatorit, kes on abiks kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele üle Eesti, et korraldada juhtumipõhist ja vajadustest lähtuvat hoolekandeteenuste osutamist klientidele. Projekti eesmärk on toetada inimesi erinevate nõustamisteenustega suunates kliente seeläbi aktiivsetele tööturuteenustele või toetada nende liikumist tööturule. Teenus on mõeldud multiprobleemidega inimestele, kelle töölkäimist ja igapäevaeluga toimetulekut piirab rohkem kui üks takistus. Projekt aitab tööturumeetmetega seotud kompleksseid hoolekandeteenuseid inimestele kättesaadavamaks teha, arendades selleks erinevate teenuseosutajate omavahelist koostööd ning samuti juurdub juhtumipõhise võrgustikutöö meetod. Sotsiaalkindlustusameti pilootprojekti „Multiprobleemidega inimestele vajaduspõhiste teenuste pakkumine juhtumipõhise

võrgustikutöö piloteerimise kaudu“ raames algas klienditöö kohalikes omavalitsustes aprillis 2012. Nelja kuu jooksul (aprill-juuli) on projekti kaasatud isikuid 82 omavalitsusest.

Riigi tegevus struktuurse ja pikaajalise töötuse vähendamisel

Töötute kvalifikatsioon

Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ on Eesti strateegia Euroopa 2020 eesmärkide saavutamiseks. Kavas on kirjeldatud peamisi poliitikasuundi ja meetmeid Eesti konkurentsivõime suurendamisel, seatud eesmärgid 2015. ja 2020. aastaks kooskõlas EL riikide „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkide ja Eesti väljakutsetega ning toodud kohustused, mis Eesti võtab endale 2011. aasta märtsi ülemkogul kokku lepitud laiendatud euroala pakti raames.

Struktuurne töötus on selline töötus, mis tekib siis, kui tööjõu kvaliteet (oskused, haridustase ja kvalifikatsioon) või paiknemine ei vasta tööjõunõudlusele.

Töötute oskused ja teadmised ei vasta tööturu vajadustele

91. Eesti majandusarengu tagamise seisukohast on tööjõu väärtustamine üks lähiaastate olulisemaid eesmärke. Lisaks on valitsuse strateegias „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ seatud eesmärgiks tõsta 20–64aastaste tööhõive määr 2015. aastaks 72%-ni ning 2020. aastaks 76%-ni, luues selle saavutamiseks eelkõige töökohti, mis on vajalikud ka pikemas perspektiivis ning mille lisandväärtus on suur.²⁰ Nende eesmärkide saavutamine eeldab muu hulgas, et töötute toetamise süsteem suudab töö kaotanud inimesed tööturu nõudmisi arvestades tööturule tagasi viia.

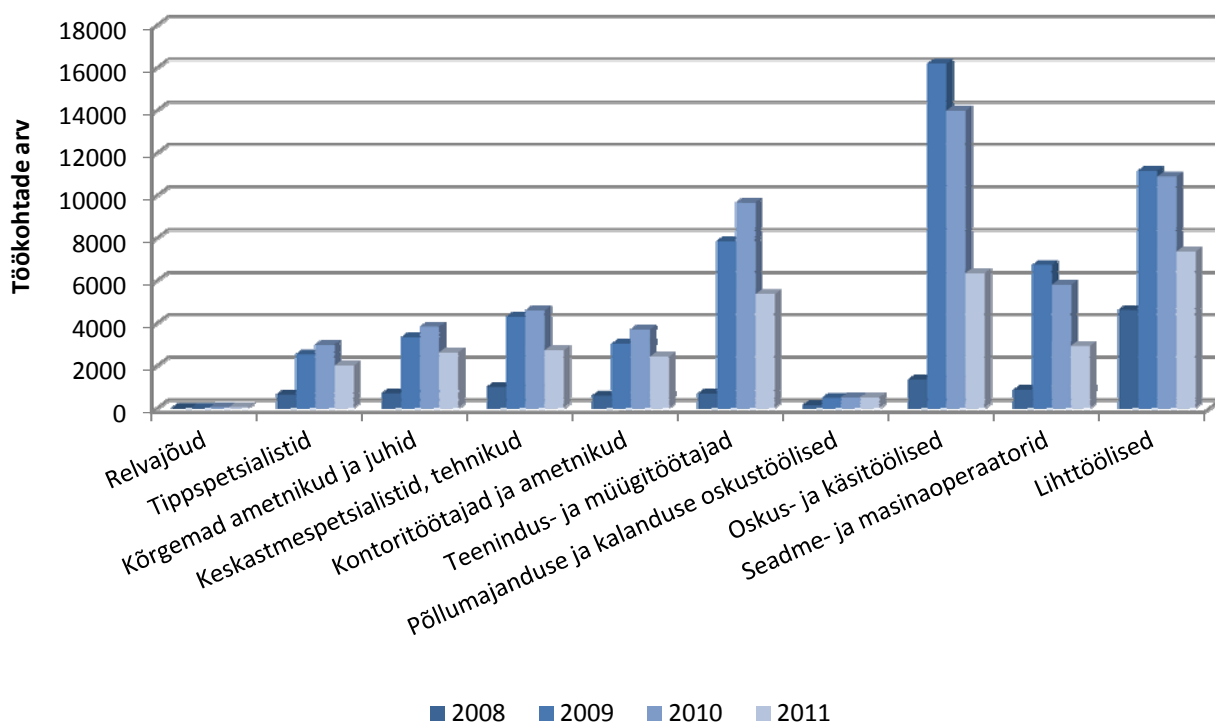
92. Üks olulisi kohti, mille arvelt tööhõive määr peaks kasvama, on just töötute naasmine ning jäämine tööle. Kuna üldjuhul ei teki majanduskriisi ajal kadunud töökohad enam samas mahus samadesse sektoritesse ja kasvab risk **struktuurse töötuse** tekkeks, siis on oluline, et haridus- ja tööhõivepoliitika koos rakendatavate meetmetega toetaksid majanduse arengut ning oleksid vastavuses tööjõuvajaduse muutustega.

93. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et praegune töötute toetamise süsteem töötukassa pakutavate hüvitiste ja teenuste abil suudab töötuna arvel olevate isikute kvalifikatsiooni parandada ja/või muuta nii palju, et see vastab tööjõuturu vajadustele. Nagu eespool kirjas, ei toimi nii rahaliste toetuste maksmisel kui ka teenuste pakkumisel süsteem nii, et inimesed võimalikult kiiresti ja tõhusalt tööellu tagasi pöördusid.

94. Riigikontrolli analüüs töötukassa andmete alusel näitas, et registreeritud töötute eelneval ametialal omandatud oskused ei vasta enam tööjõuvajadusele enamikus sektorites. Ainult üksikutes sektorites oli töötute teadmiste ja oskuste vastavaid vabu töökohti (ülevaadet töötukassa pakutavatest vabadest töökohtadest vt lisast C). Nagu näha jooniselt 17, oleks registreeritud töötusele eelnevat ametiala arvestades, vaja peamiselt väikese lisandväärtusega töökohti lihttööliste, oskus- ja käsitööliste ning teenindajatele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse prognoosi kohaselt hakkab aga tulevikust vähenema vajadus lihttöötajate järele. Samal ajal moodustavad loodavatest ametikohtadest pea 70% sellised, kus vajatakse spetsialiste.

²⁰ Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ on kinnitanud Vabariigi Valitsus 28.04.2011. Vt http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/eesti2020_final.pdf

Joonis 17. Registreeritud töötute kvalifikatsioonile ja kogemustele vastavate töökohtade vajadus 2008–2011²¹



Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli analüüs

95. Tööjõuvajaduse prognoosi kohaselt on kõrg- ja kutsehariduse roll suurenemas ning madalama haridustasemega (mis iseloomustab suurt osa lihttöölisedest) või ilma spetsiifilise ettevalmistuseta töötajate järele nõudlus väheneb. Ka ettevõtjad on korduvalt väljendanud seisukohta, et kuigi tööjõu pakkumine on suur, on vajalike teadmiste ja oskustega töötajaid keeruline leida. Samale järeldusele tuli KPMG 2011. aastal ettevõtjate küsitlusuuringus, mille tulemused näitasid, et enamik ettevõtjaid hindas kvalifitseeritud tööjõu leidmist keeruliseks ning vaid 2% hindas sobiva töötaja leidmist lihtsaks²².

Töötute võimalused osaleda täiend- ja ümberõppes

96. Eelkirjeldatud olukorra tekkimise põhjused selgusid Riigikontrolli 2010. aastal lõppenud auditi „Täiskasvanute täiend- ja ümberõpe“ tulemusel. Audit näitas, et täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe korraldus ei ole süsteemne, läbi mõeldud ega toeta kvalifikatsiooni omandamist või selle täiendamist. Selgus, et kvalifikatsiooni omandamisele ja täiendamisele ning ümberõppele suunatud kursusi on vähe ning kutsekvalifikatsiooni omandamine ei ole piisavalt paindlik (näiteks võiks kutset saada omandada ka järk-järgult, kuid seda võimalust praegu pole). Sellest tulenevalt on jätkuvalt Eesti põhiprobleemiks liiga suur esimese või madalama taseme haridusega ning ainult

²¹ Joonise 17 puhul on töötukassa andmete põhjal jagatud töötud kümnesse sektorisse lähtuvalt sellest, millisesse sektorisse isiku töötuks olemisele eelnev töökoht kuulus. Sellisest sektoril põhinevast töötute arvust on lahutatud vabade töökohtade arv vastavas sektoris ehk joonis kajastab seda, kui palju töökohti joonisel kajastatud sektoritesse oleks vaja juurde luua, et arvel olevatel töötutel oleks võimalik saada enda oskustele ja kogemustele sobiv töökoht.

²² KPMG Baltics OÜ uuring „Majanduse pulss 2011“ (2011), vt <http://www.kpmg.com/EE/et/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Majanduse-Pulss/Lehed/Majanduse-Pulss-2011-Baltikum.aspx>

üldkeskharidusega inimeste arv. Nagu eelnevalt näidatud, moodustavad suure osa sellest isikute rühmast just töötud.

97. Kuigi eelnimetatud eesmärkide saavutamisel peaks kesksel kohal olema töötute hariduse ja kvalifikatsiooni parandamine eesmärgiga soodustada töötute tööle naasmist ja tööturule jäämist, on praeguse korralduse kohaselt töötute võimalused haridust omandada piiratud. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt ei või töötuna arvelolekuga samal ajal õppida õppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes²³, mistõttu pole isikutel võimalik õpingutega samal ajal saada töötukassast rahalist abi (hüvitist või toetust) ning õppida soovivad töötud on õpingute ajaks sunnitud rahalise toe mujalt leidma. Samas on just kvalifikatsiooni parandamine täiendus- ja ümberõppe, aga ka kutse- ja kõrgkoolides õppimise kaudu see, mis aitaks töötul enda konkurentsivõimet parandada ja väärtust tööjõuturul suurendada ning looks eelduse püsiva töökoha leidmiseks.

98. Kuigi suure hulga töötute teadmised ja oskused ei vasta tööandjate vajadustele, on töötukassa suutlikkus pakkuda vajalikul määral töötutele võimalust omandada uut kvalifikatsiooni küllaltki piiratud. Näiteks on väga väike nende kursuste osakaal, mille lõpus osalejad sooritavad kutseeksami. Kuigi võrreldes 2010. aastaga on 2011. aastal töötukassa kaudu koolitusel käinutest kutse- või pädevuseksamil osalenuid rohkem, on neid ikkagi vähe, vaid 3% registreeritud töötutest. Samuti tuleks süstemaatiliselt hinnata, kas ja kuidas aitaksid koolitused kaasa tööjõu konkurentsivõime kasvule või uute oskuste omandamisele.

99. Lisaks töötukassa pakutavatele kursustele on töötutel võimalik osaleda ka Haridus- ja Teadusministeeriumi korraldatavatel koolitustel, kuid Riigikontrolli audit „Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe“ näitas, et nendele koolitustele pääsevad osalema peamiselt kõrgema haridustasemega inimesed ning töötute juurdepääs on piiratud.²⁴ Ka töötukassa ametnikud on välja toonud, et töötuid küll suunatakse nimetatud koolitustele, kuid enamjaolt täituvad kohad kiiresti juba töötavate inimestega ning töötud koolitusele ei pääse. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on töötute võimalused osaleda täiendus- ja ümberõppes viimastel aastatel oluliselt avardunud. Siiski osales 2011. aasta jooksul Haridus- ja Teadusministeeriumi rahastatud koolitustel kutseõppeasutustes ja rakenduskõrgkoolides 1723 töötut (3% registreeritud töötutest) ning Eesti Vabaharidusliidu koolituskeskustes umbes 700 töötut (1% registreeritud töötutest).

100. Et riik on seadnud eesmärgiks suurendada oluliselt tööhõive määra ning luua lisandväärtust loovaid töökohti, peaks Riigikontrolli hinnangul täiskasvanuharidussüsteem soodustama isikute, sh töötute kvalifikatsiooni parandamist täiendus- ja ümberõppe kaudu. Praeguse süsteemi puhul on aga töötute võimalused endale uus amet õppida väga piiratud, mistõttu ei ole tulevikus võimalik praeguseid töötuid rakendada suurt lisandväärtust loovatel töökohtadel. Nagu eelmises peatükis välja toodud, ei ole ka kõigile töötutele ja pikaajalistele töötutele vajalikud tööturuteenused kiiremaks töö leidmise võimaldamiseks kättesaadavad.

²³ Välja arvatud juhul, kui täiskoormusega õppes õppiv isik on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 6 kuud tööraha või hõivatud või viibib akadeemilisel puhkusel.

²⁴ Riigikontrolli auditiaruanne „Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe“ (2010), vt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2155/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>

Eesti Vabaharidusliit on üleriigiline valitsusväline katusorganisatsioon, mis ühendab haridusele suunatud mittetulundusühinguid, kodanikeühendusi ja vabahariduslikke koolitusasutusi. Vabaharidusliidu põhitegevusteks on koolituste korraldamine, õppematerjalide kirjastamine, stipendiumite andmine jm.

101. Eelkirjeldatud olukorra jätkudes on oht, et lõhe töötute oskuste ja tööturul pakutavate töökohtade kvalifikatsiooninõuete vahel suureneb veelgi ning pikaajalise töötuse probleem kasvab.

102. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile koostöös haridus- ja teadusministriga:

- luua süsteem, mis võimaldab töötutel töötukassa toel õppida pikema aja (kas või mitme aasta) vältel endale uus amet, korraldades tööturu ja töötute vajadusest lähtuvalt ümber nii kutseõppe kui ka täiendus- ja ümberõppe süsteemi;
- anda seejuures töötutele võimalus osaleda kutseõppes samaaegse õigusega töötuna arvel olla;
- rakendada vajaduse korral sellistele töötutele, kes on siirdunud õppima, teistsuguseid nõudeid, kui nendele töötutele, kes ei õpi.

Kui töötu omandab haridust, tuleb talle samal ajal tagada elamist võimaldav sissetulek, näiteks õpestipendium või suurem töötutoetus, et motiveerida uue eriala omandamist.

Sotsiaalministri vastus: Tööturu muutuvate vajaduste ja inimeste oskuste ühitamisega seotud lahenduste väljatöötamiseks moodustati Vabariigi Valitsuse poolt käesoleval suvel erinevaid ministeeriume (sh Sotsiaalministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium), asutusi ja huvirühmi hõlmav inimeste oskuste ja tööturu muutuste ühitamise rakkerühm. Rakkerühma ülesandeks on muu hulgas oskuste arendamist toetavate toetusseemide väljatöötamine erialase hariduse, ümber- ja täiendusõppe kättesaadavuse suurendamiseks; täiskasvanute tööalase koolituse korralduspõhimõtete ülevaatamine ja täpses ülesannete jaotuses kokkuleppimine. Sotsiaalministeerium leiab, et Riigikontrolli ettepanek kutse-, täiendus- ja ümberõppe süsteemi ümberkorraldamiseks vajab põhjalikku analüüsi ja arutelusid ning selles osas tuleks lähtuda ellukutsutud rakkerühma töö tulemustest. Arvestades, et Riigikontrolli aruandes ei ole põhjendatud, miks peaksid kutse- või kõrghariduse süsteemis uut kutset või kõrgharidust omandavad inimesed olema töötuna arvel, või selgitatud, kuidas töötuna arvelolek toetab hariduse omandamist ning arvelolekust loobumine takistab seda, ei näe me hetkel sellisteks muudatusteks vajadust. Soovitusega seoses juhime samuti tähelepanu, et väide punktis 97, mille kohaselt ei või tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt töötuna arvelolekuga samal ajal õppida õppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes ei ole korrektne, sest tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkti 6 alusel võetakse töötuna arvele inimene, kes õpib täiskoormusega või statsionaarses õppes juhul, kui ta õppimise ajal on vähemalt 180 päeva töötanud. Kui õpingud jätkuvad, ei pea inimene töötuna arvelolekust loobuma.

Riigikontrolli kommentaar: Vajadust täiendus- ja ümberõppe järele näitab ühelt poolt töötute madalam haridustase ning teiselt poolt lõhe töötute kvalifikatsiooni ja eelneval ametialal omandatud oskuste ning tööturul vajamineva vahel. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt võetakse töötuna arvele inimene, kes õpib täiskoormusega või statsionaarses õppes juhul, kui ta õppimise ajal on vähemalt 180 päeva töötanud. Riigikontrolli hinnangul peaks abi olema kättesaadav ka

nendele isikutele, kes on vähem töötanud või otsivad õpingute ajal aktiivselt tööd. Vastasel juhul on osa töötute jaoks täiendus- ja ümberõpe teatud õppevormides välistatud.

Pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas on kasvanud

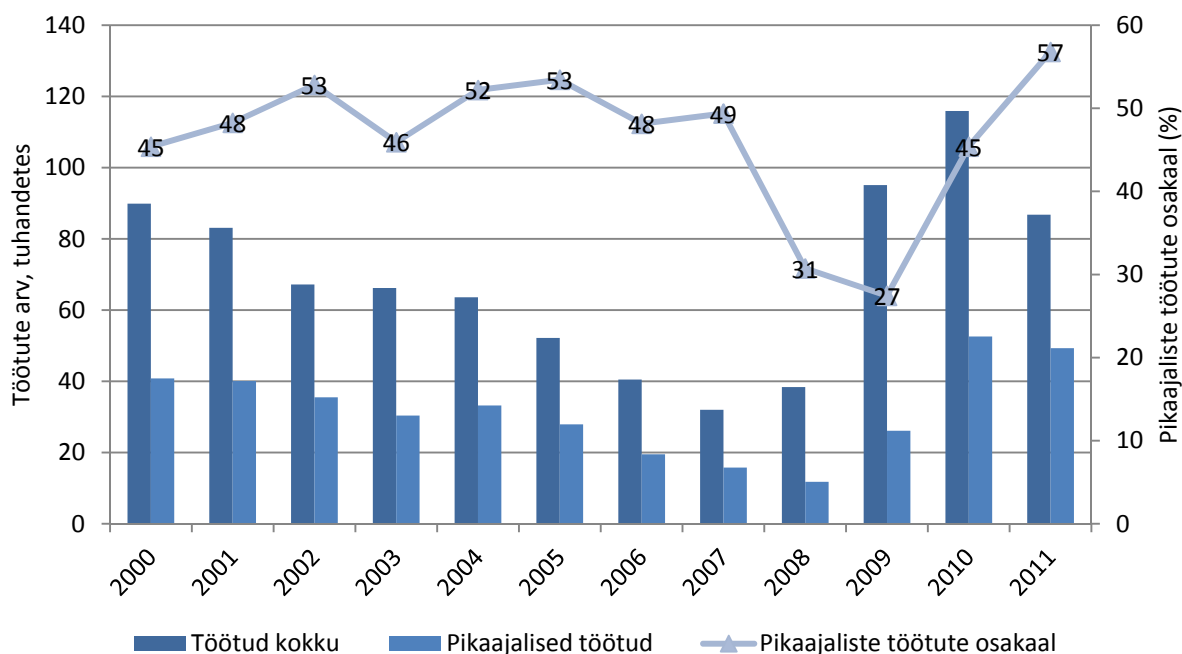
Pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas

103. Majanduslangus on esile toonud, et paljude inimeste oskused ja teadmised ei vasta enam tööturu vajadustele. Et aga väheneva tööealise elanikkonnaga riigis saavutada majanduskasvu, peab riik tegema kõik võimaliku selleks, et parandada tööjõu vastavust tööturu nõudmistele. Riik ongi töötute toetamise süsteemi ühe eesmärgina sõnastanud pikaajalise töötuse ennetamise ning mitme aasta vältel seadnud konkreetsemaid eesmärke pikaajaliste töötute arvu vähendamiseks ja nende tööturule tagasitoomiseks.

104. Seega on Riigikontrolli hinnangul riigi tegevus tööhõive taseme tõstmisel edukas siis, kui pikaajalist töötust õnnestub ennetada ja pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas kahaneb.

105. Kõigi aegade tipptasemega 2010. aastal võrreldes on viimasel ajal töötute arv tasapisi hakanud kahanema. Samas on jooniselt 18 näha, et aasta või kauem ehk pikaajaliselt tööta olnud inimeste arv on aga viimastel aastatel olnud stabiilselt suur (2011. aastal pea 50 000 inimest). Kui Statistikaameti andmete järgi oli pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas 2010. aastal 45%, siis 2011. aastal oli see kasvanud juba 57%-ni. Nende hulgas on omakorda pidevalt kasvanud kaks aastat ja kauem tööta olnud inimeste hulk. Võrreldes 2007. aastaga on kaks aastat ja kauem tööta olnud inimeste hulk kasvanud 210%.

Joonis 18. Töötute arvu ja pikaajaliste töötute arvu ja osakaalu muutus



Allikas: Statistikaamet

Kas teadsite, et

soomlased on tõdenud, et nende 1990ndate majanduskriisi – *lama* – tagajärjel ei jõudnudki suur osa pikaajalisi töötuid enam kunagi tööturule tagasi.

106. Töötukassa selgituste järgi on pikaajaliste töötute arvu kasv tihedas seoses majandusolukorraga. Kui majandusolukord halveneb, siis pikaajaliste töötute osakaal alati väheneb, kuivõrd töötute hulka lisandub palju selliseid töötuid, kes on hiljutise töökogemusega. Kriisi kestel hakkab kasvama nii pikaajaliste töötute arv kui ka osakaal, sest kui majandusolukord ei parane või taastub väga aeglaselt, saavad osast kriisi algusaegadel töötuks jäänutest pikaajalised töötud. Pikaajaliste töötute arv võib hakata tasapisi kahanema siis, kui ka üldine töötus hakkab vähenema. Ehk siis üldjuhul kahaneb pikaajaliste töötute osakaal viitajaga, võrreldes töötute arvu vähenemisega. Samas kipuvad tööandjad paratamatult eelistama hiljutisema töökogemusega inimesi, mistõttu pikaajaliste töötute arv kahaneb majandusolukorra paranemise alguses alati aeglasemalt kui lühemat aega töötuna arvel olnute arv.

107. Riigikontroll nõustub töötukassa selgitustega, kuid hindab eeltoodud näitajaid arvesse võttes riigi tegevuse pikaajalise töötuse ennetamisel ebapiisavaks. Pikaajaliste töötute osakaalu kasv töötute hulgas näitab ühelt poolt, et inimestel on probleeme töö leidmisega, ja teiselt poolt, et riik ei ole suutnud loodud süsteemi abil pikaajalist töötust ennetada. Seda, et pikaajalise töötuse ennetamine eeldab enam kui töötutele rahaliste hüvitiste maksmist ja mõnede tööturuteenuste pakkumist, näitab nii suur lõhe tööjõunõudluse ning töötute oskuste ja teadmiste vahel ning aina kasvav pikaajaliste töötute arv.

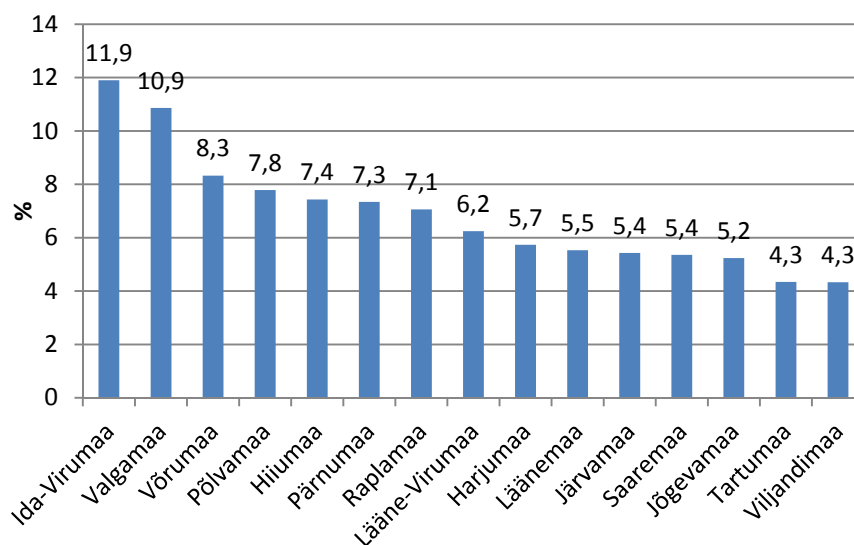
Pikaajalise töötuse ennetamiseks ei ole riik vajalikke samme astunud

108. Et pikaajalist töötust ennetada või juba pikaajaliseks töötuks jäänud inimesi ikkagi tööturule tagasi viia, on riigil oluline omada ülevaadet, millised abinõud võiksid olukorda parandada. Arvestades, et töötuse kestuse pikenedes töö leidmise tõenäosus väheneb, eeldas Riigikontroll, et riigil on pikaajalise töötuse ennetamiseks ja sellega toime tulemiseks läbimõeldud tegevusplaan ja riik on probleemi lahendamiseks samme astunud.

109. Nii Statistikaameti kui ka töötukassa andmed näitavad, et viimasel ajal on töötute arv tasapisi vähenema hakanud. Töötust piirkonniti vaadates on aga näha, et teistest Eesti piirkondadest eristuvad suurema töötute osakaaluga kogu tööjõust Ida-Virumaa, Valgamaa, Võrumaa, Põlvamaa ja Hiiumaa. Nendes maakondades on töötute osakaal viimasel kolmel aastal püsinud 10 või enama protsendi juures tööjõust. Ka käesoleval aastal on töötute osakaal tööjõust püsinud suurim Ida-Virumaal (vt joonis 19). Piirkondlik tööjõu ja töötute suhe näitab Riigikontrolli hinnangul muu hulgas, et neis piirkondades on inimestel töö leidmisel rohkem probleeme ning tööturuosalised ise kõiki probleeme lahendada ei suuda.

Pikaajalisi töötuid iseloomustavad tunnused

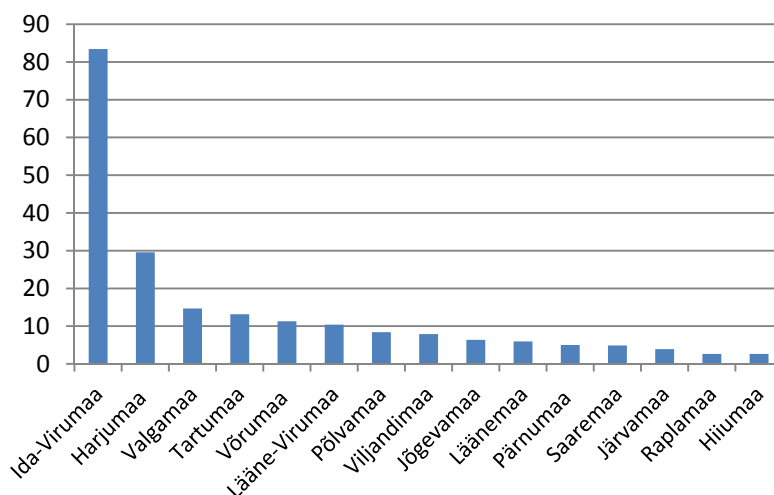
Joonis 19. Registreeritud töötute osakaal tööjõust 31.05.2012. aasta seisuga



Allikas: Eesti Töötukassa

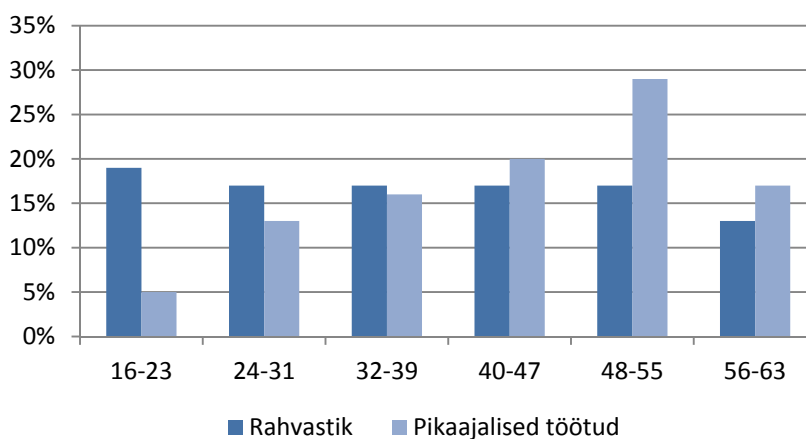
110. Arvestades, et pikaajalisest töötusest on nüüdseks kujunenud tõsine probleem, uuris Riigikontroll, kas pikaajaliste töötute puhul on kõigi töötutega võrreldes eristatavaid olulisi tunnuseid, mis võivad töö leidmisel oluliseks osutuda. Selleks analüüsis Riigikontroll kõigi töötukassas 01.01.2007. aasta seisuga arvel olnud pikaajaliste töötute iseloomustamiseks kogutud andmeid (sünniaeg, sugu, elukoht, haridus) võrreldes töötutega.

111. Analüüs näitas, et teistest maakondadest eristub selgelt Ida-Virumaa, kus kõigist töötutest valdava osa moodustasid pikaajalised töötud (vt joonis 20). Lisaks, nagu alapeatükis „Teenuste kasutegur tööle saamisele on vähenenud“ öeldud, on küll tööturuteenuste kättesaadavus Eesti piirkondades erinev, kuid nende teenuste mõju tööle saamisele ei ole suur. Ida-Virumaa puhul selgus (vt joonis 14), et kõigist teenuseid saanud töötutest oli võrreldes teiste maakondade töötutega nende osakaal kõige väiksem, kes kuue kuu jooksul tööle läksid. Riigikontrolli hinnangul näitab see, et töötuks jäänud inimestele nende teadmisi ja oskusi arvestades sobivaid töökohti piisavalt pole. Seega on töötute toetamisel riigi otsustada, kas ja milliseid abinõusid piirkonna eripära arvestades tuleks inimeste tööle aitamisel rakendada. Erilisi teenuseid või muid abinõusid Ida-Virumaal töötute aitamiseks seni rakendatud pole.

Joonis 20. Pikaajaliste töötute osakaal registreeritud töötutest maakonniti, %


Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli analüüs

112. Töötukassas registreeritud töötute vanuselist jaotust vaadates on näha, et aastati on enamuse (2011. a 71%) moodustanud 25–54aastased registreeritud töötud, 16% töötutest olid üle 55aastased ning 14% 16–24aastased. Riigikontrolli analüüs näitas, et töötukassas 01.01.2007. aasta seisuga arvel olnud pikaajalistest töötutest ligi poole (49%) moodustasid 40–55aastased, 24–39aastasi oli 29%. Võrreldes pikaajaliste töötute vanuselist jaotust elanikkonna jaotusega, on näha, et nooremaid on pikaajaliste töötute hulgas mitu korda vähem ning vanemate hulgas oluliselt rohkem (vt joonis 21). Kasvavat vajadust töökäte järele ja pikaajaliste töötute vanust arvestades võiksid need inimesed vajalike teadmiste ja oskuste korral tööturul veel kaua aktiivsed olla.

Joonis 21. Pikaajaliste töötute vanuseline jaotus, %


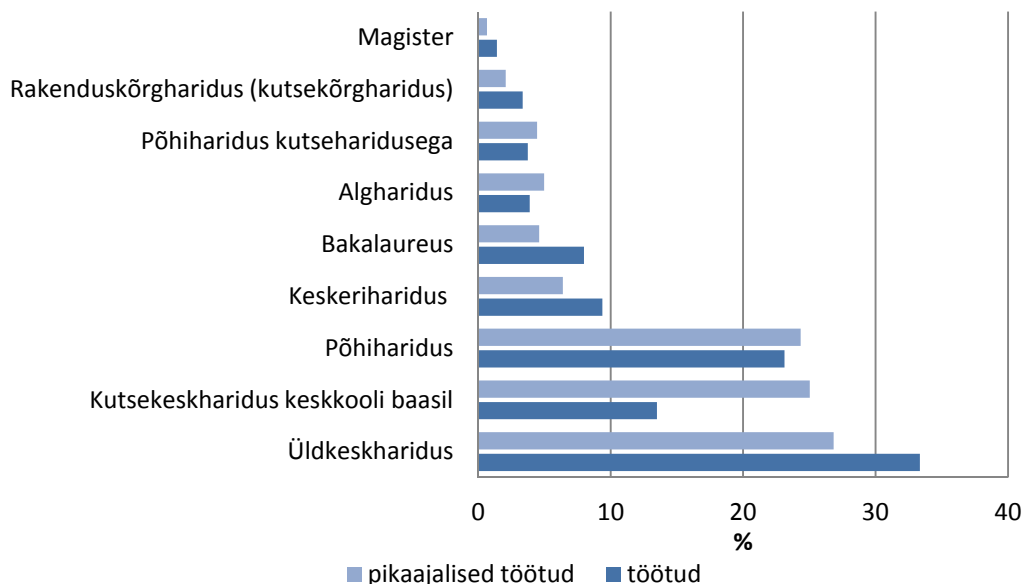
Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli analüüs

113. Analüüs näitas ka seda, et kui kõigi töötute hulgas oli üle 60% naisi (61% naisi ja 39% mehi), siis pikaajalistest töötutest üle poole (57%) olid mehed, naisi oli 43%.

114. Töötute haridustaset analüüsides selgus, et haridustaseme järgi eristuvad nii töötute kui ka pikaajaliste töötute puhul inimesed, kellel on üldkeskharidus, kutsekeskharidus keskkooli baasil ja põhiharidus. Kui

nende haridustasemetega inimesi oli ligi veerand, siis teiste haridustasemetega inimesi oli vähem. Seega võib töötute haridustaseme võrdluse pinnalt järeldada ka seda, et üldharidusega ja põhiharidusega inimestel võib olla suurem oht sattuda pikaajalisse töötusesse (vt joonis 22).

Joonis 22. Pikaajaliste töötute haridus



Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli analüüs

115. Riigikontrolli hinnangul näitab ülaltoodu, et pikaajalise töötuse puhul tulevad esile piirkondlikud, vanuselised ja ka hariduslikud tunnused, mis iseloomustavad enamikku pikaajalistest töötutest. Arvestades Ida-Virumaa teistest maakondadest eristuvat olukorda pikaajaliste töötute osakaalus, aga ka vanuselist koosseisu, on näha, et pikaajalise töötuse puhul on tegemist mitmetahulise probleemiga, mida töötukassa üksi lahendada ei suuda. Arvestades, et pikaajaliste töötute puhul moodustavad enamiku inimesed, kes võiksid tööturul veel üle 10 aasta edukalt toime tulla, on Riigikontrolli hinnangul oluline leida nende inimeste jaoks lahendused töö leidmiseks. Pikaajalise töötuse ennetamiseks, aga ka pikaajaliste töötute tööturule tagasiviimise kava ega konkreetseid plaane Riigikontrollile teadaolevalt tehtud pole.

116. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile koostöös haridus- ja teadusministri ning regionaalministriga:

- Analüüsida riigi rahalisi võimalusi töötuse kõrge tasemega Eesti piirkondades luua töökohti, töötuid vastavalt tööturu nõudmistele ümber koolitada või muude abinõudega töötuid tööturule tagasi aidata.
- Töötada eelnimetatud analüüside põhjal välja konkreetne tegevuskava pikaajaliste töötute tööturule tagasiviimise võimaluste kohta.

Pikaajalistele töötutele ja pikaajalise töötuse ennetamiseks töötute profiili arvestades täiendavate abinõude kasutamine (näiteks transporditoetus,

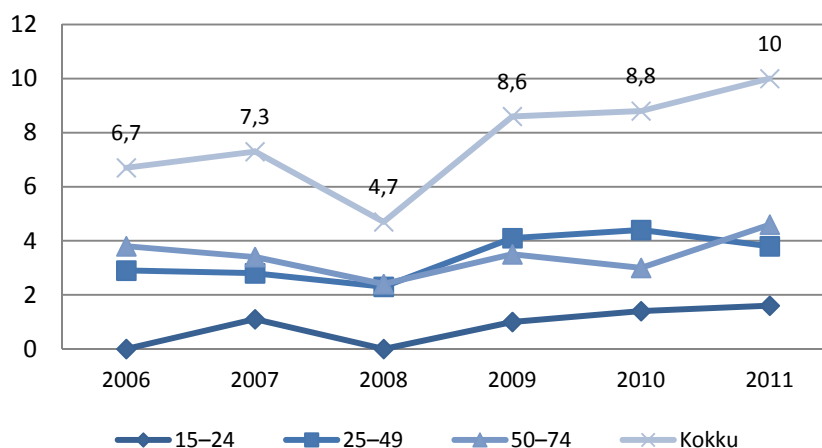
koolituskulude hüvitamine, paindlike töövõimaluste loomine) aitavad inimesi tagasi tööturule.

Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu, et riik ei loo töökohti, vaid loob tööandjale võimalused töökohtade loomiseks. Arvestades töökohtade vähenemise põhjuseid majanduslanguse ajal (sisetarbimise vähenemine ja ekspordivõimaluste kitsenemine), on oluline panustada just ettevõtluse toetamisse, mille kaudu suureneb ka töökohtade loomine ja tööhõive ning inimeste heaolu. Ettevõtluse toetamise ja seeläbi töökohtade tekkimiseks tingimuste loomine kuulub Eestis eelkõige Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevusvaldkonda. Eesti Töötukassa toetab töökohtade loomist töötutele ettevõtluse alustamise toetuse (kuni 4474 eurot) andmisega. Aktiivsed tööturumeetmed on olulised, kuid mitte ainsad tööhõive suurendamise abinõud. Tööhõive tõusis rekordtasemele tänu majandusbuumile, langes tänu majanduskriisile ja on viimasel ajal hakanud tõusma, kuid kindlasti ei toimu tõus sellises tempos, mis enne majandusbuumi. Selleks, et saavutada majandusbuumiaegne hõive, oleks vaja sama palju investeeringuid, kui neid tehti enne buumi. Samas ei ole põhjust eeldada, et majandusbuumi aegne hõive taastuks ja kõik inimesed, kes buumi ajal mingil alal töötasid, saaksid jätkata samal alal. Seetõttu on ümber- ja täiendõppe võimaluste pakkumine ja muude meetmetega töötute abistamine ülimalt oluline ja seda ka tehakse. Suurendatud on tööturukoolituse teenuse mahtu ning samuti laiendati 2011. a koolituskaardi kasutamistala täiendkoolituselt ka ümberõppele ning suurendati koolituskaardi maksumust 959 eurolt 2500 euroni. Olukorras, kus vabu töökohti on vähem kui tööd leida soovivaid inimesi, on oluline ennetada mitteaktiivsust ja heitunuks muutumist, st pakkuda alternatiivseid võimalusi olla aktiivne – tööklubid, vabatahtlik töö jms ning motiveerida tööandjaid palgatoetuse maksmise abil tööle võtma pikemat aega töötuna arvel olnud inimesi. Aktiivsuse säilitamisel ei ole vähem tähtsad ka ülejäänud tööturumeetmed (koolitus, tööpraktika, tööharjutus jne). Konkreetne tegevuskava pikaajaliste töötute tööleaitamiseks sisaldub tööhõiveprogrammis 2012–2013, kus on mitmeid uusi või täiendatud meetmeid pikaajaliste töötute tööleaitamiseks ja pikaajalise töötuse ennetamiseks. (Vt ka vastus soovitusel punktis 83).

Kasvanud on töö leidmise lootuse kaotanud inimeste hulk

Lootus tööd leida kaob

117. Halvim tagajärg töötuse ja pikaajalise töötuse puhul on inimeste heitumine ehk lootuse kadumine tööd leida. Statistikaameti andmetel on viimase kolme aasta jooksul kõigis tööeas olevate inimeste vanuserühmades heitunute arv kasvanud (vt joonis 23). Murettekitav on see, et 2011. aastal oli heitunuid 15–24aastaste vanuserühmas võrreldes 2006. aastaga kolm korda enam. Vanemates eärühmades on kasv olnud mõnevõrra aeglasem.

Joonis 23. Heitunud vanuserühmade kaupa, tuhandetes aasta keskmine


Allikas: Statistikaamet

118. Nagu eespool toodud (vt punkt 32), on tegelik töötute hulk võrreldes registreeritud töötutega suurem, mistõttu kõik inimesed töötukassa kaudu pakutavaid toetusi ja teenuseid ei saa. See võib olla üheks põhjuseks, miks pikaajaliste ja väga pikaajaliste (s.t üle kahe aasta tööta) töötute ning heitunute arv on kasvanud.

119. Riigikontrolli hinnangul näitab pikaajaliste töötute suur hulk, viimaste aastate pikaajaliste töötute arvu kasv töötute hulgas ning heitunute arvu kasv, et inimesed ei saa töötuse korral riigilt tõhusat abi. Kuigi majandusolukorra ebastabiilsus mõjutab töötute ja pikaajaliste töötute hulka, on Riigikontrolli hinnangul töötuse korral õigeaegne ja õige abi võtmetähtsusega. Jättes inimestele abi osutamata või osutades inimestele abi, millel mõju ei ole, toob see kaasa olukorra halvenemise nii inimese kui ka riigi jaoks.

Paljusid töötuid ohustab vaesus

Töötute toimetulek

120. Riigi tegevust töötute toetamisel saab tulemuslikuks pidada, kui süsteem võimaldab kõigil soovijatel töötuks jäämise korral saada riigi abi ning töötuks jäänud inimesi ei ohusta vaesus. Riigikontrolli hinnangul on oluline, et kõik töötuks jäänud inimesed oleksid riigi tähelepanu osalised ega jääks süsteemist kõrvale.

121. Paraku näitavad Statistikaameti andmed töötute toimetuleku kohta, et töötuks jäädes inimeste olukord halveneb. Enamik töötuid on toimetulekuraskustes ning töötuse kasvades on suurenenud ka raskustes olevate inimeste hulk. 2011. aastal oli suurtes raskustes üle poolte töötutest (52%), mõningates raskustes oli 34% ning rahuldavalt sai hakkama 13% töötutest.

122. Riigikontroll uuris auditi käigus 01.01.2009. aasta seisuga töötukassas arvel olnud töötute sissetulekuallikaid (sh palk, ettevõtlustulu, vanemahüvitis, riiklikud pensionid ja toetused jm) enne töötust, töötuse ajal ning pärast töötust. Analüüsi tulemused näitasid, et isikute sissetulekud töötuks olemise ajal ja pärast seda vähenevad oluliselt. Keskmiselt hakkasid töötud töötuskindlustushüvitise ajal saama 44% väiksemat tulu ning pärast töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse

saamise perioodi lõppu koguni 62% vähem võrreldes tuluga, mida teeniti enne töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse saamist.

123. Lisaks uuris Riigikontroll ka nende isikute sissetulekuid, kes töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamisele järgnenud 6 kuu jooksul tööle ei läinud. Analüüsiti, kas need isikud võivad nimetatud perioodil erinevaid toetusi saades teenida piisavalt, et tööd tegemata ära elada. Tulemused näitasid, et 88% töötutest teenis muud tulu saades vähem, kui nad samal perioodil miinimumpalga eest tööl käies oleksid teeninud. Sellest tulenevalt on selge, et ainult toetustest enamikule töötutele äraelamiseks ei piisa.

124. Analüüs näitas ka, et nendel isikutel, kes olid 01.01.2009. aasta seisuga töötuna arvel ning kes arveloleku ajal ei saanud ei töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust, jäi sissetulek nii enne töötuna arvelevõtmist, arveloleku ajal kui ka pärast seda keskmiselt alla 100 euro kuus (perioodil 01.01.2007–31.05.2011). Seega elavad need inimesed suure tõenäosusega vaesuses või teiste pereliikmete kulul.

125. Et saada teada, missugust abi töötud vajavad, arvestas Riigikontroll kokku ka töötutele omavalitsuste makstavate toetused. Tulemused näitasid, et inimesed vajavad toimetulekuks erinevat abi. Näiteks sai toimetulekutoetust 24% kõigist 01.01.2007. aasta seisuga töötukassas arvel olnud pikaajalistest töötutest. Omavalitsused maksid töötutele lisaks mitmeid sotsiaaltoetusi (nt transpordi-, ravimi-, rehabilitatsiooni-, eluaseme-, pikaajaliste töötute toetust).

Suhteline vaesus – suhteline vaesus mõõdab inimeste sissetulekut teiste riigi elanike sissetulekute suhtes. Suhteliselt vaeseks peetakse inimesi, kelle sissetulek jääb alla suhtelise vaesuse piiri. Rahvusvaheliselt on suhtelise vaesuse piir 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist.

Allikas: Statistikaamet

126. Ka Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi uuring „Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005–2010“ (edaspidi toimetuleku uuring) näitas, et 2010. aasta alguse seisuga olid üle 80% toimetulekutoetuse saajatest sellised leibkonnad, kus oli töötu pereliige, ning see seis pole muutunud. Lisaks elas Statistikaameti andmetel Eestis 2010. aastal koguni iga teine töötu **suhtelises vaesuses**.²⁵ Toimetuleku uuringu kokkuvõttes on märgitud, et suur osa isikutest, kes taotlevad omavalitsustest toimetulekutoetust, on suure tõenäosusega samal ajal ka töötukassa regulaarsed kliendid.

127. Seda, et töötuks jäänud inimesi ohustab vaesus ja nad on sunnitud toime tulemiseks erineval viisil abi otsima, kinnitavad ka töötukassa ja kohalike omavalitsuste esindajad. Kuna paljud omavalitsused tahavad töötuid hoida aktiivsena, on omavalitsused töötutele abi osutamise eeldusena näinud seda, et töötu oleks töötukassas arvel. Seega tekib praeguse süsteemi juures n-ö surnud ring, kus omavalitsus ei paku isikule abi, kui too pole töökassas end arvele võtnud, kuid samal ajal ei saa töötukassa pakkuda isikule aktiivseid tööturumeetmeid, sest isik ei ole tööturule siirdumiseks valmis. Töötukassa hindas auditi käigus seda suureks probleemiks, sest kui töötukassa peab tegelema isikutega, kes on arvel vaid selleks, et saada abi omavalitsusest, kuid ei suuda pühenduda aktiivsele tööotsingule, siis suurendab see töötukassa koormust ning vähendab võimalust pakkuda aktiivselt tööd otsivatele isikutele neile vajalikke teenuseid.

128. Teine ajend, miks osa töötuid, kellel puudub valmisolek tööturule naasta, on ennast töötuna arvele võtnud, on ravikindlustus. On tervitatav,

²⁵ <http://statistikaamet.wordpress.com/tag/suhteline-vaesus/>

et riik tagab töötutele ravikindlustuse ja seeläbi ka tervishoiuteenused, kuid töötukassale surve vähendamiseks võiks riik mõelda sellele, kuidas tagada ravikindlustus ka nendele isikutele, kes pole küll tööturul, kuid kes võiksid sinna kunagi naasta ja vajaksid enne seda muid teenuseid.

129. Seega on praeguse töötute toetamise süsteemi puhul suureks ohuks sissetulekute oluline vähenemine ja oht sattuda vaesusesse. Arvestades, et tööle saamine ei pruugi toimuda kiiresti, tuleks Riigikontrolli arvates riigil pakkuda tööealistele teenuseid ja rahalist toetust, et aidata vältida vaesusesse sattumise ohtu.

130. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: vt soovitus punktist 38.

131. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: kaaluda lisaks töötuna arvel olevatele isikutele ka teistele abivajajatele ravikindlustuse tagamise vajadust. See tagaks ühest küljest selle, et töötukassa tegeleb vaid nende inimestega, kellele saab kohe tööturuteenuseid osutada ja/või kes saavad tööle minna. Kui aga isik ei ole selleks veel valmis ja ta vajab muid teenuseid (sh tervishoiuteenuseid), peaks riik talle need võimalused looma.

Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu, et ravikindlustuse tagamine registreeritud töötutele motiveerib rohkemaid töötuid end Töötukassas arvele võtma ning see võimaldab Töötukassal pakkuda neile vajalikke teenuseid. Leiame, et hüvede saamiseks peab isik ka ise aktiivne olema, et naasta võimalikult kiiresti tööturule. Samas on riik loonud ravikindlustamise võimalused ka nendele töötutele, kes ei ole kohe valmis tööle asuma. Nii on tagatud ravikindlustus ka töötuna registreeritud, kuid töötutoetust mittesaavale isikule, kui ta osaleb tööturuteenuste ja -toetuste seaduse §-s 13 sätestatud tingimustel vähemalt 80 tundi kestvas tööturukoolituses, sama seaduse §-s 15 sätestatud tööpraktikas ning §-s 17 sätestatud tööharjutuses osalevale töötutoetust mittesaavale isikule. Informeerime, et Sotsiaalministeerium esitas 2008. aasta aprillis Vabariigi Valitsusele ravikindlustusega isikutele tervishoiuteenuste pakkumise kontseptsiooni, mille kohaselt esimeses etapis oleks perearstiteenus ja ravimite hüvitis kättesaadav ka ravikindlustusega hõlmamata isikutele. Vabariigi Valitsus võttis Sotsiaalministeeriumi esitatud kontseptsiooni teadmiseks, selle rakendamine on riigieelarve pingelist seisu arvestades praegu edasi lükatud.

Riigikontrolli kommentaar: Ravikindlustuse tagamine ainult registreeritud töötutele motiveerib ka neid töötuid arvele võtma, kes tegelikult tööotsinguteks valmis ei ole ning keda töötukassa erinevate sotsiaalprobleemide tõttu sageli aidata ei suuda. Registreerimata töötute ravikindlustusest ilmajätmine võib viia selleni, et hiljem on oluliselt kulukam nende inimeste terviseprobleeme lahendada ning neid tervena tööturule tagasi tuua.

Riigil puudub ülevaade suure osa töötuna arveloleku lõpetanute edasisest käekäigust

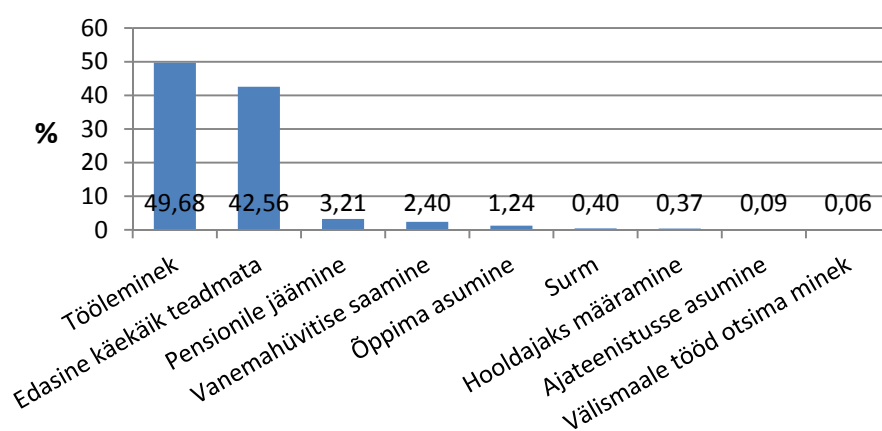
Arvelt mahavõtu põhjused

132. Riigikontroll on seisukohal, et töötutele vajaliku abi osutamiseks peab riik omama täpset ja usaldusväärset ülevaadet selle kohta, miks isikud lasevad end arvelt maha võtta või nende arvelolek lõpetatakse. See on oluline, et tuvastada isikute hulk, kes ei lähe tööle, õppima vms, ehk teisisõnu teha kindlaks töötute hulk, kes on kaotanud lootuse töötukassa

kaudu abi saada, kuid kelle töötus pärast arvelolekut jätkub. Sellise ülevaate puudumine raskendab riigil leida efektiivseid lahendusi hõive suurendamiseks. Samuti peaks see ülevaade olema avalikkusele kättesaadav.

133. Riigikontroll uuris, millises ulatuses on riigil teada registreeritud töötute edasine käekäik pärast arvelt mahavõtmist. Riiklike andmekogude andmeid ja töötukassa andmeid ühendades tehti kindlaks, kui paljud isikud on läinud tööle poole aasta jooksul pärast arvelt mahavõttu. Analüüsi tulemused näitasid, et paljudel juhtudel (42,5%) polnud isikud läinud ei tööle, õppima, pensionile vm ning nendel juhtudel ei ole arvelt mahavõetute edasine käekäik teada (vt joonis 24). Analüüsist on välja jäetud need, kes võeti 6 kuu jooksul peale arvelt mahavõttu uuesti arvele.

Joonis 24. Töötuna arvelt mahavõetute edasine käekäik osakaaluna (%)



Allikas: Riigikontroll, töötukassa

Registreeritud töötute hulk vähenes 1088 inimese võrra

27.05.2011 11:18

Töötukassa statistika kohaselt vähenes registreeritud töötute hulk viimase nädala jooksul 1088 inimese võrra.

Selline uudis ilmus Postimehes, kuid ainult registreeritud töötuse tõusu või languse kajastamine ei anna terviklikku pilti tööturul toimuvatest muutustest.

134. Arvelt mahavõetute edasisest käekäigust täpse ülevaate puudumine tekitab tegelikust töötute arvu muutumisest väära kujutluspildi. Kuigi enamikul juhtudel kasutatakse tööturu seisu muutuse iseloomustamiseks just registreeritud töötute arvu muutumist, ei anna see näitaja üksi täpset ülevaadet tööhõive paranemisest või halvenemisest. Et riigil oleks terviklik ülevaade ilma tööta isikute arvu muutumisest, oleks oluline kajastada registreeritud töötuse muutumist ning tööle mineku tõttu arvelt maha võetud töötute arvu kõrval nende töötute arvu, kelle edasisest käekäigust riigil ülevaade puudub.

135. Kuigi töötukassa on kodulehel esitatud ülevaadetes toonud üldjuhul välja ka isikute hulga, kes on tööle mineku tõttu arvelt maha võetud, on suures osas tegu statistikaga, mis on ütluspõhine, s.t et Maksu- ja Tolliameti andmekogust ei kontrollita alati üle, kas isik on edastanud korrektse info ning tööpoolest hakanud tulu teenima. Sama kehtib teiste arveloleku lõpetamise põhjuste kohta.

136. Riigikontrolli analüüsist selgus, et 10% isikutest, kes väitsid, et soovivad arveloleku lõpetada, kuna on töö leidnud, ei läinud tegelikult tööle, mistõttu ei ole ei töötukassa kodulehel ega sellest tulenevalt avalikkusele esitatud info täpne. Kuna suure hulga töötuna arveloleku lõpetanute edasise käekäigu kohta riigil täpne teave puudub, võib isikute tegelik töötus jätkuda. Töötukassa leiab, et osa nendest isikutest, kelle edasist käekäiku tuvastada pole võimalik, võivad arvelt mahavõtmise

järel ka mustalt tööle minna ning hinnanguline välismaale tööle minejate arv on kajastatust oluliselt suurem, kuna paljud jätavad välismaal teenitud tulu Eestis deklareerimata. Riigikontroll nõustub töötukassa kommentaaridega aga nendib, et nende inimeste osakaal, kelle edasisest käekäigust ülevaade puudub, on siiski väga suur.

137. Riigikontroll on seisukohal, et enamiku nende inimeste puhul, kelle edasisest käekäigust ülevaade puudub, võib tegu olla varjatud töötusega, mis võib hiljem kaasa tuua tõsised sotsiaalsed probleemid, mida riik peab lahendama. Sellele viitavad ka Riigikontrolli analüüsi tulemused, mille kohaselt on muude toetuste summad, mis riik ja omavalitsused on pärast töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse lõppemist välja maksnud, võrreldes arvelolekule eelnenud ajaga suurenenud kaks korda. Kuna raskesse sotsiaal-majanduslikku olukorda sattunud isikut on palju kulukam ja keerulisem konkurentsivõimelisena tööturule tagasi tuua, on oluline sekkuda võimalikult varajases faasis.

138. Riigikontrolli hinnangul ei ole praegune riigi tegevus olnud piisav täpse ja usaldusväärse ülevaate saamiseks arvelt maha võetud töötute edasise käekäigu kohta ning avalikkusele esitatakse ebapiisav info töötuse kohta riigis. Usaldusväärse ülevaate puudumine ei võimalda täpselt selgitada probleeme ega leida õigeid lahendusi.

139. Riigikontrolli soovitused Eesti Töötukassa juhatuse esimehele:

- Esitada töötukassa regulaarsetes ülevaadetes registreeritud töötuse muutumisele lisaks tööle mineku tõttu arvelt maha võetud töötute arv koos nende töötute arvuga, kelle edasisest käekäigust riigil ülevaade puudub. See annab võimaluse avalikkusele näidata töötute arvu muutust adekvaatsemalt.
- Selgitada riiklike andmekogude (näiteks Eesti hariduse infosüsteemi, maksukohustuslaste registri, riikliku pensionikindlustuse registri) abiga välja töötuna arvelt maha võetute edasine käekäik ja kajastada need töötukassa regulaarsetes ülevaadetes.
- Analüüsida lisaks Statistikaameti tööjõu-uuringule, mis põhjustel ei ole paljud töötud töötukassas registreeritud töötutena arvel ning missugune on nende isikute toimetulek.

Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa kodulehel on avalikult kättesaadav statistika nii töötuna arvele võtmiste kui arveloleku lõpetamiste kohta. Samuti kajastame neid näitajaid oma igakuistes pressiteadetes.

Põhilist statistikat tööturu olukorra kohta avaldab Eestis Statistikaamet, kes kogub andmeid tööjõu-uuringuga. Selle uuringuga kogutud andmete põhjal saab ülevaate nii hõivatute arvust, töötute koguarvust, mitteaktiivsetest kui ka näiteks mitteaktiivsuse põhjustest ja liikumistest tööturuseisundite vahel. Eesti Töötukassa statistika piirneb paratamatult ainult statistikaga registreeritud töötute kohta, mis on küll väiksema viitajaga avaldatav, aga kajastab ainult ühte osa tervest tööturu olukorrast. Töötukassa teeb seda registrite abil ulatuses, mis on vajalik töötuna arveloleku/arveloleku lõpetamise ning töötutele teenuste osutamise ja hüvitiste-toetuste maksmisega seotud toiminguteks.

Täiendavate andmete vajaduse korral on otstarbekam neid koguda küsitlustega ja analüüsida. Töötukassa andmete käsitlemisel on oluline arvestada, et töötukassa kogub ja säilitab registreeritud töötute kohta neid andmeid, mis tekivad menetlusprotsessi käigus (andmed, mis on vajalikud kontrollimiseks, kas töötul on õigus arvel olla ja hüvitisi saada; andmed, mis on vajalikud töövahenduseks; andmed teenustel osalemise kohta jne). Andmeid ei koguta statistika tegemise eesmärgil. Samas on võimalik menetlusprotsessi käigus tekkivate andmete pinnalt teha analüüsi ja koostada statistikat (seejuures olulisemaid näitajaid avaldatakse ka töötukassa kodulehel). Statistilisi andmeid ei koguta üksnes statistika tegemise pärast eeskätt seetõttu, et see ei ole ressursi mõttes kulutõhus. Töötukassa konsultandil peab olema võimalikult palju aega tegeleda töötute nõustamisega ja tööleaitamisega ning seetõttu on tema administratiivse töö hulk viidud miinimumini. Täiendava info- ja analüüsivajaduse puhul on mõttekam läbi viia ühekordseid (või teatud aja tagant korduvaid) uuringuid (nt iga-aastane kliendi rahulolu-uuring).

Statistikaamet viib läbi regulaarset tööjõu-uuringut, mille aluseks on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) välja töötatud metoodika ja mõisted, mistõttu on avaldatav statistika muuhulgas võrreldav ka teiste riikide andmetega. Tööjõu-uuringus kogutakse seejuures andmeid ka selle kohta, kas töötud inimesed on ennast töötukassas registreerinud ning kui ei ole, siis mis põhjusel. Samuti uuritakse inimeste sissetulekuid ja toimetulekut. Teise sarnase uuringu korraldamine töötukassas ei oleks ressursside kasutamise mõttes otstarbekas ega annaks täpsemaid hinnanguid.

Riigikontrolli kommentaar: Töötukassal on olemas isikupõhine andmekogu, mis võimaldab Riigikontrolli hinnangul saada põhjaliku ja detailse ülevaate töötute olukorrast. Kuna praegu esitatav töötukassa statistika arvel oleku lõpetamise kohta on ütluspõhine ega anna töötute edasisest käekäigust tõest ülevaadet, tuleks riiklike andmekogusid kasutades kindlaks teha, kui palju töötuid on läinud õppima, tööle, pensionile vm. Lisaks sellele, et ülevaade võimaldaks avalikkusel saada adekvaatsema teabe töötuse olukorrast, saaks töötukassa ka oma tegevust paremini hinnata.

140. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: kujundada eelmises soovitusel nimetatud statistika põhjal tööturupoliitika suunad, millest lähtuvalt tegeletakse süstemaatiliselt ka isikutega, kes ei ole töötuna arvel ega hõivatud.

Sotsiaalministri vastus: Riiklike tööturuteenuste arengusuunad kujundatakse ettevalmistamisel oleva sotsiaalseadustiku tööeriosa raames, kus muu hulgas kaalutakse ka tööturuteenuste sihtrühmade küsimust. Seejuures peame oluliseks rõhutada, et hüvitisi ja teenuseid saavatel inimestel peaksid peale õiguste olema ka kohustused ning inimene peab ka ise olema valmis aktiivselt panustama.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning sotsiaalministri, rahandusministri ja töötukassa juhatuse esimehe vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Sotsiaal- ja Rahandusministeeriumile ning töötukassale mitmeid soovitusi. Sotsiaalminister ja töötukassa juhatuse esimees saatsid 13.08.2012 oma vastused Riigikontrolli soovitustele. Rahandusminister vastas 05.09.2012.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Sotsiaalministri kommentaar: Aruandest jääb ebaselgeks, mida peetakse silmas riigi tegevuse all uuritavas valdkonnas ja miks struktuurse tööpuudust leevendavaid meetmeid ei ole vaadeldud süsteemselt. Kuigi aruande ülesande püstitus ja pealkiri viitavad laiemalt riigi tegevustele töötute toomisel tööturule ning aruandes mõeldakse, et ainult tööturumeetmetega ei saa struktuurse töötuse probleemi lahendada ning selleks on vaja mitmeid erinevaid meetmeid erinevates poliitikavaldkondades, keskendub audit Eesti Töötukassa ja kohalike omavalitsuste tegevusele. Selle põhjal leitakse, et praeguse süsteemi abil ei suudeta lahendada struktuurse töötuse probleemi. Sotsiaalministeerium nõustub Riigikontrolliga selles osas, et ainult tööturumeetmetega ei saa struktuurse töötuse probleemi lahendada. Leiame, et hinnates riigi tegevust struktuurse tööpuuduse leevendamisel, tuleks käsitleda nii haridus-, regionaal-, majandus- kui ka tööhõivepoliitika meetmeid.

Riigikontrolli vastus: Riigikontroll auditeeris riigi tegevust töötute toomisel tööturule ning selle valdkonna juhtimine on sotsiaalministeeriumi ülesanne. Kui töötute abistamisel tuleb vastu võtta otsuseid, mis puudutavad haridus-, regionaal- või majandusküsimusi, peaks neid lahendatama sotsiaalministeeriumi juhtimisel. Praegu pöörduv töö abi saamiseks töötukassa või kohaliku omavalitsuse poole, töötuks jäämise korral muid abistavaid institutsioone pole.

Sotsiaalministri kommentaar: Leiame, et aruandes väljatoodud eeldused ja järeldused ei ole sageli piisavalt läbi mõeldud ja põhjendatud ning esitatud ettepanekud süsteemi muutmiseks on kohati liiga üldsõnalised või vastuolulised. Näiteks on leitud, et töötutel puudub motivatsioon tööle asuda, sest nad soovivad saada toetusi. Samas on ettepanek maksta kõigile töötutele toetusi, hoolimata sellest, kas nad on seaduses ettenähtud tingimused täitnud. Aruanne väljendab väga tõsist muret pikaajaliste töötute tööle aitamise osas. Samas on selles vallas antud soovitus väga üldine: „pikaajalistele töötutele võib olla vaja praegu pakutavate teenuste asemel pakkuda muid teenuseid“ ega aita reaalselt kaasa uute poliitikate väljatöötamisele. Arusaamatuks jääb ka aruandes esitatud väide, et tööturumeetmed ja nende elluviimine ei soodusta ümberõpet, mistõttu struktuurse töötuse probleemi ei suudeta lahendada. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on töötute ümberõpe struktuurse tööpuuduse vähendamise üks paljudest võimalustest. Tööturuteenuste raames pakutakse ümberõpet ühe osana tööturukoolitusest ning see ei saa olla kõigi tööturumeetmete eesmärk.

Riigikontrolli vastus: Riigikontrolli soovitusi tuleks vaadata ja arvestada koosmõjus. Riigikontroll peab vajalikuks muuta töötuskindlustuse maksimise süsteem enamaastmeliseks. Mitmeastmelise süsteemi rakendamine võimaldaks töötutele töötuskindlustushüvitise saamise perioodi algusaastaks maksta senisest kõrgemat hüvitist ning lõpuaastaks madalamat eesmärgiga soodustada isikuid võimalikult kiiresti arvelevõtmise järel alustama aktiivselt töö otsingutega. Samuti tuleks uurida, millised on nende töötute sissetulekud, kes rahalise toetamise süsteemi kaudu abi ei saa, ning millised on nende isikute võimalused töötuse ajal tööotsingutele keskenduda; ning otsustada uuringu tulemuste põhjal, mil moel selliseid töötuid toetada ning võimalikult kiiresti tööturule aidata. Teave töötute sissetulekutest töötuse ajal võimaldab hinnata inimeste toimetulekut ning ennetada inimeste vaesusesse sattumist. Inimestel peab töötuse korral olema võimalus saada tööotsingute ajaks piisavat riigi tuge.

Kuna Riigikontrolli audit ei hõlmanud konkreetsete teenuste mõjuhindamist, siis ei olnud olemasoleva info põhjal võimalik välja pakkuda konkreetseid teenuseid või lahendusi, mis aitaksid leevendada pikaajalist töötust. Riigikontroll on seisukohal, et kõigepealt peaks Sotsiaalministeeriumi juhtimisel korraldama kõigi teenuste mõjuhindamise ning selle tulemuste põhjal välja töötama eraldi pikaajalistele töötutele mõeldud teenused ning analüüsima alternatiive.

Riigikontrolli analüüs töötukassa andmete alusel näitas, et registreeritud töötute eelneval ametialal omandatud oskused ei vasta enam tööjõuvajadusele enamikus sektorites. Samal ajal näitas audit, et töötutele ei ole täiendus- ja ümberõppevõimalused piisavalt kättesaadavad (vt ka alates p-st 91).

Sotsiaalministri kommentaar: Aruandest ei selgu, millise ajavahemiku jooksul riigi tegevust on hinnatud ja milliste analüüsidele tuginedes järeldusteni on jõutud. Kasutatud andmete allikale ei ole sageli viidatud ning võrreldavad näitajad on toodud välja hüppeliselt ja erinevate perioodide kohta. Samuti tekib küsimusi see, et aruandes rõhutatakse läbivalt tööturumeetmete ja töötute tööle aitamise süsteemi arendamise vajadust, kuid ei käsitleta praktiliselt üldse tööhõiveprogrammi 2012–2013, mis sätestab mitmeid tööturu arenguid arvestavaid uusi ja täiendatud tööturuteenuseid ning põhimõtteid.

Riigikontrolli vastus: Kõikide analüüside metoodika on detailselt välja toodud kontrolliaruande peatükis „Auditi iseloomustus“. Tööhõiveprogrammi 2012–13 tegevused jäid auditeeritud perioodist välja. Kõik eelnevad tegevused on hõlmatud.

Sotsiaalministri kommentaar: Aruandes on töötute tööleaitamisele suunatud tegevuste kajastamisel täiesti välja jäetud Euroopa Sotsiaalfondi meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ avatud taotlusvooru projektide raames pakutavad tegevused. Sotsiaalministeerium ei pea seda põhjendatuks, sest avatud taotlusvooru projektide tegevused on sageli suunatud registreerimata töötutele ja heitunutele ehk sihtrühmadele, kellele on aruandes erilist tähelepanu pööratud. Täna viiakse meetmes „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ ellu 125 projekti kogumahuga 39 363 272 eurot. Antud projektidesse on kaasatud või planeeritud kaasata 39 366 inimest. Lisaks pakutakse teenuseid inimestele, kelle tööle siirdumine on takistatud hoolduskohustuse tõttu meetme „Tööleasaamist toetavad hoolekandemeetmed“ 26 projekti abil. Sotsiaalministeerium ei nõustu väitega (punkt 63), et puuduvad andmed projektide raames osutatavate teenuste kohta. Vastavalt komisjoni määrusele (EÜ) nr 1828/2006 on projekti/programmi elluviijad kohustatud koguma projektis osaleva sihtgrupi kohta andmeid, mis sisaldab sealhulgas osalejate liigitust nende staatuse järgi tööturul. Kogutavate andmete loetelu on nimetatud määruse lisas XXIII (http://eurlex.europa.eu/Result.do?1=V1&T2=2006&T3=1828&RechType=RECH_naturel&Submit=Otsing). Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna ESF talitus koostab iga-aastaselt prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ seirearuande, kus on välja toodud kumulatiivselt projektis/programmis osalevate inimeste arv ja nende liigitus staatuse järgi

tööturul. Samuti on aruandest võimalik saada ülevaade tegevustest, mida on näiteks konkreetselt pakutud meetmest „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“. Seirearuanded on kättesaadavad: <http://www2.sm.ee/esf2007/index.php?id=131>. Lisaks eespool nimetatud komisjoni määruse alusel kogutavatele andmetele on projekti elluviijad kohustatud koguma andmeid osalejate lõikes pakutud teenuste kohta, mis annavad meile ülevaade konkreetsetes projektis osutatud tegevuste sisu ja mahu kohta. Kohustuslik vorm (lisa 3 vorm E) on kinnitatud meetme määrusega: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111112011007>. Kõigile huvilistele on antud võimalus tutvuda avatud taotlusvoorudes rahastust saanud projektide põhiliste andmetega, sh nii sihtrühma, selle suuruse kui ka põhiliste tegevustega Sotsiaalministeeriumi kodulehel asuva ESF tutvustaval leheküljel <http://www2.sm.ee/esf2007/index.php?id=186>.

Riigikontrolli vastus: Auditist ei ole välja jäetud ESFi meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ raames pakutavad teenused. Töötukassa kaudu pakutavad teenused on auditeeritud perioodil täielikult arvesse võetud. Kõiki teenuseid ei olnud võimalik arvesse võtta, kuna avatud taotlusvoorude raames pakutavate teenuste puhul ei kontrollita, kas teenusel osalenu on töötu või mitte (näiteks võivad teenusel osaleda ka töötavad inimesed). Sellest tulenevalt ei olnud Riigikontrollil võimalik anda hinnangut töötute abistamisele. Samuti on tegemist ajutiste teenustega, mida rahastatakse Euroopa Liidu toetustest projektipõhiselt.

Töötukassa juhatuse esimehe kommentaar:

Hinnates riigi ja töötukassa tegevust töötute toomisel tööturule, tuleb arvestada, et hiljutine globaalne finantskriis mõjutas Eesti tööturuga rohkem kui teistes Euroopa Liidu riikide tööturuga. Võrreldes 2008. aasta II kvartaliga kasvas töötusemäär 2010. aasta I kvartaliks viiekordselt (4%lt 19,8%ni). Suhteliselt suur töötusemäär kasv toimus ka teistes Balti riikides (Leedus suurenes sellel perioodil töötusemäär 4 ja Lätis 3,3 korda). Samas oli aga teistes Euroopa Liidu riikides töötuse kasv oluliselt väiksem. Eesti pidi kriisiperioodil hakkama saama palju ulatuslikumate ja sügavamate probleemidega tööturul kui teised Euroopa Liidu riigid. Eesti majanduse kõige keerulisemasse aega langes ka tööturuteenuste üleandmine töötukassale. See tähendas, et töötukassal tuli ühekorraga leida parimaid kriisimeetmeid töötute ja tööandjate toetamiseks, muuta tööturuasutuse töö põhimõtteid, sisu ja teenuste pakkumise korraldust, ajakohastada tehnilisi võimalusi ja klienditeenindust, luua ühtset meeskonda. Neid aspekte ei ole auditis riigi ja töötukassa tegevusele hinnangu andmisel arvestatud.

Samuti on auditis tähelepanuta jäänud, et Eesti tööturu paranemine on toimunud alates 2010. aasta I kvartalist alates väga kiiresti, kiiremini kui üheski teises EL riigis. Selle positiivse aspekti väljatoomine on jäänud ehk selle taha, et makromajanduse andmete analüüs keskendub suuresti 2011. aastale ja mitte tööturu paranemise kiirusele ja tööturu olukorrale, milles täna Eesti on. Nimelt on Eesti tööpuudus 2012. aasta II kvartali seisuga EL keskmisest madalam (ja seda vaatamata sellele, et olime kolme kõige kõrgema töötusega riigi hulgas veel kõigest kaks aastat tagasi). Pikaajaliste töötute arv ja osakaal töötutest on 2012. aasta II kvartali seisuga langenud nii registreeritud töötute kui ka Statistikaameti kõigi töötute andmetel. Samuti on heitunute arv 2012. aasta II kvartali seisuga langenud tagasi kriisieelse tasemeni.

Riigikontrolli vastus: Töötukassa statistikale tuginev pikaajaliste töötute osakaal töötutest on püsunud kõrge (üle 60%) 2006. aastast, seega on tegemist pikemat aega kestnud probleemiga, millele ei ole piisavalt tähelepanu pööratud.

Töötukassa juhatuse esimehe kommentaar:

Auditis toodud töötute mikroandmete analüüsi tulemustesse tuleks suhtuda ettevaatlikult, kuivõrd analüüsides teostamisel ei ole tähelepanu pööratud sellele, et võrrelda saab omavahel ainult võrreldavaid nähtusi/olukordi/meetmeid/meetmes osalejaid. Eeskätt on see probleemiks meetmete tulemuslikkuse (auditis on seda nimetatud kasuteguriks) analüüsis. Meetme tulemuslikkust saab hinnata, võrreldes meetmes osalejaid ja mitteosalejaid ainult siis, kui need grupid on võimalikult sarnased. Grupid peaksid olema võimalikult sarnased nii vaadeldavate kui ka mittevaadeldavate muutujate poolest. Ideaalis kasutatakse sellisteks mõjuanalüüsides sotsiaalseid eksperimente. Kui see pole võimalik, siis kasutatakse kvaasiekspérimentaalset lähenemist (statistiline sobitamine, selektsioonimudel, instrument muutuja kasutamine, regressiooni katkemise meetod, *difference-in-difference* jne). Lihtne statistiline keskmine ilma arvesse võtmata kasvõi vaadeldavaid muutujaid võib viia väga valede järeldusteni (saadakse nihkega hinnang). Kuna auditis raames mõjuanalüüsi läbi ei viidud, siis ei ole võimalik teha objektiivseid järeldusi teenuste efektiivsuse ja kasu kohta.

Samuti on auditis toodud tulemuste ja järelduste laiendamine tänasesse päeva problemaatiline tulenevalt valitud analüüsiperioodidest. Makrotasandi andmete puhul on suuresti keskendutud 2011. aastale ega ole arvestatud üldisest majandusolukorrast tingitud mõju tööturunäitajatele ega analüüsitud kiireid paranemistendentsid kriisijärgsetes tööturunäitajates. Mikrotasandi andmed on aga võetud seisuga 01.01.2007 registreeritud olnud pikaajaliste töötute kohta ning 01.01.2009 registreeritud olnud kõigi töötute kohta. Selline erinev ajaperiood on tinginud mitteadekvaatseid tulemusi mikro- ja makrotasandi andmete võrdlustes, kuid veelgi suuremaks probleemiks on see, et kasutatud mikroandmed kajastavad suuresti pigem kriisieelsest perioodist ning tööturuteenuste osutamist enne tööturuasutuste ja meetmete reformi. Näiteks pikaajaliste töötute puhul analüüsitakse teenuste saamist perioodil 01.01.2005–31.05.2011, kuid töötukassa hakkas tööturuteenuseid osutama alles alates maist 2009 ning teenuste osutamise uusi põhimõtteid ja individuaalset lähenemist hakati rakendada alles 2010. aastal. Vastavast valimist oli aga näiteks 01.01.2011 seisuga arvel ainult ligikaudu 1600 isikut ehk kõigest 2% kõigist registreeritud töötutest (4% arvel olnud pikaajalistest registreeritud töötutest). Registreeritud töötute valim seisuga 01.01.2009 moodustas 01.01.2011 arvel olnud registreeritud töötutest 13%.

Erinevate statistiliste näitajate ja analüüsitulemuste esitamisel on mitmel korral jäetud üldse täpsustamata, mis ajaperioodi andmeid on kasutatud. Sellisel juhul on raske järeldusi teha, sest ei ole näha, millistel tingimustel ja olukorras on näitajad saavutatud (milline oli majanduse olukord, kes oli parajasti tööpoliitika rakendaja jne). Samal põhjusel peaks tulemuste tõlgendamisel väga hoolikalt olema ka seal, kus andmete juures on ajaperiood ära toodud. Tulemuste tõlgendamisel peab tähele panema, et viimaste aastate jooksul on tööturumeetmete rakendamist oluliselt reformitud ja samuti on toimunud väga suured muutused majandusolukorras, mille tõttu on paljud tööturunäitajad väga erinevalt tulenevalt sellest, millist ajaperioodi vaadata. Näiteks tekitab eriti suuri küsimusi joonis 20, kus lisaks ajaperioodi täpsustamata jätmisele ei ole toodud arvutuskäiku, mistõttu jääb joonisel kujutatud hoomamatuks.

Riigikontrolli vastus: Riigikontroll on andnud teenuste kättesaadavusele hinnangu arvestades riigi loodud töötute toetamise süsteemi tervikuna. Teenuste võrdne kättesaadavus eeldab, et töötuid koheldakse teenuste pakkumisel võrdselt, s.t kõigil töötutel on õigus töötukassa kaudu pakutavatele teenustele. Audit näitas ka seda, et töötute hulgas oli neid, kes polnud saanud mitte ühtegi teenust. Töötukassa on ühelt poolt väljendanud seisukohta, et teenused on kõigile võrdselt kättesaadavad ning töötuid koheldakse võrdselt (sõltumata nende elukohast vm tingimustest), kuid teiselt poolt rõhutab töötukassa, et tulemuslikkust saab hinnata ainult siis, kui meetmes osalejate ja mitteosalejate grupid on võimalikult sarnased (nii vaadeldavate kui ka

mittevaadeldavate tunnuste poolest). Töötukassa seisukoht sisaldab endas vastuolu, kuna juhul kui töötuid koheldakse võrdselt, ei saa tekkida olukorda, kus parameetrite poolest sarnased töötud on sattunud erinevatesse gruppidesse (teenuse saajad, teenuse mittesaajad).

Auditi analüüsiperiood hõlmas nii tööturumeti kui ka töötukassa aegset teenuste pakkumist ning andmed on võetud sellise seisuga, mis võimaldas nii töötute arvelolekule eelnenud kui ka järgnenud perioode hinnata. Riigikontroll on seisukohal, et auditi analüüsitud perioodi pikkus ja valimi suurus tagab analüüsi usaldusväärsuse. Vajalik oli pikema perioodi vältel analüüsida pikaajaliste töötute käekäiku, kuna tegu on eraldi riskirühmaga ning lühem analüüsiperiood ei oleks andnud piisavat ülevaadet. Kindlasti ei saa järeldada, et kasutatud mikroandmed kajastavad pigem kriisieelset perioodi ja puudutavad tööturuasutuste ja meetmete reformieelset aega, kuna ajavahemikul 31.05.2009 kuni 31.05.2011 oli valimisse sattunud isikutest vähemalt ühel korral arvel 74%.

Samuti ei nõustu Riigikontroll väitega, et statistiliste näitajate ja analüüsitulemuste esitamisel on jäetud täpsustamata, mis ajaperioodi andmeid on kasutatud. Nii tekstis kui ka jooniste puhul on andmeallikale alati viidatud. Kõik andmeanalüüside kirjeldused on teksti parema loetavuse eesmärgil lahti kirjutatud auditi peatükis „Auditi iseloomustus“.

Töötukassa juhatuse esimehe kommentaar:

Kontrolliaruandes on korduvalt viidatud, et töötutele, eriti pikaajalistele töötutele ei ole sobivaid tööturuteenuseid ning paljude töötute jaoks on vajalikud tööturuteenused kättesaamatud. Töötukassa osutab töölesaamiseks vajalikku abi lähtuvalt iga kliendi individuaalsetest vajadustest ning meie mitmekesine tööturuteenuste pakett (alates koolitusest ja praktikast ning lõpetades võla- või sõltuvusnõustamisega) aitab kõrvaldada või leevendada väga erinevaid töölesaamise takistusi. Seejuures on eelkõige pikaajaliste töötute probleemide lahendamiseks töötukassal näiteks järgmised meetmed: tööharjutus, palgatoetus, psühholoogiline, võlanõustamine, sõltuvusnõustamine, individuaalne töölerakendamine (sh täiendavate töö otsimise ja tööleasumisega seotud kulude hüvitamine), hoolduskulude hüvitamine, vabatahtlik töö, talgutöö, avalik töö.

Riigikontrolli vastus: Statistika ja analüüsitulemused ei näita, et pakutavad meetmed oleksid piisavad. Kõrge töötus ja pikaajaliste töötute osakaal teatud piirkondades pika perioodi jooksul, näiteks Ida-Virumaal, kinnitab, et seni pakutud meetmetepakett ei aita probleeme lahendada.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Töötute rahaline toetamine 38. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: uurida, millised on nende töötute sissetulekud, kes rahalise toetamise süsteemi kaudu abi ei saa, ning millised on nende isikute võimalused töötuse ajal töötötsingutele keskenduda; ning otsustada uuringu tulemuste põhjal, mil moel selliseid töötuid toetada ning võimalikult kiiresti tööturule aidata. Teave töötute sissetulekutest töötuse ajal võimaldab hinnata inimeste toimetulekut ning ennetada inimeste vaesusesse sattumist. Inimestel peab töötuse korral olema võimalus saada töötötsingute ajaks piisavat riigi tuge. p-d 30–37	Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu, et erinevate elanikkonna rühmade, sh töötute sissetulekute kohta kogutakse andmeid statistikaameti iga-aastase sotsiaaluuringu raames, mille eesmärk on saada infot Eesti elanike sissetuleku, elamistingimuste ning ebavõrdsuse ja vaesuse kohta. Nõustume, et sotsiaaltoetused peavad tagama inimesele sissetuleku tõise tulu puudumise korral ja vähendama vaesust. Samas ei tohi toetused vähendada inimeste töömotivatsiooni. Seega on töötushüvitise suuruse määramisel olulised mitu asjaolu: asendussissetuleku tagamine, töömotivatsiooni säilitamine, vaesuslõksu langemise vältimine jne. Oleme teadlikud, et praegu töötutele makstav töötutoetus on püsinud aastaid samas suuruses, kuid järgmisest aastast toetusemäär tõuseb oluliselt (50%ni töötasu alammäärast). Sotsiaalministeeriumis on välja töötamisel sotsiaalseadustik, mille raames on kaalutud mitmeid võimalusi, kuidas suurendada inimeste arvu, kes on ise panustanud sellesse, et töötuks jäämise korral saada töötushüvitisi. Sotsiaalministeerium esitab oma ettepanekud sotsiaalseadustiku kontseptsioonis. Kontseptsiooni koostamisel tuginetakse erinevatele uuringutele ja analüüsidele. Spetsiaalselt sotsiaalseadustiku ettevalmistamiseks tellis Sotsiaalministeerium uuringu „Sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavahelised seosed ja nende mõju töömotivatsioonile“.
Töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted 47. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: - Korraldada töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted ümber nii, et oleks kasutusel süsteem, kus oleks enam astmeid. Mitmeastmelise süsteemi rakendamine võimaldaks töötutele töötuskindlustushüvitise saamise perioodi algusfaasis maksta senisest kõrgemat hüvitist ning lõpufaasis madalamat eesmärgiga soodustada isikuid võimalikult kiiresti arvelevõtmise järel alustama aktiivselt töö otsingutega. Mida enam hüvitise maksmise maksimaalsest võimalikust perioodist läbi on, seda väiksem oleks ka väljamakstava hüvitise suurus. - Analüüsida, millise perioodi vältel ning millises ulatuses peaksid väljamakstavad hüvitised täpselt vähenema, et soodustada	Sotsiaalministri vastus: Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et kehtiv töötuskindlustushüvitise süsteem on mitmeastmeline. Esmalt makstakse koondamise korral isikule koondamishüvitist, mis on ühe kuu keskmine töötasu või kahe kuu keskmine töötasu, vastavalt töötatud perioodile tööandja juures (TKindIS, § 14²). Järgmise astmena on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele, mis on 50% töötasust esimesest kuni 100. kalendripäevani ja 40% töötasust 101-st kuni 360. kalendripäevani (TKindIS, § 9 lg 4). Pärast õiguse lõppemist töötuskindlustushüvitisele võib isikul tekkida õigus ka töötutoetusele (TTTS, § 30 lg 3). Eespool viidatud sotsiaalseadustiku ettevalmistamisel analüüsitakse ka astmete muutmise vajalikkust, selle maksumust ja mõjusid ning vajadusel tehakse vastavad ettepanekud. Üldiselt kinnitavad empiirilised uuringud, et hüvitise suurus avaldab mõju indiviidide töötötsingualasele käitumisele. Liikumine hõivesse suureneb hüvitise maksmisperioodi lõpul ning optimaalne on süsteem, kus hüvitise määr töötusperioodi vältel väheneb. Hüvitise suuruse kõrval on oluline selle maksmise kestus. Paljudes uuringutes on leitud, et kui hüvitisi makstakse pikka aega, väheneb oluliselt liikumine hõivesse. Seetõttu on suhteliselt suur lühiajaliselt makstav hüvitis efektiivsem kui pikka aega makstav madal hüvitis. Suuremad toetused, mida makstakse lühikese

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
töötuid võimalikult kiiresti pärast arvelevõttu aktiivselt uut tööd otsima. Riigikontroll ei pea tingimata vajalikuks kehtivat maksimaalset võimalikku töötuskindlustushüvitise saamise perioodi ega sellel perioodil makstavat hüvitise kogusummat vähendada. p-d 39–46	perioodi jooksul, kahjustavad töö leidmise motivatsiooni vähem kui suhteliselt madalad toetused, mille maksmise kestus ei ole piiratud (OECD 1999). Lisaks hüvitise suurusele ja maksmise kestusele on tööle asumise soodustamisel olulised ka aktiivsusnõuded, mis tasakaalustavad õigust hüvitiste saajapoolsete kohustustega. Aktiivsusnõuded on sätestatud TTTS § 27 lg 1.
Töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted 51. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: alkatada seadusemuudatused, mille tulemusena ei makstaks töötuskindlustushüvitise saamisega samal ajal enam vanemahüvitist. Riigi makstavate hüvitiste eesmärgipärane kasutamine võimaldab raha kasutada otstarbekalt ja samal ajal tagada isikutele õiglasema sissetuleku. p-d 48–50	Sotsiaalministri vastus: Ei ole nõus vanemahüvitise mittemaksmisega selleks õigustatud perioodil. Oleme nõus kaaluma sotsiaalseadustiku ettevalmistamise raames sissetulekut asendavate hüvitiste järjestikkust maksmist. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei ole väljendanud seisukohta, nagu tuleks lõpetada vanemahüvitise maksmine selleks ettenähtud perioodil. Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud ühel ajal maksta kaht eri hüvitist, mille mõlema eesmärgiks on
Töötajate üle arvestuse pidamine 60. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: seada sisse nõue, mille kohaselt peavad tööandjad maksukohustuslastena pidama arvestust kõikide oma töötajate tööloleku ja tööaja kohta. Arvestust tuleks pidada vastavas riigi kehtestatud raamatus või elektroonselt ning see peab olema riigile kontrolliks igal ajal kättesaadav. Raamatu sisseseadmine annab võimaluse ohjeldada töötuna arvel olevate isikute mustalt töötamist ning võimaldab suurendada maksulaekumisi. p-d 52–59	Rahandusministri vastus: Siinkohal anname teada, et oleme koostöös Maksu- ja Tolliametiga juba 2012. aasta algusest analüüsinud õiguslikke ja tehnilisi võimalusi muuta töötajate kohta andmete riigile esitamine senisest operatiivsemaks. Otsus, et kontrollivõimalusi töötajate töötegemise üle tuleks tõhustada, on tehtud. Töötajate registreerimise lõplik lahendus on plaanis välja töötada käesoleva aasta neljandaks kvartaliks. Lahenduse väljatöötamise käigus peame muu hulgas vajalikuks selgitada välja võimalused, kuidas täna olemasolevaid infokanaleid kasutades ning maksumaksjate halduskoormust suurendamata saada operatiivset töösuhtega seonduvat infot. Esialgse plaani kohaselt võiks töötajate registreerimise süsteem rakenduda hiljemalt 2014. aastast.
Töötukassas mitte arvel olevate töötute toetamine 68. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: - Uurida, mis iseloomustab töötuid, kes töötukassa kaudu pakutavaid teenuseid ei saa. - Hinnata, kas ja milliste teenustega on võimalik selliseid töötuid toetada ning neid võimalikult kiiresti tööturule aidata. Teave selle kohta, mis iseloomustab töötuks jäänud inimesi (näiteks nende vanus, sugu, haridus, elukoht, eelnev amet), aitab selgitada, milliseid tööturuteenuseid inimesed esmajoones vajavad ning kui paljudele inimestele teenuseid vaja on. p-d 61–67	Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu asjaolule, et teavet (sh andmeid nagu sugu, vanus, haridus) kõigi töötuks jäänud inimeste (sh nende, kes ei ole töötukassa poole pöördunud) kohta on võimalik saada Statistikaameti iga-aastasest tööjõu-uuringust. Töötutest parema ülevaate saamiseks ja analüüsivõimekuse parandamiseks on loomisel tööpoliitika infosüsteem (TõIS), mis hakkab koondama töötukassa, Sotsiaalkindlustusameti ja Tööinspektsiooni andmeid, võimaldades teha päringuid ning analüüsida erinevate asutuste andmeid seostatult. See võimaldab sügavuti hinnata tööturuteenuste mõju. Samas soovime rõhutada, et kuigi erinevad uuringud, sihtrühmade ülevaated ja andmed on tööturumeetmete planeerimisel ja arendamisel oluliseks sisendiks, tuleb tööturumeetmete osutamisel eelkõige lähtuda konkreetse töötaja vajadustest. Seetõttu osutatakse teenuseid individuaalse töötusmiskava alusel, kus kaardistatakse konkreetse isiku tööerakendumist takistavad asjaolud ning tööturumeetmed valitakse just nende taksituste kõrvaldamiseks. Lisaks juhime tähelepanu et alates käesoleva aasta algusest rakendunud tööhõiveprogrammi 2012–2013 alusel on laiendatud nende isikute ringi, kellel on õigus saada tööturuteenuseid ja -toetusi. Kõigil inimestel on võimalik saada karjääriinfot ja töötusnõustamist, et suurendada nende teadlikkust tööturu olukorrast ja töötamise võimalustest, täiustada nende töö otsimise oskusi ja avarada seeläbi uue töö leidmise väljavaateid. Oleme pidanud vajalikuks teha tööturuteenused kättesaadavaks ka töökaotuse riskis inimestele, et toetada töölt tööle liikumist, karjäärivalikuid ja töötusnõustamist. Tööhõiveprogrammiga hõlmatakse tööturuteenuste saajate ringi nii koondamisteate saanud töötajad kui ka töötajad, kellel on töö kaotamise risk tervise halvenemise või pikaajalisest haigusest või puudest tingitud erivajaduste tõttu. Samuti osutatakse täiskoormusega õppes õppivatele töötutele senisest rohkem töötusnõustamise toetamiseks ja tööleaitamiseks vajalike teenuseid, sealhulgas koolitust, erinevad nõustamisteenuseid, ettevõtluse alustamise toetust. Töötutel, sh registreerimata töötutel ja heitunudtel on võimalus osaleda tegevustes eespool viidatud Euroopa Sotsiaalfondi meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ avatud taotlusvooru projektide raames.

Töötukassa osutatud teenuste mõjude hindamine 82. Riigikontrolli soovitusel Eesti Töötukassa juhatuse esimehele: - Hinnata regulaarselt teenuste mõju nii töötute tööle saamisele, töötamise kestusele kui ka palga muutusele. Mõjuhindamise tulemusi arvesse võttes korraldada teenuste pakkumine ümber lähtuvalt teenuste mõjust. - Tagada töötutele võrdne juurdepääs töötukassa pakutavatele teenustele elukohast sõltumata. p-d 69–82	Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: 1) Töötukassa viis 2011. aastal läbi tööturukoolituse mõjuanalüüsi, 2012. aastal analüüsimise tööpraktika teenuse mõju ning teeme tööharjutuse teenuse eelanalüüsi. Töötukassa on seadnud eesmärgiks teha ise vähemalt üks teenuse mõjuanalüüs aastas, mis on piisav, arvestades, et üldiselt ei toimu teenuste mõjus suuri muutusi, kui teenuste osutamise põhimõtteid ja tingimusi eriti ei muudeta. Sarnast praktikat kasutavad ka teised Euroopa riigid. Lisaks auditeeritakse ja hinnatakse tööturuteenuste osutamist pidevalt. Näiteks 2011. aastal tellis sotsiaalministeerium tööpraktika, tööharjutuse ja ettevõtluse alustamise toetuse teenuste hindamise ja 2012. aastal koolituse ja palgatoetuse teenuste hindamise. Töötukassa monitorib pidevalt kahe suurema mahuga tööturuteenuse – tööturukoolituse ja tööpraktika tulemuslikkust (teenusel osalenud inimeste töölerakendumist 6 kuu jooksul teenuse lõppemisest). 2) Töötukassa teeb pidevalt koostööd kohalike omavalitsuste ja teiste potentsiaalsete teenusepakkujatega (nt korraldame teavitus- ja koolituspäevi) eesmärgiga suurendada kvaliteetsete tööturuteenuste pakujate ringi ning teha meie klientidele töölesaamiseks vajalikud teenused kättesaadavaks võimalikult kodu lähedal. 2009. aasta sügisest alates on töötukassa korraldanud mobiilset nõustamist maapiirkondades, kus töötusinfo vajaliku info ja abi kättesaadavus on asukoha tõttu olnud piiratud. Mobiilse nõustamise raames on inimestele kohapeal osutatud eelkõige karjääri- ja töötusinfo nõustamist, psühholoogilist ja võlanõustamist, samuti on toimunud kohtumised piirkonnas tööd pakkuvate tööandjatega. 2011. aastast alates on töötukassa teinud koostööd kohalike omavalitsustega, korraldades ühiselt pikaajaliste ja toimetulekuraskustega töötute tööleaitamiseks vajalikke teenuseid ja tegevusi kogukonnas. Teenuste hea kättesaadavuse tagamiseks, sõltumata elukohast, jätkame kõigi eelkirjelatud tegevustega. Samas peame mõõdapääsamatult vajalikuks muuta tööturuteenuste pakkumise tänast korraldust selliselt, et töötukassal oleks lubatud vajalike tööturuteenuste kiiremaks, paindlikumaks ja kvaliteetsemaks osutamiseks teenuseid lisaks hanke korras tellimisele ise osutada või osta teistelt pakujatelt riigihanget korraldamata.
Tööturuteenuste võrdse kättesaadavuse tagamine ja pikaajaliste töötute toetamine 83. Riigikontrolli soovitusel sotsiaalministrile: - Tagada tingimused, mis võimaldavad töötutele võrdse juurdepääsu tööturuteenustele elukohast sõltumata. - Selgitada pikaajalistele töötutele aktiivsete tööturumeetmete pakkumise alternatiivseid võimalusi ja hinnata eraldi pikaajalistele töötutele pakutavate tööturuteenuste mõju. Pikaajalistele töötutele võib olla vaja praegu pakutavate teenuste asemel pakkuda muid teenuseid. Pakutavate teenuste mõju hindamine võimaldab otsustada pikaajalistele töötutele vajalike teenuste valiku üle. p-d 69–82	Sotsiaalministri vastus: 1) Töötukassa esindused teenuste pakkumiseks asuvad kõikides maakonnakeskustes. Samuti pakub Töötukassa kõrge töötusega piirkondades, kus liikumisvõimalused Töötukassa maakondlikku osakonda on piiratud, mobiilse nõustamise teenust. Mobiilse nõustamise ehk MOBI eesmärk on nõustada ja juhendada tööd otsivaid inimesi nende kodu lähedal. MOBI viiakse läbi koostöös kohalike omavalitsuste ja piirkonnas oluliste tööandjatega ning vajadusel kaasatakse ka muid spetsialiste, nt nõustajad jms. MOBI-i võivad osaleda kõik soovijad. Käsitletav teemade ring lepitakse kokku kohaliku omavalitsusega ning see sõltub osalejatest. Tüüpilisemad teemad, mida MOBI-l käsitletakse on: töötusinfo (mida on vaja teha töökoha leidmiseks); kohalike tööandjate, ettevõtluskeskkonna ja -võimaluste tutvustamine; nõustamine (nt karjäärinõustamine, võlanõustamine, psühholoogiline nõustamine); Töötukassa teenuste tutvustamine. 2011. aastal viidi MOBI läbi 58 erinevas vallas ning teenusel osales kokku 866 inimest. Teenustele juurdepääsu parandamiseks avas Töötukassa 2011. a jaanuari lõpus elektroonilise iseteenindusportali, kus töötud saavad hallata infot ja kasutada erinevaid e-teenuseid. Uued võimalused tekivad iseteeninduskeskkonda järk-järgult, koos töötukassasiseste infosüsteemide arendamisega. 2011. aasta jaanuarist saab töötusinfo iseteeninduses tööpakumise otsida, luua oma CV, kandideerida tööpakkumistele, vaadata enda poolt töötukassale esitatud avaldusi ja nende kohta tehtud otsuseid ning teavitada töötukassat andmete muutumisest või tööleasumisest. 2012. aastal lisandub võimalus broneerida töötukassas esmast külastusaega, esitada avaldusi (nt töötuskindlustushüvitise, ettevõtlusega alustamise toetuse, sõidutoetuse jt avaldusi), hallata korduvkülastuste aegasid jms. Et töötul oleks võimalik osaleda oma elukohast kaugemal toimuvates tööturuteenustes, on töötul TTTS § 36 alusel õigus saada sõidu- ja majutustoetust tööturuteenustel osalemiseks. 2) Juhime riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et kuigi pikaajalise töötuse osakaal on tõusnud, on pikaajaliste töötute arv vähenenud. Majanduskriisi ajal kasvama hakanud pikaajaliste töötute arv (töötusinfo kestus 12 kuud ja kauem) vähenes 2011. aastal 52 600-lt 49 000-ni ning pikaajalise töötuse määr 7,7%-lt 7,0%-ni. Pikaajaliste töötute osatähtsus töötutest on tõusnud rekordilisele kõrgusele (57%) eelkõige seoses lühiajalise töötuse kiirema vähenemisega. Pikaajaliste töötute vähenemisele on kindlasti kaasa aidanud ka suurenenud pikaajaliste töötute osalemine tööturuteenustes – 2012. aasta

	I poolaasta seisuga oli 75% pikaajalisest töötutest eelneva 12 kuu jooksul (01.06.2011–31.05.2012) osalenud tööturuteenus. See annab põhjust arvata, et olemasolevad tööturuteenused on asjakohased ja aitavad pikaajalistel töötutel tööturule naasta. Pikaajalise töötute vähendamine on tööturupoliitika üheks suurimaks prioriteediks. Sellest tulenevalt pakutakse tööhõiveprogrammist 2012–2013 mitmeid uusi või kohandatud teenuseid, mis on sobilikud just pikaajaliste töötute tööle aitamiseks: - Töölesaamise takistuste kõrvaldamine on uus teenus inimestele, kes ei ole tööd leidnud pikka aega või sotsiaalsete probleemide tõttu (psühholoogilised, võla- või sõltuvusprobleemid jms). Teenus hõlmab psühholoogilist, võla- ja sõltuvusnõustamist. Vajadus nõustamisteenuste järele on pidevalt kasvanud, sest üha enam on töötute seas inimesi, kelle tööotsinguid ja tööleasumist takistavad töökaotusest põhjustatud ärevus või masendus, võla- või sõltuvusprobleemid. Nõustamise eesmärgiks on aidata inimestel neid probleeme lahendada, et nad suudaksid keskenduda töö otsimisele, saaksid osaleda tööturuteenus ja tööle asuda. - Individuaalse töölerakendamise teenus hõlmab erinevaid tugitegevusi vastavalt inimese vajadustele, näiteks tööotsingute motiveerimine ja toetamine, sobiva töö otsimine, abistamine tööandjaga suhtlemisel, juhendamine töökohal. Töölerakendamise teenuse uueks komponendiks on võimalus vajadusel töötule hüvitada täiendavad kulud, et ta saaks osaleda tööturuteenusel ja/või tööle asuda. Eelkõige on säte suunatud hooldusteenuse kasutamise kulu hüvitamisele, et hoolduskohustusega inimene saaks osaleda töölesaamiseks vajalikul tööturuteenusel või tööle asuda. Täiendavad kulud võivad olla seotud ka muude takistustega, näiteks viipekeele tõlgi võimaldamisega kuulmispuudega inimestele. Samuti võib olla vajalik sõidupileti (või kuukaardi) etteostmine inimesele, kel ei ole raha teenusel osalemise alustamiseks. - Töövalmiduse toetamise teenus on eelkõige vabatahtlik töö ja talgutöö. Töövalmidust toetavate teenuste eesmärgiks on hoida inimest aktiivsena, suurendada tema tööharjumust ja arendada sotsiaalseid oskusi, et soodustada isiku töölesaamist ja valmistada teda ette tööeluks. Tööhõive programmiga muudeti soodsamaks ka pikaajalistele töötutele suunatud palgatoetuse maksmise tingimused. Palgatoetusega saab nüüd tööle rakendada töötut, kes on olnud töötuna arvel vähemalt 12 kuud tööleasumisele eelneva 15 kuu jooksul. Seda juhul, kui tema töötuna arvelolek on vahepeal olnud lõpetatud tööle asumise või puudega inimese hooldamise eest tasu saamise tõttu. Eesmärgiks on soodustada ajutist ja lühiajalist töötamist, ilma et pikaajaline töötut jääks ilma võimalusest palgatoetuse abil püsivamale tööle saada. Varem sai palgatoetusega tööle aidata inimest, kes on olnud töötuna arvel katkematult vähemalt 12 kuud. See tähendas aga, et kui pikaajaline töötut võttis vastu kas või paaripäevase töö, kaotas ta kohe võimaluse palgatoetusega tööle saada. Pikaajalistele töötutele pakutakse samuti teenuseid läbi avatud taotlusvooru rahastust saanud projektide. Täna on meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakumise suurendamine“ 125 rahastust saanud projektist 67-sse kaasatud pikaajalisel töötud. Käimasolevate projektide baasil võib öelda, et projektid pakuvad kompleksseid lahendusi pikka aega tööturult eemal olnud inimeste aktiveerimiseks. Sotsiaalministeerium on tellinud mitmeid uuringuid tööturuteenus, sh pikaajalistele töötutele suunatud teenuste hindamiseks. 2010. aastal hinnati ettevõtluse alustamise toetuse, tööpraktika ja tööharjutuse teenust. Hindamise tulemused näitasid, et tööharjutust saab pidada asjakohaseks nende töötute puhul, kes on motiveeritud tööd leidma ja vajavad tööharjutuse teenust tööturule sisenemise ettevalmistamiseks. Selleks, et täita tööharjutuse eesmärki ning vastata sihtrühma vajadustele, peaks tööharjutus olema üks osa pikemast protsessist, millele järgneb vahetult edasistel teenustel osalemine vastavalt osaleja motivatsioonile ning vajadustele. 2012. aastal hinnati tööturukoolituse ja palgatoetuse teenust. Palgatoetuse hindamine näitas, et teenusel on positiivne mõju meetmes osalenute tööturustaatus. Kuus kuud pärast meetmest väljumist on palgatoetuses osalenute tõenäosus olla hõivatud ca 56% suurem kui kontrollgrupil. Samuti on näha, et erinevused hõivemäärades on küll ajas langevad, kuid ka 18 kuud pärast meetme lõppu on palgatoetust saanutel see ikkagi üle 30% kontrollgrupist suurem. Majandusliku efektiivsuse arvutused näitavad, et üks palgatoetusesse panustatud euro toodab tagasi 7 €, sellest 2,8 € on riigi jaoks puhas täiendavate otseste maksude laekumisest tulenev võit. Riigikontrolli kommentaar: ■ Nimetatud teenused (mobiilse nõustamise teenus, elektrooniline iseteenindusportaal ja võimalus kasutada sõidu- ja majutustoetust tööturuteenusel osalemiseks) ei taga elukohast sõltumatut ning töötule vajalike teenuste võrdset kättesaadavust. Näiteks sai auditeeritud perioodil teenuseid 59% Hiiumaa ning 36% Tartumaa töötutest.
--	--

	■ Kuna nii töötuse haripunkti ajal kui ka selle järel püsis pikaajaline töötus väga pikalt väga suur, siis ei saa olemasolevaid meetmeid pikaajalise töötuse probleemi lahendamisel pidada tõhusaks. Seda kinnitab ka pikaajaliste töötute kasvanud osakaal töötute hulgas. Auditeeritud periood ei hõlmanud tööhõiveprogrammi 2012–13 ning selle raames pakutavate teenuste tulemuslikkust ja mõju on veel vara hinnata. Audit näitas, et pikaajaliste töötute töölesaamist takistavad probleemid on palju mitmetahulisemad kui olemasolevad meetmed lahendada suudavad.
Omaavalitsuste roll töötute toetamisel 90. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: Selleks selgitada välja abivajavate inimeste hulk ja neile vajalikud teenused või muu abi ulatus ning kulude suurus ja nende võimalikud katteallikad. Omaavalitsuste rolliks võiks jääda eelkõige sotsiaalsete probleemidega töötute väljaselgitamine ning teenuste osutajate juurde saatmine. Töötukassa roll oleks hinnata tööotsinguteks valmisolekut ning tegeleda nende töötutega, kes aktiivselt tööd ostivad. Siinjuures tasuks kaaluda süsteemi muutmist selliselt, et aktiivsete tööotsingutega tegelevat töötut toetataks täies ulatuses töötukassa kaudu. Sellisel juhul jääb omaavalitsustel rohkem aega ja raha sotsiaalsete probleemidega hädas olevate isikute vajaduste hindamiseks ja neile abi pakkumiseks. p-d 84–89	Sotsiaalministri vastus: Nõustume, et sageli on pikaajalistel töötutel tööle asumise takistused sellised, mida ei saa lahendada tööturuteenustega - näiteks halb transpordiühendus, lastehoiuvõimaluste puudumine jne ning vajalikke teenuseid peaks pakkuma ka kohalik omaavalitsus. Seega on pikaajaliste töötute tööellu tagasi toomisel töötukassa ja kohalike omaavalitsuste koostöö olulise tähtsusega. Samas peame vajalikuks selget jaotust ja vastutust kohalike omaavalitsuste poolt korraldatavate ja tagatavate teenuste ja töötukassa poolt osutatavate teenuste vahel, et teenuseid osutataks sobival tasandil ning ei tekiks olukorda, kus Töötukassa peab ise KOVi hoolekandeteenuseid osutama, et inimest tööturule aidata. Siinjuures rõhutame, et KOV peab seadusega talle täitmiseks antud teenuseid osutama kõigile oma territooriumil, sõltumata isiku staatusest. Nii on näiteks puuetega inimestele invatranspordi korraldamine seaduse (SHS, § 26 lg 1 punkt 4) kohaselt KOV-i kohutus. Asjaolu, et invatransporti vajab puudega töötu, ei tee seda teenust veel tööturuteenuseks, millega peaks tegelema riik läbi töötukassa. Pikaajaliste ja toimetulekuraskustega töötute tööleaitamiseks seadis töötukassa 2011. aastal eesmärgiks teha omaavalitsustega selles küsimuses tihedat sisulist koostööd. Koostöö raames valisid töötukassa ja KOVide esindajad ühiselt välja inimesed, keda aidata, hindasid ja arutasid läbi probleemid, mis takistasid neil konkreetsetel inimestel tööd otsida ja tööle saada ning leppisid kokku tegevused, mis aitaksid neid takistusi vähendada või ületada. 2012. aastal on plaanis koostööd jätkata ja laiendada. 2012. aastal käivitus ka Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav programm „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012–2013“, mille raames viiakse ellu projekti „Multiprobleemidega inimestele vajaduspõhiste teenuste pakkumine juhtumipõhise võrgustikutöö piloteerimise kaudu“. Projekt näeb ette, et Sotsiaalkindlustusameti juures töötavad neli koordinaatorit, kes on abiks kohalike omaavalitsuste sotsiaaltöötajatele üle Eesti, et korraldada juhtumipõhiseid ja vajadustest lähtuvat hoolekandeteenuste osutamist klientidele. Projekti eesmärk on toetada inimesi erinevate nõustamis-teenustega suunates kliente seeläbi aktiivsetele tööturuteenustele või toetada nende liikumist tööturule. Teenus on mõeldud multiprobleemidega inimestele, kelle töölkäimist ja igapäevaeluga toimetulekut piirab rohkem kui üks takistus. Projekt aitab tööturumeetmetega seotud kompleksseid hoolekandeteenuseid inimestele kättesaadavamaks teha, arendades selleks erinevate teenuseosutajate omavahelist koostööd ning samuti juurdub juhtumipõhise võrgustikutöö meetod. Sotsiaalkindlustusameti pilootprojekti „Multiprobleemidega inimestele vajaduspõhiste teenuste pakkumine juhtumipõhise võrgustikutöö piloteerimise kaudu“ raames algas klienditöö kohalikes omaavalitsustes aprillis 2012. Nelja kuu jooksul (aprill–juuli) on projekti kaasatud isikuid 82 omaavalitsusest.
Töötute kvalifikatsiooni parandamine 102. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile koostöös haridus- ja teadusministriga: ■ luua süsteem, mis võimaldab töötutel töötukassa toel õppida pikema aja (kas või mitme aasta) vältel endale uus amet, korraldades tööturu ja töötute vajadusest lähtuvalt ümber nii kutseõppe kui ka täiendus- ja ümberõppe süsteemi; ■ anda seejuures töötutele võimalus osaleda kutseõppes samaaegse õigusega töötuna arvel olla; ■ rakendada vajaduse korral sellistele töötutele, kes on siirdunud õppima, teistsuguseid nõudeid, kui nendele töötutele, kes ei õpi. Kui töötu omandab haridust, tuleb talle samal ajal tagada elamist võimaldav sissetulek, näiteks õppestipendium või suurem töötutoetus,	Sotsiaalministri vastus: Tööturu muutuvate vajaduste ja inimeste oskuste ühitamisega seotud lahenduste väljatöötamiseks moodustati Vabariigi Valitsuse poolt käesoleval suvel erinevaid ministeeriume (sh Sotsiaalministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium), asutusi ja huvirühmi hõlmav inimeste oskuste ja tööturu muutuste ühitamise rakkerühm. Rakkerühma ülesandeks on muu hulgas oskuste arendamist toetavate toetusseemide väljatöötamine erialase hariduse, ümber- ja täiendusõppe kättesaadavuse suurendamiseks; täiskasvanute tööalase koolituse korralduspõhimõtete ülevaatamine ja täpses ülesannete jaotuses kokkuleppimine. Sotsiaalministeerium leiab, et Riigikontrolli ettepanek kutse-, täiendus- ja ümberõppe süsteemi ümberkorraldamiseks vajab põhjalikku analüüsi ja arutelusid ning selles osas tuleks lähtuda ellukutsutud rakkerühma töö tulemustest. Arvestades, et Riigikontrolli aruandes ei ole põhjendatud, miks peaksid kutse- või kõrghariduse süsteemis uut kutset või kõrgharidust omandavad inimesed olema töötuna arvel, või selgitatud, kuidas töötuna arvelolek toetab hariduse omandamist ning arvelolekust loobumine takistab seda, ei näe me hetkel sellisteks muudatusteks vajadust. Soovitusena seoses juhime samuti tähelepanu, et väide punktis 97, mille kohaselt ei või tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt töötuna arvelolekuga samal ajal õppida õppeasutuse statsionaarses õppes või

et motiveerida uue eriala omandamist. p-d 91–101	täiskoormusega õppes ei ole korrektne, sest tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkti 6 alusel võetakse töötuna arvele inimene, kes õpib täiskoormusega või statsionaarses õppes juhul, kui ta õppimise ajal on vähemalt 180 päeva töötanud. Kui õpingud jätkuvad, ei pea inimene töötuna arvelolekust loobuma. Riigikontrolli kommentaar: Vajadust täiendus- ja ümberõppe järele näitab ühelt poolt töötute madalam haridustase ning teiselt poolt lõhe töötute kvalifikatsiooni ja eelneval ametialal omandatud oskuste ning tööturul vajamineva vahel. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt võetakse töötuna arvele inimene, kes õpib täiskoormusega või statsionaarses õppes juhul, kui ta õppimise ajal on vähemalt 180 päeva töötanud. Riigikontrolli hinnangul peaks abi olema kättesaadav ka nendele isikutele, kes on vähem töötanud või otsivad õpingute ajal aktiivselt tööd. Vastasel juhul on osa töötute jaoks täiendus- ja ümberõpe teatud õppevormides välistatud.
Pikaajaliste töötute aitamine 116. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile koostöös haridus- ja teadusministri ning regionaalministriga: ■ Analüüsida riigi rahalisi võimalusi töötuse kõrge tasemega Eesti piirkondades luua töökohti, töötuid vastavalt tööturu nõudmistele ümber koolitada või muude abinõudega töötuid tööturule tagasi aidata. ■ Töötada eelnimetatud analüüside põhjal välja konkreetne tegevuskava pikaajaliste töötute tööturule tagasiviimise võimaluste kohta. Pikaajalistele töötutele ja pikaajalise töötuse ennetamiseks töötute profiili arvestades täiendavate abinõude kasutamine (näiteks transporditoetus, koolituskulude hüvitamine, pindlike töövõimaluste loomine) aitavad inimesi tagasi tööturule. p-d 108–115	Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu, et riik ei loo töökohti, vaid loob tööandjale võimalused töökohtade loomiseks. Arvestades töökohtade vähenemise põhjuseid majanduslanguse ajal (sisetarbimise vähenemine ja ekspordivõimaluste kitsenemine), on oluline panustada just ettevõtluse toetamisse, mille kaudu suureneb ka töökohtade loomine ja tööhõive ning inimeste heaolu. Ettevõtluse toetamise ja seeläbi töökohtade tekkimiseks tingimuste loomine kuulub Eestis eelkõige Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevusvaldkonda. Eesti Töötukassa toetab töökohtade loomist töötutele ettevõtluse alustamise toetuse (kuni 4474 eurot) andmisega. Aktiivsed tööturumeetmed on olulised, kuid mitte ainsad tööhõive suurendamise abinõud. Tööhõive tõusis rekordtasemele tänu majandusbuumile, langes tänu majanduskriisile ja on viimasel ajal hakanud tõusma, kuid kindlasti ei toimu tõus sellises tempos, mis enne majandusbuumi. Selleks, et saavutada majandusbuumiaegne hõive, oleks vaja sama palju investeeeringuid, kui neid tehti enne buumi. Samas ei ole põhjust eeldada, et majandusbuumi aegne hõive taastuks ja kõik inimesed, kes buumi ajal mingil alal töötasid, saaksid jätkata samal alal. Seetõttu on ümber- ja täiendõppe võimaluste pakkumine ja muude meetmetega töötute abistamine ülimalt oluline ja seda ka tehakse. Suurendatud on tööturukoolituse teenuse mahtu ning samuti laiendati 2011. a koolituskaardi kasutamisel täiendkoolituselt ka ümberõppele ning suurendati koolituskaardi maksumust 959 eurolt 2500 euroni. Olukorras, kus vabu töökohti on vähem kui tööd leida soovivaid inimesi, on oluline ennetada mitteaktiivsust ja heitunaks muutumist, st pakkuda alternatiivseid võimalusi olla aktiivne – tööklubid, vabatahtlik töö jms ning motiveerida tööandjaid palgatoetuse maksmise abil tööle võtma pikemat aega töötuna arvel olnud inimesi. Aktiivsuse säilitamisel ei ole vähem tähtsad ka ülejäänud tööturumeetmed (koolitus, tööpraktika, tööharjutus jne). Konkreetne tegevuskava pikaajaliste töötute tööleaitamiseks sisaldub tööhõiveprogrammis 2012–2013, kus on mitmeid uusi või täiendatud meetmeid pikaajaliste töötute tööleaitamiseks ja pikaajalise töötuse ennetamiseks. (Vt ka vastus soovitusele punktis 83).
Ravikindlustuse tagamine 131. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: kaaluda lisaks töötuna arvel olevatele isikutele ka teistele abivajajatele ravikindlustuse tagamise vajadust. See tagaks ühest küljest selle, et töötukassa tegeleb vaid nende inimestega, kellele saab kohe tööturuteenuseid osutada ja/või kes saavad tööle minna. Kui aga isik ei ole selleks veel valmis ja ta vajab muid teenuseid (sh tervishoiuteenuseid), peaks riik talle need võimalused looma. p-d 120–129	Sotsiaalministri vastus: Juhime tähelepanu, et ravikindlustuse tagamine registreeritud töötutele motiveerib rohkemaid töötuid end Töötukassas arvele võtma ning see võimaldab Töötukassal pakkuda neile vajalikke teenuseid. Leiame, et hüvede saamiseks peab isik ka ise aktiivne olema, et naasta võimalikult kiiresti tööturule. Samas on riik loonud ravikindlustamise võimalused ka nendele töötutele, kes ei ole kohe valmis tööle asuma. Nii on tagatud ravikindlustus ka töötuna registreeritud, kuid töötutoetust mittesaavale isikule, kui ta osaleb tööturuteenuste ja -toetuste seaduse §-s 13 sätestatud tingimustel vähemalt 80 tundi kestvas tööturukoolituses, sama seaduse §-s 15 sätestatud tööpraktikas ning §-s 17 sätestatud tööharjutuses osalevale töötutoetust mittesaavale isikule. Informeerime, et Sotsiaalministeerium esitas 2008. aasta aprillis Vabariigi Valitsusele ravikindlustuseta isikutele tervishoiuteenuste pakkumise kontseptsiooni, mille kohaselt esimeses etapis oleks perearstiteenus ja ravimite hüvitis kättesaadav ka ravikindlustusega hõlmamata isikutele. Vabariigi Valitsus võttis Sotsiaalministeeriumi esitatud kontseptsiooni teadmiseks, selle rakendamine on riigieelarve pingelist seisust arvestades praegu edasi lükatud. Riigikontrolli kommentaar: Ravikindlustuse tagamine ainult registreeritud töötutele motiveerib ka neid töötuid arvele võtma, kes tegelikult töötotsinguteks valmis ei ole ning keda töötukassa erinevate sotsiaalprobleemide tõttu sageli aidata ei suuda. Registreerimata töötute ravikindlustusest ilmajätmine võib viia selleni, et hiljem on oluliselt kulukam nende inimeste terviseprobleeme lahendada ning neid tervena tööturule tagasi tuua.

Tööturule naasnute kohta käiv statistika 139. Riigikontrolli soovitus Eesti Töötukassa juhatause esimehele: ■ Esitada töötukassa regulaarsetes ülevaadetes registreeritud töötuse muutumisele lisaks tööle mineku tõttu arvelt maha võetud töötute arv koos nende töötute arvuga, kelle edasisest käekäigust riigil ülevaade puudub. See annab võimaluse avalikkusele näidata töötute arvu muutust adekvaatsemalt. ■ Selgitada riiklike andmekogude (näiteks Eesti hariduse infosüsteemi, m registri, riikliku pensionikindlustuse registri) abiga välja töötuna arvelt maha võetute edasine käekäik ja kajastada need töötukassa regulaarsetes ülevaadetes. ■ Analüüsida lisaks Statistikaameti tööjõu-uuringule, mis põhjustel ei ole paljud töötud töötukassas registreeritud töötutena arvel ning missugune on nende isikute toimetulek. p-d 132–138	Eesti Töötukassa juhatause esimehe vastus: Töötukassa kodulehel on avalikult kättesaadav statistika nii töötuna arvele võtmiste kui arveloleku lõpetamiste kohta. Samuti kajastame neid näitajaid oma igakuistes pressiteadetes. Põhilist statistikat tööturu olukorra kohta avaldab Eestis Statistikaamet, kes kogub andmeid tööjõu-uuringuga. Selle uuringuga kogutud andmete põhjal saab ülevaate nii hõivatute arvust, töötute koguarvust, mitteaktiivsetest kui ka näiteks mitteaktiivsuse põhjustest ja liikumistest tööturuseisundite vahel. Eesti Töötukassa statistika piirneb paratamatult ainult statistikaga registreeritud töötute kohta, mis on küll väiksema viitajaga avaldatav, aga kajastab ainult ühte osa tervest tööturu olukorrast. Töötukassa teeb seda registrite abil ulatuses, mis on vajalik töötuna arveloleku/arveloleku lõpetamise ning töötutele teenuste osutamise ja hüvitiste-toetuste maksimisega seotud toiminguteks. Täiendavate andmete vajaduse korral on otstarbekam neid koguda küsitlustega ja analüüsida. Töötukassa andmete käsitlemisel on oluline arvestada, et töötukassa kogub ja säilitab registreeritud töötute kohta neid andmeid, mis tekivad menetlusprotsessi käigus (andmed, mis on vajalikud kontrollimiseks, kas töötul on õigus arvel olla ja hüvitisi saada; andmed, mis on vajalikud töövahenduseks; andmed teenustel osalemise kohta jne). Andmeid ei koguta statistika tegemise eesmärgil. Samas on võimalik menetlusprotsessi käigus tekkivate andmete pinnalt teha analüüsi ja koostada statistikat (seejuures olulisemaid näitajaid avaldatakse ka töötukassa kodulehel). Statistilisi andmeid ei koguta üksnes statistika tegemise pärast eeskätt seetõttu, et see ei ole ressursi mõttes kulutõhus. Töötukassa konsultandil peab olema võimalikult palju aega tegeleda töötute nõustamisega ja tööleaitamisega ning seetõttu on tema administratiivse töö hulk viidud miinimumini. Täiendava info- ja analüüsivajaduse puhul on mõttekam läbi viia üheksa-kuuliseid (või teatud aja tagant korduvaid) uuringuid (nt iga-aastane kliendi rahulolu-uuring). Statistikaamet viib läbi regulaarset tööjõu-uuringut, mille aluseks on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) välja töötatud metoodika ja mõisted, mistõttu on avaldatav statistika muuhulgas võrreldav ka teiste riikide andmetega. Tööjõu-uuringus kogutakse seejuures andmeid ka selle kohta, kas töötud inimesed on ennast töötukassas registreerinud ning kui ei ole, siis mis põhjusel. Samuti uuritakse inimeste sissetulekuid ja toimetulekut. Teise sarnase uuringu korraldamine töötukassas ei oleks ressursside kasutamise mõttes otstarbekas ega annaks täpsemaid hinnanguid. Riigikontrolli kommentaar: Töötukassal on olemas isikupõhine andmekogu, mis võimaldab Riigikontrolli hinnangul saada põhjaliku ja detailse ülevaate töötute olukorrast. Kuna praegu esitatakse töötukassa statistika arvel oleku lõpetamise kohta on ütluspõhine ega anna töötute edasisest käekäigust tõest ülevaadet, tuleks riiklike andmekogusid kasutades kindlaks teha, kui palju töötuid on läinud õppima, tööle, pensionile vm. Lisaks sellele, et ülevaade võimaldaks avalikkusel saada adekvaatsema teabe töötute olukorrast, saaks töötukassa ka oma tegevust paremini hinnata.
Tööturupoliitika arendamine 140. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministri: kujundada eelmises soovituses nimetatud statistika põhjal tööturupoliitika suunad, millest lähtuvalt tegeletakse süstemaatiliselt ka isikutega, kes ei ole töötuna arvel ega hõivatud. p-d 132–139	Sotsiaalministri vastus: Riiklike tööturuteenuste arengusuunad kujundatakse ettevalmistamisel oleva sotsiaalseadustiku tööeriosa raames, kus muu hulgas kaalutakse ka tööturuteenuste sihtrühmade küsimust. Seejuures peame oluliseks rõhutada, et hüvitisi ja teenuseid saavatel inimestel peaksid peale õiguste olema ka kohustused ning inimene peab ka ise olema valmis aktiivselt panustama.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas kehtivast töötute abistamise süsteemist on tuge võimalik saada kõigil, kes seda vajavad ning kas süsteem on tõhus, nii et isikud leiavad võimalikult kiiresti endale taas töö.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seadusega loodud töötute abistamise süsteemist saavad tuge kõik töötud ning tööturuteenuste abiga leiab inimene võimalikult kiiresti uue töö.
- Töötud hakkavad aktiivselt tööd otsima esimesel võimalusel pärast arvele võtmist, et minimeerida pikaajalisse töötusesse sattumise ohtu, ning ei saa arveloleku ajal korraga mitut hüvitist.
- Ebaseaduslikult töölkäijaid registreeritud töötute hulgas ei ole.
- Kõigi töötute abistamise süsteemi osaliste õigused ja kohustused on selgelt kindlaks määratud.
- Töötukassa suudab töötuna arvel olevate isikute kvalifikatsiooni parandada ja/või muuta nii palju, et see vastab tööjõuturu vajadustele.
- Riigi tegevus tööhõive taseme tõstmisel on edukas siis, kui pikaajalist töötust õnnestub ennetada, töötuks jäänud inimesi ei ohusta vaesus ja pikaajaliste töötute osatähtsus töötute hulgas kahaneb.
- Riigil on täpne ja usaldusväärne ülevaade põhjuste kohta, miks isikud lasevad ennast arvelt maha võtta või nende arvelolek lõpetatakse.

Auditi metoodika hõlmas mitmeid andmeanalüüsi, auditi meeskonna tehtud intervjuusid, eksperdi tehtud intervjuusid, veebiküsitlust ning erinevate uuringute, ülevaadete, arvamuste ja seaduste analüüsi.

Auditi meeskonna intervjuueeritud on toodud tabelis 3.

Tabel 3. Auditi käigus intervjuueeritud isikud

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
Eesti Töötukassa	08.12.2010	Erik Aas – juhatuse liige Mati Ruul – nõunik (tööturuteenused) Kersti Karileet – tööhõiveprogrammi "Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013" nõunik Ülle Ojamäe – auditinõunik Kadri Lühiste – teenuste osakonna juhataja Marika Kaldre – hüvitiste ja toetuste osakonna juhataja
Töötukassa Rapla osakond	21.12.2010	Hetti Kask – osakonna juhtaja Andrei Mitt – teenusekonsultant Liidi Kallaste – infospetsialist Pille Vavulski – teenusekonsultant
Rapla vallavalitsus	21.12.2010	Alar Mutli – Rapla vallavanem Inna Tamm – sotsiaalnõunik Maarika Leenurm – sotsiaaltöö spetsialist Sirve Laineste – lastekaitse spetsialist Andres Tina – Rapla Hooldekeskuse juhataja

Sotsiaalministeerium	04.01.2011	Õie Jõgiste – tööturu osakonna peaspetsialist Egle Käärats – tööala asekanstler Kristi Suur – Euroopa Sotsiaalfondi nõunik
Eesti Tööandjate Keskliit	13.01.2011	Tarmo Kriis – juhataja
OÜ Scanfil	24.01.2011	Marika Laidna – finants- ja haldusjuht
MTÜ Aktiviseerimiskeskus Tulevik	24.01.2010	Priit Ruut – juhatuse liige
Sindi Linnavalitsus	24.01.2011	Viktooria Hrabrova – sotsiaalnõunik
Tallinna Ettevõtlusamet	17.02.2011	Marek Jürgenson – juhataja Mart Repnau – ettevõtluse arendamise osakonna juhataja Krista Kink – ettevõtja infopunkti juhtivspetsialist
Politiikauuringute Keskus Praxis	23.02.2011	Reelika Leetmaa – töö- ja sotsiaalpoliitika programmi direktor Kirsti Nurmela – töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik Anne Jürgenson – majanduspoliitika analüütik
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda	28.02.2011	Siim Raie – peadirektor Tiina Randma – haridusnõunik

Eksperdiintervjuud

Hindamaks, kas pikaajalise töötuse põhjused on riigile teada ning millised on pikaajaliste töötute endi seisukohad töötuse põhjuste kohta, küsitleti ajavahemikul 15.06–08.07.2011 pikaajalisi töötuid. Valimisse sattunud töötud jaotati kolme rühma: ülipikaajalised töötud (need töötud, kes olid olnud tööta või tööga võrdsustatud tegevuseta kaks aastat või kauem); pikaajalised töötud, kes olid kaotanud töö majandussurutise ajal; ning töötud, kelle töötuskindlustushüvitise tähtaeg hakkas lõppema, lõppjärku jõudma. Eksperdiintervjuud toimusid seitsmes Eesti linnas: Tallinnas, Tartus, Narvas, Sillamäel, Pärnus, Võrus ja Valgas. Esindatud olid need regioonid, kus on palju töötuid. Intervjuud toimusid töötukassas ja töötutega võttis ühendust nende töötukassa konsultant. Intervjueeritavaid informeeriti täpsemalt, millise auditi raames intervjuud toimuvad, ja selgitati, et intervjueerija on sõltumatu ekspert, kellel pole otsest seost ei töötukassa ega Riigikontrolliga. Kõikidele intervjueeritavatele tagati konfidentsiaalsus. Intervjuud toimusid kas eesti või vene keeles. Kokku korraldati 19 intervjuud, nendest 8 eesti ja 11 vene keeles. Intervjuude kestus ulatus alates 30 minutist kuni 2 tunnini.

Veebiküsitlus

Veebiküsitluse eesmärk oli kindlaks teha hinnanguline töötuna arvel olevate isikute hulk, kes samal ajal käivad mustalt tööl. Samuti hõlmas veebiküsitlus mustalt töötamise põhjuseid, võimalikke lahendusi ning karakteristikuid (nt kui paljud mustalt töötavatest isikutest kuuluvad riskirühma ning millised on selliste isikute sotsiaal-demograafilised näitajad) ja parameetreid (nt millistes sektorites peamiselt mustalt töötatakse). Küsimustik saadeti kõigile töötukassa büroode ja maakondade osakondade juhatajatele. Küsimustiku täitmise eel paluti juhatajatel konsulteerida töövahenduskonsultantide ja karjäärinõustajatega ning vastuses edasi anda osakonna/büroo koondhinnang mustalt töötamise probleemile. Riigikontroll hindas Eesti Töötukassat kõige pädevamaks asutuseks, kellelt saada infot, kuna töötukassa ametnikud puutuvad vastava sihtrühmaga iga päev vahetult kokku.

Andmeanalüüs

Et teha auditis planeeritud andmeanalüüse, küsis Riigikontroll järgmised andmed:

- Sotsiaalkindlustusametilt küsiti 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajalistele töötutele makstud pensionide, hüvitiste, peretoetuste, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste, ohvriabi alla kuuluvate hüvitiste, tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahjuhüvitiste ning osutatud

erihoolekandeteenuste andmed perioodi 01.01.2006–31.05.2011 kohta. 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötute puhul küsiti samad andmed perioodi 01.01.2007–31.05.2011 kohta.

- Töötukassalt küsiti kõigi 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajaliste töötute ja 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötute arveloleku perioodide, vanuse, elukoha, hariduse jm andmed. Pikaajalisi töötuid oli 01.01.2007. a seisuga arvel 5624 ja töötuid 01.01.2009. a seisuga 30 115.
- Töötukassalt küsiti 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajalistele töötutele ja 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötute makstud töötutoetuste ja töötuskindlustushüvitiste andmed ning kõigi osutatud teenuste andmed liikide kaupa perioodi 01.01.2000–31.05.2011 kohta, kuid analüüsides kasutati andmeid alates 01.01.2006.
- Maksu- ja Tolliametilt küsiti töötutele ning pikaajalistele töötutele tehtud kõigi väljamaksete (v.a Eesti Haigekassa makstud haigushüvitised ja Eesti Töötukassa makstud hüvitised) andmed, mida tööandjad tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmaks deklaratsiooniga Maksu- ja Tolliametile olid deklareerinud. Andmed küsiti, arvestades isiku töötuna arvelevõtmise ja arvelt mahavõtmise kuupäevi ning töötuna arveloleku perioodi. Saadud andmed jäid ajavahemikku 2002–2011, kuid analüüsides ei kasutatud vanemaid kui 2005. aasta andmeid.
- Kõigilt kohalikelt omavalitsustelt küsiti pikaajalistele töötutele kõigi välja makstud toetuste ja hüvitiste ning osutatud teenuste andmed perioodi 01.01.2006–31.05.2011 kohta. Töötute puhul küsiti samad andmed perioodi 01.01.2007–31.05.2011 kohta.
- Kuna osa töötutele makstud toetuste ja hüvitiste andmeid oli olemas ka andmeregistris STAR, siis küsiti omavalitsuste töökoormuse vähendamise päringule vastamisel perioodi 01.04.2010–31.05.2011 andmeid töötutele ja pikaajalistele töötutele makstud raha kohta ka Sotsiaalministeeriumist.
- Kuna kõik kohalikud omavalitsused ei vastanud Riigikontrolli päringule, siis küsiti puuduvad väljamakstud toetuste ja hüvitiste ning osutatud teenuste andmed eelnimetatud perioodi kohta Sotsiaalministeeriumist.

Eelnimetatud andmete põhjal oli võimalik teha järgmised analüüsid:

1. Registreeritud töötute kvalifikatsioonile ja kogemustele vastavate töökohtade vajaduse analüüs (alapeatükk „Töötute oskused ja teadmised ei vasta tööturu vajadustele“, aruandepunkt 94). Et teada saada, kas arvel olevate töötute profiilist ja eelnevast ametikohast lähtudes on tööturul sobivaid vabu ametikohti, võrdles Riigikontroll, võttes aluseks töötukassa avaliku statistika, nimetatud näitajate ühtivust. Analüüs puudutas perioodi 2008–2011. Võrreldi 2008., 2009., 2010. ning 2011. aasta keskmisi. Selle analüüsiga hindas Riigikontroll, kas ja mil määral vastavad eelneval töökohal omandatud teadmised ja oskused sektorite kaupa tööjõuvajadusele. Joonise 22 puhul on töötukassa andmete põhjal jagatud töötud kümnesse sektorisse lähtuvalt sellest, millisesse sektorisse isiku töötuks olemisele eelnev töökoht kuulus. Sellisel jaotusel põhinevast töötute arvust on lahutatud vabade töökohtade arv vastavas sektoris. Teisisõnu kajastab joonis seda, kui palju töökohti joonisel välja toodud sektoritesse oleks vaja juurde luua, et registreeritud töötud saaksid olemasoleva kvalifikatsiooniga võimaluse enda teadmiste, oskuste ning kogemustele sobivale tööle minna.
2. Töötuskindlustushüvitise saajate töölemineku aja analüüs (alapeatükk „Töötuskindlustushüvitise saamine ei soodusta kiiret tööle minekut“, aruandepunktid 41–44). Et teada saada, millisel töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamise hetkel isikud tööle lähevad ning kui pikk on keskmine töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamise aeg, analüüsiti perioodil 01.01.2006–31.05.2011 töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust saanud isikute käitumist. Analüüs puudutab 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötuid. Kuna isikute maksimaalsed võimalikud töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamise perioodid varieeruvad, on joonisel 11 töötuskindlustushüvitise perioodid jagatud kümneks osaks väljendatuna protsentides ning graafik annab ülevaate, millisel nendest kümnest osast on isikud tööle läinud. Näiteks kui isik on läinud tööle vahemikus 90–100%, siis see tähendab, et see isik on saanud töötuskindlustushüvitist 90–100%

ulatuses talle ette nähtud maksimaalsest töötuskindlustushüvitise saamise ajast ehk 90–100% sellele isikule ette nähtud töötuskindlustushüvitise kogusumma on n-ö ära kasutanud. Lisaks, et teada saada, milline on pikaajaliste töötute keskmine töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamise aeg ja töötukassas arvel oleku aeg, analüüsiti 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajaliste töötute käitumist perioodil 01.01.2005–31.05.2011.

3. Töötute sissetulekute analüüs (alapeatükk „Töötuskindlustushüvitise saamine ei soodusta kiiret tööle minekut“, aruandepunktid 41–44 ja alapeatükk „Paljusid töötuid ohustab vaesus“, aruandepunktid 122–124). Et saada täielikku ülevaadet töötute sissetulekutest nii enne töötust, töötuse ajal kui ka pärast töötust (sh töötuskindlustuse ja töötutoetuse ajal ning enne ja pärast seda, analüüsis Riigikontroll sissetuleku andmeid kõigi pikaajaliste töötute kohta, kes olid töötukassas arvel 01.01.2007. a seisuga, ning töötute kohta, kes olid arvel 01.01.2009. a seisuga. Töötute puhul analüüsiti perioodi 01.01.2006–31.05.2011 ning pikaajaliste töötute puhul 01.01.2005–31.05.2011.
4. Arveloleku lõpetamise põhjuste analüüs (alapeatükk „Riigil puudub ülevaade suure osa töötuna arveloleku lõpetanute edasisest käekäigust“, aruandepunktid 133–136). Et teada saada, kui paljud töötud lähevad pärast arveloleku lõppu 6 kuu jooksul tööle, pensionile, hakkavad saama vanemahüvitist vms, uuris Riigikontroll kõigi 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötute arveloleku lõpetamise põhjuseid perioodil 01.01.2006–31.12.2010. Analüüsist on välja jäetud need, kes võeti 6 kuu jooksul pärast arvelt mahavõttu uuesti arvele. Analüüs tehti Maksu- ja Tolliametist, töötukassast ja Sotsiaalkindlustusametist küsitud andmetele tuginedes. See võimaldas hinnata, kas riigil on täpne ja usaldusväärne ülevaade arvelt mahavõtmise põhjuste kohta.
5. Töötuskindlustushüvitise või töötutoetusega samaaegselt vanemahüvitist saanute analüüs (alapeatükk „Töötutel on võimalik saada korraga mitut hüvitist“, aruandepunktid 49–50). Riigikontroll uuris, kas registreeritud töötud saavad töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamisega samal ajal vanemahüvitist. Analüüsiti 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötute ning 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajaliste töötute perioodil 01.01.2006–31.05.2011 hüvitise/toetuse saamisega samal ajal saadud vanemahüvitist.
6. Teenuseid saanud isikute ja teenuseid mittesaanud isikute analüüs (alapeatükk „Teenuste kasutegur tööle saamisel on vähenenud“, aruandepunktid 70–72). Riigikontroll uuris, kas teenuseid saanud isikud eristuvad pärast arvelt mahaminekut tööle mineku poolest teenuseid mittesaanutest. Analüüsiti 01.01.2009. a seisuga arvel olnud töötuid ning analüüs puudutas perioodi 01.07.2006–31.05.2011. Kontrolliti nii teenuseid saanud töötute kui ka teenuseid mittesaanud töötute puhul, kas isikud on hakanud tulu teenima 6 kuu jooksul pärast arvelt mahavõtmist. Analüüsiga hinnati nende töötute gruppi, kes enne töötukassas arvele võtmist 6 kuu jooksul tööl ei käinud. Tegu ei ole teenuste mõjuanalüüsiga.
7. Teenuseid saanud töötute osakaalu analüüs (alapeatükk „Tööturuteenuseid kõik töötud ei saa“, aruandepunkt 66 ja alapeatükk „Teenuste kasutegur tööle saamisel on vähenenud“, aruandepunkt 74). Riigikontroll uuris, kui paljud 01.01.2009. a seisuga arvel olevad töötud on perioodil 01.01.2007–28.02.2011 ja kui paljud 01.01.2007. a seisuga arvel olevad pikaajalised töötud on perioodil 01.01.2003–28.02.2011 vähemalt üht töötukassa teenust saanud.
8. Omavalitsustelt teenuseid ja toetusi saanud töötute osakaalu analüüs (alapeatükk „Teenuste pakkimisel tuleks kindlaks määrata kohalike omavalitsuste ülesanded“, aruandepunkt 87 ja alapeatükk „Paljusid töötuid ohustab vaesus“, aruandepunkt 125). Et teada saada, kas ja milliseid toetusi ja teenuseid kohalikud omavalitsused töötutele pakuvad, uuris Riigikontroll, kui paljud 01.01.2009. a seisuga arvel olevad töötud on perioodil 01.01.2007–28.02.2011 ja kui paljud 01.01.2007. a seisuga arvel olevad pikaajalised töötud on perioodil 01.01.2006–28.02.2011 vähemalt üht teenust ja/või toetust saanud.
9. Teenuste analüüs maakondade kaupa (alapeatükk „Teenuste kasutegur tööle saamisel on vähenenud“, aruandepunktid 71–73). Riigikontroll uuris, kui paljud 01.01.2009. a seisuga arvel olevad töötud lähtuvalt oma elukohast maakondliku täpsusega on perioodil 01.01.2007–28.02.2011 töötukassa

teenuseid saanud ning kui suur osakaal on teenuseid saanutest 6 kuu jooksul arvelt mahavõtmise järel hakanud Maksu- ja Tolliametis andmetel tulu teenima.

10. Pikaajalisi töötuid iseloomustavate tunnuste analüüs (alapeatükk „Pikaajalise töötuse ennetamiseks ei ole riik vajalikke samme astunud“, aruandepunktid 110–115). Et teada saada, missugused olulisemad tunnused iseloomustavad pikaajalisi töötuid, analüüsiti 01.01.2007. a seisuga arvel olnud pikaajaliste töötute vanuselist, soolist, hariduslikku, elukohajärgset struktuuri võrreldes sama kuupäeva seisuga arvel olnud töötutega.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud lõpetati mais 2012.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Liisi Uder, vanemaudiitor Raina Loom ja audiitor Mart Vain.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee.

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/12/70041/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid tööturu valdkonnas

- 27.03.2008 – Riigi tegevus tööturult tõrjutute tagasitoomiseks tööturule
- 14.09.2006 – Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“
- 09.08.2004 – Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevuse 2003. aastal
- 02.07.2004 – Eesti Töötukassa majandustegevus
- 03.01.2004 – Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides
- 04.12.2003 – Töötu riikliku abiraha maksmine
- 02.10.2003 – Töövahenduse tõhustamine riiklikus tööturusüsteemis
- 03.05.2003 – Töötute koolitamiseks ja stipendiumiteks eraldatud raha kasutamise riskid
- 17.10.2001 – Tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks tööturutoetuse maksmise riskide hindamine
- 09.10.2001 – Tööturupoliitika planeerimine ja eelarvestamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Töötukassa toetuste ja hüvitiste maksmise periood ja tingimused

Töötuskindlustushüvitis

Õigus töötuskindlustushüvitisele on isikul, kui isik

- on töötukassas töötuna arvele võetud;
- on esitanud töötuskindlustushüvitise avalduse;
- on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul vähemalt 12 kuu pikkune töötuskindlustusstaaž. Seega peab hüvitise saamiseks olema töötatud ja töötuskindlustusmakset tasutud vähemalt 12 kuul töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul;
- ei ole viimaselt töö- või teenistuskohalt lahkunud
 - enda algatusel (omal soovil), välja arvatud juhul, kui tööleping on üles öeldud tööandjapoolse kohustuse olulise rikkumise tõttu (töölepingu seaduse (TLS), § 91 lg 2) või põhjusel, et tööandja on töötasu vähendanud töö mitteandmise korral (TLS, § 37 lg 5), või on tööleping lõpetatud kohtus või töövaidluskomisjonis TLSi § 107 lõike 2 alusel;
 - kokkuleppel tööandjaga (poolte kokkuleppel);
 - töö- või teenistuskohustuste rikkumise, usalduse kaotamise või vääritud teo tõttu.

Teistel töölepingu lõpetamise või teenistustest vabastamise juhtudel (nt koondamise, asutuse likvideerimise, katseaja ebarahuldavate tulemuste, töö- või teenistussuhte tähtaja möödumise, pikaajalise töövõimetuse korral) on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele. Kui isik oli töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul rasedus- või sünnituspuhkusel, lapsehoolduspuhkusel või lapsendaja puhkusel ning seetõttu ei ole isikul selle 36 kuu jooksul vähemalt 12 kuu pikkust töötuskindlustusstaaži, liidetakse puhkusel oldud aeg töötuskindlustusstaaži perioodile.

Töötuskindlustust rahastatakse kindlustatute (töötajate) ja tööandjate töötuskindlustusmaksetest. Töötaja töötuskindlustusmakse määr on 0,5% kuni 2,8% talle makstud palgalt ning tööandja töötuskindlustusmakse määr on 0,25% kuni 1,4% palgafondilt. Töötuskindlustushüvitise suurus sõltub töötasu eelmisest töötasust. Arveloleku esimesel 100 päeval on hüvitise suurus 50% eelnevast töötasust ning 40% alates 101. päevast. Hüvitistelt arvutatakse maha ka tulumaks. Töötuskindlustushüvitise saamise periood sõltub isiku staažist ja on jagatud kolme kategooriasse (vt tabel 1).

Tabel 1. Töötuskindlustushüvitise maksmise perioodid kindlustusstaaži järgi

Kindlustusstaaž	Hüvitise tasumise aeg maksimaalselt
Vähem kui 56 kuud	180 kalendripäeva
56–110 kuud	270 kalendripäeva
111 kuud ja enam	360 kalendripäeva

Allikas: Eesti Töötukassa

Kui isik jõuab hüvitise perioodi jooksul riiklikku vanaduspensioniiikka, määratakse talle töötuskindlustushüvitis kuni vanaduspensioniiikka jõudmise kuupäevani.

Töötuskindlustushüvitisel on nii maksimum- kui ka miinimumsuurus. Hüvitise maksimum on vastavalt 50% ja 40% kindlustatute kolmekordsest keskmisest kalendripäeva töötasust eelmisel kalendriaastal. See tähendab, et kui ühe kalendripäeva keskmine töötasu on suurem kui kolmekordne Eesti keskmine ühe kalendripäeva töötasu, arvutatakse teie hüvitis viimase alusel.

Töötuskindlustushüvitist on 2012. aastal esimesel 100 päeval võimalik saada maksimaalselt 32 eurot päevas, alates 101. päevast 25,60 eurot päevas (brutosumma).

Töötuskindlustuse seaduse § 9 lõike 5 alusel on kindlustatule tagatud hüvitis miinimumsuuruses. Kui kindlustatu töötuskindlustushüvitise suurus ühe kalendripäeva eest on vähem kui pool ühe kalendripäeva töötasu alammäärast eelmisel kalendriaastal, makstakse ühe kalendripäeva eest töötuskindlustushüvitist 50 protsenti töötasu alammäärast eelmisel kalendriaastal. Kalendripäeva töötasu alammäära arvutamisel jagatakse kuu töötasu alammäär arvuga 30.

Näide. 2011. aastal oli kuu töötasu alammäär 278,02 eurot. Kalendripäeva töötasu alammäär on sellest tulenevalt 9,27 eurot. Juhul kui arvutatud hüvitise suurus kalendripäevas tuleb väiksem kui 4,63 eurot, tagatakse kindlustatule hüvitis 4,63 eurot kalendripäevas.

Juhul kui isik koondati (töölepingu seadus, § 89) või ütles töölepingu üles, kuna tööandja ei saanud temast mittetulenevatest asjaoludest sõltuvalt anda isikule kokkulepitud tööd ning vähendas isiku töötasu (töölepingu seadus, § 37 lg 5), rakendub nn ooteaeg. Töötuskindlustushüvitist hakatakse arvestama ja maksma pärast ooteaja möödumist ja hüvitise maksmise periood sellest ei lühene. Sel juhul hakatakse isikule hüvitist arvestama

- 30 kalendripäeva pärast töö- või teenistussuhte lõppemist, kui tema tööstaaž oli 5–10 aastat;
- 60 kalendripäeva pärast töö- või teenistussuhte lõppemist, kui tema tööstaaž oli üle 10 aasta.

Juhul kui isiku viimane töösuhe öeldi üles koondamise tõttu ning isiku töösuhe selle tööandja juures oli 1. juuliks 2009 kestnud vähemalt 20 aastat, on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele 90 kalendripäeva möödumisel arvates töösuhte lõppemisest.

Töötukassal on õigus lõpetada hüvitise maksmine enne määratud tähtaega,

- kui töötukassa lõpetab isiku töötuna arveloleku tööleasumise, füüsilisest isikust ettevõtjana alustamise, individuaalse tööotsimiskava kinnitamisest keeldumise, töötü soovi, töötü surma, vanaduspensioniiikka jõudmise või ennetähtaegse vanaduspensionii määramise vms tõttu;
- kui isik ei lähe vähemalt kord 30 päeva jooksul või isikule määratud ajal töötukassa maakondlikku osakonda vastuvõtule ja isikul puudub minemata jätmiseks mõjuv põhjus;
- kui isik ilma mõjuva põhjuseta keeldub individuaalse tööotsimiskava täitmisest või pakutud sobivast tööst;
- kui isik esitab sellekohase kirjaliku avalduse.

Töötuna arvelevõetud inimesel võib olla õigus töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele (korraga mõlemat ei maksta).

Töötutoetus

Töötutoetusele on õigus töötutel, kelle kuu sissetulek on väiksem töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast, kes on töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva olnud hõivatud tööga, tööga võrdsustatud tegevusega või mõne muu tegevusega, mille puhul ei saa eeldada, et töötü töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul töötas.

Töötutoetus määratakse kuni 270 päevaks. Kui töötü viimane töösuhe on lõppenud töölepingu seaduse § 88 lg 1 punktides 3–8 nimetatud alusel või ta on teenistusest vabastatud töökohustuste rikkumise või väärü käitumise tõttu, määratakse töötutoetus kuni 210 päevaks. Kui töötü saab töötuskindlustushüvitist, siis samal ajal ei ole tal õigust saada töötutoetust. Töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist makstakse töötule kokku kuni 360 päeva.

Juhul kui töötutoetuse maksmine on lõpetatud ennetähtaegselt, kuid inimene on 12 kuu jooksul eelmisest töötuna arvelevõtmise päevast arvates uuesti töötuks jäänud ning ta vastab töötutoetuse saamise tingimustele, siis määratakse töötutoetus avalduse esitamise päevast (kuid mitte varem kui töötuna arvelevõtmise päevast arvates).

Kui töötut rikub mõjuva põhjuseta töötusimiskavas kokku lepitud tingimusi või keeldub sobivast tööst, siis peatatakse töötutoetuse maksmine 10 päevaks. Sellisel juhul vähendatakse töötutoetuse maksmise perioodi 10 päeva võrra.

Kui töötut ei tule mõjuva põhjuseta talle määratud ajal vastuvõtule, siis töötutoetuse maksmine peatatakse viimase pöördumise päevale järgnevast päevast kuni vastuvõtule tulemise päevani. Peatamise korral vähendatakse töötutoetuse maksmise perioodi vastavate päevade arvu võrra.

Kui töötul tekib ühekordne töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast suurem sissetulek, siis on töötut kohustatud sellest oma konsultanti teavitama. Sissetuleku tekkimise korral peatatakse töötutoetuse maksmine 30 päevaks, kuid pikendatakse 30 päeva võrra töötutoetuse maksmise perioodi.

Töötutoetuse maksmine lõpetatakse töötule ennetähtaegselt, kui tema töötuna arvelolek lõpetatakse. Töötutoetust makstakse kuni viimase pöördumiseni, kuid mitte kauem, kui töötuna arveloleku viimase päevani.

Kui töötut rikub teist korda mõjuva põhjuseta töötusimiskavas kokku lepitud tingimusi, keeldub mõjuva põhjuseta sobivast tööst või ei tule teist korda määratud ajal vastuvõtule, lõpetatakse talle töötutoetuse maksmine ennetähtaegselt.

Kui töötul tekib töötutoetuse saamise ajal töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast suurem püsiv sissetulek, siis lõpetatakse töötutoetuse maksmine sissetuleku tekkimisele eelneva päeva seisuga. 2012. aastal on töötutoetuse päevamäär riigieelarve seaduse alusel 2.11 eurot.

Kui töötule on juba töötuna arveloleku ajal makstud 270 päeva töötutoetust, kuid tal on jäänud vanaduspensionieani vähem kui 180 päeva, makstakse talle töötutoetust kuni vanaduspensionikka jõudmiseni. Töötutoetuse saamiseks vanaduspensionieani peab töötut esitama avalduse oma konsultandile maakondlikus osakonnas.

Koondamishüvitis

Õigus saada kindlustushüvitist koondamise korral on töötajal, kelle töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud töölepingu seaduse § 37 lõike 5 alusel; või ametnikul, kelle teenistusstaaz on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 115 või 116 alusel. Kindlustushüvitist koondamise korral on õigus saada ka vanaduspensionäridel. Kindlustushüvitist makstakse koondamise korral töötajale, kelle töösuhe selle tööandja juures, või ametnikule, kelle teenistusstaaz on kestnud

- 5–10 aastat – ühe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses;
- üle 10 aasta – kahe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses.

Kui tööandja ütleb enne 2015. aasta 1. jaanuari töölepingu koondamise tõttu üles töötajaga, kelle töösuhe 01.07.2009. aasta seisuga on kestnud vähemalt 20 aastat, maksab töötukassa töötajale kindlustushüvitist koondamise korral töötaja kolme kuu keskmise töötasu ulatuses.

Hüvitise suurus arvutatakse töötaja või avaliku teenistuja üheksa kuu keskmisest ühe kalendripäeva töötasust või palgast töötuskindlustuse andmekogu andmete alusel. Töötaja või avaliku teenistuja keskmine ühe kalendripäeva töötasu või palk leitakse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul selle tööandja poolt töötajale või avalikule teenistujale makstud tasude summa

jagamisel arvuga 270. Töötamise kuudena võetakse arvesse kuud, mil töötuskindlustuse andmekogu andmete kohaselt on töötajale või avalikule teenistujale välja makstud tasusid.

Tööandja maksejõuetuse hüvitis

Maksejõuetuse hüvitise eesmärk on hüvitada töötajale tööandja maksejõuetuse tõttu saamata jäänud töötasu, puhkusetasu ja töölepingu ülesütlemisel saamata jäänud hüvitised, mis on ette nähtud töölepingu seaduses. Tööandja maksejõuetusena on käsitletavat tööandja pankroti väljakuulutamise ja pankrotiavalduse menetlemise lõpetamine raugemise tõttu.

Maksejõuetuse hüvitise taotlemiseks esitab töötukassale avalduse pankrotihaldur või ajutine pankrotihaldur. Hüvitist saab taotleda pärast seda, kui kohus on tunnistanud tööandja maksejõuetuks. Maksejõuetuse hüvitise saamiseks tuleb töötajal pöörduda pankrotihalduri või ajutise pankrotihalduri poole ning anda ka enda kinnitus nõude suuruse kohta. Samuti tuleb töötajal esitada haldurile kõik tema käsutuses olevad nõuet tõendavad dokumendid. Maksejõuetuse hüvitise saamine ei sõltu töötuskindlustusstaazist: töötajal on õigus saada hüvitist sõltumata sellest, kas ja kui kaua tema tööandja on tasunud töötuskindlustusmaksid.

Maksejõuetuse hüvitise suurust arvestatakse saamata jäänud tasude liikide kaupa ja hüvitise summa del on alljärgnevad ülempiirid:

- **saamata palk (enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist)** hüvitatakse kuni töötaja kolme viimase töötatud kuu brutotöötasu ulatuses, kuid kokku mitte rohkem kui kolm Eesti keskmist brutokuupalka tööandja maksejõuetuks tunnistamisele eelnenud kvartalis;
- **saamata puhkusetasu (enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist)** hüvitatakse kuni töötaja ühe kuu puhkusetasu ulatuses, kuid mitte rohkem kui üks Eesti keskmine brutokuupalk tööandja maksejõuetuks tunnistamisele eelnenud kvartalis;
- **töölepingu lõpetamise hüvitust (enne või pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist)** hüvitatakse kuni töötaja kahe kuu brutotöötasu ulatuses, kuid mitte rohkem kui üks Eesti keskmine brutokuupalk tööandja maksejõuetuks tunnistamisele eelnenud kvartalis.

Stipendium ning sõidu ja majutustoetus

Tööpraktikal, tööharjutusel, tööturukoolitusel ja vabatahtlikul tööl osaledes on töötul õigus saada stipendiumi. Stipendium arvutatakse teenuseosutaja esitatud andmete alusel iga teenuse saamise päeva eest. Stipendiumi päevamäär on 3,84 eurot. Stipendium makstakse kord kuus töötü pangakontole.

Tööturuteenuse saamise korral on töötul võimalik taotleda sõidu- ja majutustoetust. Sõidu- ja majutustoetuse saamiseks tuleb täita vormikohane avaldus. Sõidu- ja majutustoetust ei maksta nende päevade eest, mil teenust ei saadud. Sõidukulude arvutamisel võetakse aluseks sõidu- ja majutustoetuse avaldusele märgitud lühim vahemaa töötü elukohast tööturuteenuse toimumiskohani. Toetust makstakse läbitud kilomeetrite alusel. Sõidutoetust ei maksta, kui vahemaa ühel suunal on alla 500 meetri, vahemaa 500 meetrit ja üle selle ümardatakse kilomeetrini. Sõidukulude hüvitise suuruseks on 10 euro senti iga kilomeetri kohta. Sõidutoetuse maksimummäär on 26 eurot ühe päeva eest.

Lisa B. Töötutele pakutavad teenused

Riiklike tööturuteenuste pakkumist korraldab Eesti Töötukassa oma igas maakonnas asuvate kohalike osakondade kaudu. Tööturuteenuste osutamist reguleerib tööturuteenuste ja -toetuste seadus, „Tööhõiveprogramm 2012–2013“ ja ESF programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013“, mille alusel on töötul võimalik saada järgmisi teenuseid:

- **Teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest** on teabe andmine tööturu seisuga ja muudatustega, tööturuteenuste sisu ja nende saamise tingimuste ning tööturutoetuste saamise tingimuste kohta. Teenus on mõeldud kõigile töötukassa klientidele.
- **Töövahendus** on teenus, milles töötukassa suunab töötuid ja tööotsijaid sobivatele vabadele töökohtadele. Niisamuti otsib töötukassa tööandjale tema esitatud nõuete järgi sobivat töötajat. Töövahendus on nii töötule, tööotsijale kui ka tööandjale tasuta. Infot välismaal töötamise kohta on võimalik saada töötukassa EURESi konsultantide käest.
- **Tööturukoolitus** on töötule korraldatav tööalane koolitus, kus omandatakse või arendatakse tööerakendumist soodustavaid ameti- või muid oskusi. Tööturukoolitus kestab kuni 1 aasta. Sobiva koolituse valimise käigus arvestatakse inimese varasemate teadmiste ja oskuste, tööturul olemas olevate vabade või loodavate töökohtade ning võimaliku tulevase töökohta nõuetega. Tööturukoolituse (mis kestab rohkem kui 40 tundi) toimumise jooksul makstakse töötule stipendiumi ning sõidu- ja majutustoetust. Töötukassa tellib tööturukoolitust haridusasutuselt, juriidiliselt isikult või füüsilisest isikust ettevõtjalt, kellele on väljastatud koolitusluba.
- **Karjäärinõustamise** eesmärk on toetada inimest karjääri arenguga seotud teadlike otsuste tegemisel ning elluviimisel. Karjäärinõustamise käigus otsitakse lahendusi küsimustele, mis tekivad seoses töö- või kutsevalikuga, tööalase karjääri ning töö saamise või kaotusega. Karjäärinõustaja juhendab isikuomadustele, haridusele ja oskustele vastava haridustee, tööalase valiku, koolituse või töö leidmist.
- **Tööpraktika** on praktilise töökogemuse saamiseks osutatav tööturuteenus. Tööpraktika toimub tööandja juures konkreetse juhendaja juhendamisel. Tööpraktika maksimaalseks kestuseks on 4 kuud. Tööpraktika toimumise jooksul makstakse juhendajale juhendamistasu ning praktilisele osalejale stipendiumi. Tööpraktikal osalejal on õigus saada ka sõidu- ja majutustoetust.
- **Avalik töö** on ajutine tasuline töö, mis ei eelda kutse-, eri- ega ametialast ettevalmistust. Avalikule tööle võib töötut suunata vaid tema soovi alusel. Avalikku tööd korraldab kohaliku omavalitsuse üksus, mittetulundusühing või sihtasutus. Avaliku töö korraldaja maksab töötule avalikul töölootamise eest tasu vähemalt töötasu alammäära ulatuses.
- **Tööharjutus** on tööturuteenus, mis täidab tööharjumuse taastamise või esimese tööharjumuse kujundamise eesmärgi. Tööharjutuse sihiks on suurendada töötut valmisolekut aktiivsetes tööturumeetmetes osalemiseks või tööle minekuks. Tööharjutusel tehakse kergemaid töid, mis ei nõua erialaseid teadmisi või milleks vajalikud oskused on omandatavad tööharjutuse käigus juhendaja nõustamisel ning juhendamisel. Tööharjutus kestab korraga kuni 3 kuud. Tööharjutuse toimumise jooksul makstakse osalejale stipendiumi. Tööharjutust korraldab eraõiguslik juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja või kohalik omavalitsus.
- **Palgatoetus** on tööandjale töötut tööerakendamiseks makstav toetus. Palgatoetusega saab tööle rakendada töötut, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vabanenud vanglast, või töötut, kes on olnud töötuna arvel järjest üle 12 kuu ega ole tööd leidnud. 16–24aastase töötut saab palgatoetusega tööle rakendada juhul, kui ta on olnud töötuna arvel järjest üle 6 kuu ega ole tööd leidnud. Palgatoetust võib taotleda eraõiguslik juriidilisest isikust ettevõtja, füüsilisest isik või omavalitsuse asutus.

- **Ettevõtluse alustamise toetuse** taotleja on töötu, kes on vähemalt 18aastane ja läbinud kas ettevõtluse koolituse või omandanud kutse- või kõrghariduse majanduse alal või kel on ettevõtluskogemus. Toetuse saamiseks on vaja töötukassale esitada avaldus, äriplaan ja koopiad dokumentidest, mis tõendavad ettevõtluskoolituse läbimist või kutse- või kõrghariduse omamist majanduse alal või ettevõtluskogemust.
- **Tööruumide ja -vahendite kohandamise teenus** on mõeldud puudega töötutele. Teenus seisneb tööandja ehitise, ruumi, töökoha või töövahendi puudega isikule ligipääsetavaks ja kasutatavaks muutmises.
- **Töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmine.** Sellise abivahendita ei ole inimesel puudest tulenevalt võimalik tööülesandeid täita. See tähendab, et abivahendiks selle teenuse puhul ei peeta vahendit, mis on puudest olenemata vajalik tööülesannete täitmiseks või mis on puudega inimesele vajalik igapäevaeluga toimetulekuks. Teenuse kaudu ette nähtud tehnilist abivahendit on võimalik kasutada kuni 3 aastat.
- **Abistamine tööintervjuul** on teenus puudega töötule, kes vajab puudest tulenevalt abi tööintervjuul tööandjaga suhtlemiseks.
- **Tugiisikuga töötamise teenus** on teenus puudega töötule, kes vajab töötamisel puudest tulenevalt abi ja juhendamist. Teenuse eesmärk on, et puudega inimene saaks hakat iseseisvalt tööle, mistõttu teenuse osutamise aeg päevas väheneb aja jooksul. See tähendab 1. kuul kuni 8 tundi tööpäevas, 2. kuul kuni 4 tundi tööpäevas ning 3.-4. kuul kuni 2 tundi tööpäevas, ent mitte rohkem kui 700 tundi aastas. Töötukassa maksab tööandjale tugiisikuga töötamise eest tasu.
- **Töövahendus** on teenus, milles töötukassa suunab töötuid ja tööotsijaid sobivatele vabadele töökohtadele. Töövahenduse osutamisel võib Eesti Töötukassa leppida tööandjaga kokku isiku osalemise proovitööl, mille maksimaalseks kestuseks on 1 päev. Proovitöö ajal säilib töötul õigus olla töötuna arvel ning saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ning sõidu- ja majutustoetust.
- **Karjääriinfo vahendamise**ga toetatakse inimese tööotsinguid ja valikute tegemist tööturul. Antakse infot töötamis- ja õppimisvõimaluste, tööotsimise allikate ja viiside kohta. Vajadusel aidatakse koostada kandideerimisdokumente ja taotlemist töökohtadele
- **Kvalifikatsiooni saamise toetamise** teenusega hüvitatakse kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide (sh kutse- või pädevustunnistus ja mootorsõiduki juhiloa) saamisega seotud kulud ja riigilõivud.
- **Töövalmiduse toetamise** käigus (eelkõige vabatahtlik töö ja talgutöö) püütakse hoida inimest aktiivsena, suurendatakse tema tööharjumust ja arendatakse sotsiaalseid oskusi. Selle kaudu soodustatakse isiku töölesaamist ja valmistatakse teda ette tööeluks.
- **Nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks** – töötute seas on palju inimesi, kelle tööotsinguid ja tööleasumist takistavad psühholoogilised probleemid, võla- või sõltuvusprobleemid. Nõustamisega aidatakse inimestel neid probleeme lahendada, et nad suudaksid keskenduda töö otsimisele, saaksid osaleda tööturuteenusdes ja tööle asuda.
- **Individuaalse töölerakendamise**ga toetatakse inimese tööotsimist ja töölesaamist, kui tema töölesaamine on raskendatud eriliste takistuste tõttu (pikaajaline töötus, sotsiaalsed probleemid, hoolduskohustus, puue, pikaajaline haigus vm). Töötukassa võib täiendavad kulud töötule hüvitada (näiteks kulu seoses viipekeeletõlgi võimaldamisega kuulmispuudega inimesele, sõidupileti etteostmine inimesele, kellel ei ole raha sõiduks teenuse osutamise kohta jm), et talle saaks osutada tööturuteenusid ja/võita saaks tööle asuda. Individuaalse töölerakendamise teenuse osutamisel võib töötukassa hüvitada ka hooldusteenuse kulu, et hoolduskohustusega inimesele oleks võimalik osutada töölesaamiseks vajalikke tööturuteenusid või ta saaks tööle asuda.

Lisaks nimetatutele on töötukassal võimalik osutada grupinõustamist, EURESi nõustamist, psühholoogilist nõustamist, tööklubiteenust, tööle rakendunutele järelnõustamist, mentorlust ettevõtlustoetuse saajale, erialakoolitust ettevõtlustoetust saanutele, hooldusteenust tööturuteenusel osalemise ajal või tööle asumisel, sotsiaalset rehabilitatsiooni ning reageerida koondamistele.

SA Innove kaudu on ajavahemikul 2007–2011 avatud taotlusvooru projektides pakutud järgmisi teenuseid või meetmeid:

- pikaajaliselt töötutele (sh heitunud) tööle rakendumist toetavad meetmed kombineerituna tööpraktikaga tööandja juures;
- puuetega inimestele tööle rakendumist ja töötamist toetavad meetmed;
- vanemaealistele (50–74aastased) tööle rakendumist toetavad meetmed;
- noortele (16–24aastased), kes on põhi-, kesk- või kutsehariduse omandanud või katkestanud hiljemalt 2010/2011. õppeaastal ja kes ei ole viimase 4 kuu jooksul olnud töösuhtes või tegutsenud füüsilisest isikust ettevõtjana, tööle rakendumist toetavad meetmed kombineerituna tööpraktikaga tööandja juures;
- mittetöötavate hoolduskoormusega inimeste tööturule sisenemist ja töötamist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- eesti keelt mittevaldavate inimeste tööturule sisenemist ja töötamist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- vähemalt viimased 18 kuud lapsehoolduspuhkusel viibinud vanema tööturule sisenemist toetavad tegevused;
- lühiajaliste töötute tööturule naasmist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- mittetöötavate Eestisse naasnud ja sisseerännanud inimeste tööturule sisenemist ja töötamist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- prostitutsiooni kaasatute ja inimkaubanduse ohvrite tööturule sisenemist ja töötamist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- inimeste, kelle sõltuvusprobleem on takistuseks tööturul osalemisel, tööturule sisenemist ja töötamist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- vanglast vabanevate ja vanglast vabanenute tööturule sisenemist ja töötamist toetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
- kaitstud ja toetatud töö võimaluste loomine, arendamine ja rakendamine.
- kutseõppe, sh vajaduse korral tugiteenuste võimaldamine 16–29aastastele ainult põhiharidusega või põhihariduseta töötutele, kes on põhihariduse omandanud või katkestanud põhihariduse omandamise hiljemalt 2010/2011. õppeaastal. Kutseõpe peab vastama haridus- ja teadusministri kinnitatud õpekavariühmade õpekavale.

Lisa C. Töötukassa pakutavate vabade töökohtade arv erialade ja maakondade kaupa

Tabel 1. Töötukassa pakutavate vabade töökohtade arv erialade järgi

Aasta	Erialad									
	Relva- jõud	Kõrgemad ametnikud ja juhid	Tipp- spetsialistid	Keskastme spetsialis- tid, tehnikud	Kontori- töötajad ja ametnikud	Teenindus ja müügi- töötajad	Põllu- majanduse ja kalanduse oskus- töölised	Oskus- ja käsi- töölised	Seadme- ja masina- operaatorid	Liht- töölised
2008	0	131	228	358	371	2255	83	2588	1267	1861
2009	0	181	308	604	157	1150	77	1104	388	601
2010	2	502	731	1336	545	2274	283	2435	1632	1544
2011	16	440	968	1363	1525	3160	296	3274	2416	1827

Allikas: Eesti Töötukassa

Tabel 2. Töötukassa pakutavate vabade töökohtade arv maakondade kaupa

Maakond	Aasta			
	2008	2009	2010	2011
Hiiumaa	251	62	291	366
Ida-Virumaa	2437	1188	3207	4812
Jõgevamaa	755	527	946	1150
Järvamaa	807	442	1023	1082
Läänemaa	471	139	659	796
Lääne-Virumaa	671	413	1378	2089
Põlvamaa	190	223	720	877
Pärnumaa	1302	734	2049	2353
Raplamaa	383	244	646	928
Saaremaa	823	511	893	1163
Harjumaa	8478	5731	15 045	20 846
Tartumaa	1657	1139	3774	5203
Valgamaa	463	228	719	731
Viljandimaa	659	412	1451	1509
Võrumaa	321	274	875	1083

Allikas: Eesti Töötukassa

Lisa D. Isikute arvele võtmise, arvel oleku ning arvelt mahavõtmise tingimused

Töötuna arvelevõtmiseks tuleb pöörduda isiklikult sobivasse töötukassa osakonda, kus isik, juhul kui ta vastab kriteeriumitele, võetakse registreeritud töötuna arvele.

Isikut ei võeta töötuna arvele, kui ta

- on noorem, kui 16-aastane;
- on vanaduspensioniealine või talle on määratud ennetähtaegne vanaduspension;
- on äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liige ja saab selle eest tasu;
- on registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjana;
- õpib päevases õppevormis või täiskoormusega õppes (välja arvatud juhul, kui täiskoormusega õppes õppiv inimene on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või viibib akadeemilisel puhkusel);
- täidab ajateenistuskohustust;
- saab kohalikult omavalitsuselt hooldamise eest toetust;
- saab abikaasatasu välisteenistuse seaduse alusel;
- saab vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust päästeteenistuse seaduse alusel;
- ei ole Eestis elav Eesti kodanik või alalise või tähtajalise elamisloa alusel Eestis elav välismaalane või Euroopa Liidu liikmesriigi või Šveitsi või Islandi või Liechtensteini või Norra kodanik või pagulane, ajutise või täiendava rahvusvahelise kaitse saaja või varjupaigataotleja;
- töötab töölepingu alusel, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või on avalikus teenistuses ning kui
- tema viimasest töötuna arveloleku lõpetamisest pole veel möödunud 90 päeva ja töötuna arvelevõtmise avalduse esitamisele eelneva 12 kuu jooksul lõpetati tema viimased kaks järjestikust töötuna arvelolekut, sest ta
 - ei tulnud mõjuva põhjuseta vastuvõtule vähemalt kord 30 päeva jooksul,
 - ei tulnud kolmandat korda mõjuva põhjuseta määratud ajal vastuvõtule,
 - keeldus isikliku tööotsimiskava kinnitamisest,
 - keeldus kolmandat korda mõjuva põhjuseta isikliku tööotsimiskava täitmisest,
 - keeldus kolmandat korda mõjuva põhjuseta sobivast tööst.

Töötuna arvel olles on isik kohustatud

- osalema individuaalse tööotsimiskava koostamisel ja seda täitma;
- tulema isiklikult määratud ajal ja korras vähemalt kord 30 päeva jooksul töötukassasse vastuvõtule;
- vastu võtma sobiva töö ja kohe tööle asuma;

- otsima tööd iseseisvalt ja teavitama töötukassat tööotsimise protsessist.

Eeldatakse, et töötü viibib tööotsingu ajal Eestis. Välisriigis töö otsimine peab olema eelnevalt töötukassaga kokku lepitud.

Töötuna arveloleku lõpetamine

Registreeritud töötü on kohustatud teavitama töötukassat kohe, kui ta asub tööle, õppima, ajateenistusse, talle määratakse ennetähtaegne vanaduspension või mõnel muul põhjusel tuleks tema töötuna arvelolek lõpetada.

Töötuna arveloleku lõpetab töötukassa, kui töötü

- asub tööle töölepingu, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud völaõigusliku lepingu alusel või avalikus teenistuses. Töötuna arvelolek lõpetatakse ka juhul, kui tööle asutakse vaid üheks päevaks ning vastav leping on sõlmitud suuliselt;
- asub äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liikmeks ja saab selle eest tasu;
- registreerib end füüsilisest isikust ettevõtjana;
- saab töötukassalt ettevõtluse alustamise toetuse;
- asub õppima statsionaarses või täiskoormusega õppes;
- asub täitma ajateenistuskohustust;
- hakkab hooldajaks ja saab kohalikult omavalitsuselt selle eest toetust;
- vähemalt kord 30 päeva jooksul ei pöördu kokkulepitud viisil Eesti Töötukassasse vastuvõtule, välja arvatud juhul, kui ta ei saanud ühendust võtta mõjuva põhjuse tõttu;
- keeldub koostööst ja tööotsimiskava kinnitamisest;
- kolmandat korda mõjuva põhjusega ei tule kokkulepitud ajal ja viisil töötukassasse vastuvõtule;
- kolmandat korda mõjuva põhjusega keeldub tööotsimiskavas kokkulepitud tegevuse täitmisest või sobivast tööst;
- pole valmis kohe tööle asuma. Eeldatakse, et töötü viibib tööotsingu ajal Eestis ning välisriigis töö otsimine peab olema eelnevalt kooskõlastatud;
- jõuab vanaduspensioniiikka;
- hakkab saama ennetähtaegset vanaduspensioni (eelpension);
- soovib, et tema töötuna arvelolek lõpetatakse;
- on kolmanda riigi kodanik ja tema elamisloa tähtaeg lõpeb.