

Riigi tegevus töötute aitamisel tööle

Kas valdkonna kitsaskohad on leidnud lahenduse?

Head lugejad

2010. aastal kerkis töötute arv Eestis rekordkõrgele tasemele, ületades esimest korda 100 000 piiri. Selle põhjusteks olid ülemaailmsest kriisist tingitud majandusstruktuuri muudatused, mis seadsid paljud ettevõtted raskustesse, sundides neid seni toiminud tööjõumahukatest ärimudelitest loobuma. Mõned leidsid võimaluse tegevust tõhustada ja jätkasid, teised mitte.

Tuleb meeles pidada, et kriisiajal ei olnud tööpuudus tingitud ühtmoodi kõigi majandussektorite halvast käekäigust. Mõnes majandussektoris jäi suur hulk töötajatest ilma tööta lühikese aja jooksul, näiteks ehituses või töötlevas tööstuses. Teistes sektorites ei tekkinud tööpuudust üldse, näiteks finantssektoris, tervishoius, aga ka nii mõneski kutsehariduslikke oskusi eeldavas valdkonnas. On märkimisväärne, et töötavate tippspetsialistide arv kasvas ka suurima tööpuuduse aastatel ning oli ligikaudu 14 000 võrra suurem kui eelneva majandusbuumi haripunktis.

Võrreldes 2010. aastaga on nüüdseks tööandjatelt tulevad signaalid muutunud ning töötajaid otsitakse tikutulega. Maailma Majandusfoorumi andmetel on 2015.–2016. aasta peamiseks ettevõtluse kasvu takistavaks põhjuseks sobivate töökäte puudus.

Kuidas seletada selle taustal fakti, et 2015. aasta lõpus oli Eestis jätkuvalt ligikaudu 44 000 töötut, kes otsisid aktiivselt tööd ja olid kohe valmis tööle minema? Käesolevas auditis keskendus Riigikontroll selle põhjuste selgitamisele.

Ühelt poolt on põhjuseks riigis hästi toimiva töötute ümberõppe korralduse puudumine. Jätkuvalt moodustavad arvestatava osa koolitustest lühiajalised õppevormid, mille tulemusena ei omanda töötud uusi erialaseid oskusi ja teadmisi või uut kutset. Kutse- või pädevustunnistuse omandab pärast koolitust alla 7% registreeritud töötutest. Pikemaid kui aastasi kursusi pole töötukassal võimalik korraldada, sest seda keelab seadus. Samuti on piiratud töötukassast abi saamine töötule, kes õpib statsionaarses või täiskoormusega õppes.

Teisalt on põhjuseks töötute regionaalne jaotus ning vabade töökohtade arv piirkonnas. Eestis on läbi aegade mõned maakonnad eristunud teistest suurema tööpuudusega, näiteks Ida-Virumaa ja Põlvamaa. Mõlemas maakonnas on töötus ka viimastel aastatel jäänud suuremaks kui 10%. Nendes maakondades ei piisa ainult töötukassa tegevusest tööturuteenuste pakkumisel ja toetuste maksmisel. On vaja, et ka protsessi teine pool – töökohtade

loomine – toetaks tehtavaid pingutusi ning tekiksid võimalused tööle saada. Ehk – kui ikka töökohti pole, siis võib inimesi ümber õpetada kui palju tahes, mõju ei avaldu.

Mõlema kitsaskoha lahendamine eeldab ministeeriumide jt riigiasutuste tihedat koostööd ning senisest suuremat tähelepanu. Koostöö ja valmisolek edasi liikuda töötute abistamise süsteemi arendamisega kriisivälisel ajal on vähemalt niisama oluline kui kiire ja tõhus reageerimine kriisi tingimustes. Välismajanduse mõjudele avatud riigis peab olema valmis kohandama töötute abistamise süsteemi majandusstruktuuri teisenemisest tuleneva tööturuolukorra muutumise suhtes. Kui tekib taas majanduslangus ja töötus kasvab, on vaja, et riik teaks, kuidas käituda, ning oleks valmis aitama töötutel surve all olevatest sektoritest liikuda sinna, kus töötajaid on vaja.

Selle saavutamine eeldab toimivat täiendus- ja ümberõppe süsteemi ning tööturupoliitika ja majanduspoliitika meetmete koordineeritud ja kooskõlalist rakendamist kõikjal Eestis ning sellise toimiva korralduse väljatöötamiseks on praegu kohane aeg.



Alar Karis
riigikontrolör

9. mail 2016

Riigi tegevus töötute aitamisel tööle

Kas valdkonna kitsaskohad on leidnud lahenduse?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Põhiseaduse järgi on riigil kohustus abistada tööotsijaid töö leidmisel. Selle kohustuse täitmise tulemuslikkust on Riigikontroll hinnanud regulaarselt, viimati 2012. aastal, kui valmis audit „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“. Auditi põhijärelduse kohaselt vajas töötute toetamise süsteem muutmist, sest see ei aidanud piisavalt leevendada struktuurset töötust, ennetada pikaajalist töötust ega pakkunud tuge kõigile töötutele, kes seda vajasisid.

Käesolevas järeldauditis hindas Riigikontroll,

- kas 2012. aastal valminud auditis antud soovitused on ellu viidud;
- kas tööturuteenused aitavad töötust vähendada kõigis Eesti piirkondades;
- kas riik lähtub töötutele koolituste planeerimisel ja pakkumisel kujunevast tööjõuvajadusest ning töötutele on kättesaadav erialane täiendus- ja ümberõpe.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Majanduskasvu tagamise üks eeldusi on tööhõive võimalikult kõrge tase. Seetõttu on oluline, et kõigile, kes tahavad töötada, oleksid tagatud võimalused ja tugi sobiva töökoha leidmiseks. Eestis oli 2015. aastal vanuserühmas 16 aastat kuni vanaduspensioniga töötus 6,4%, s.t et ilma tööta isikuid, kes soovivad kohe tööle asuda, oli 42 300.

Töötukassa kulutab töötute ja tööotsijate abistamiseks 2016. aastal 176,6 miljonit eurot. SA Innove kaudu rahastati ELi eelarveperioodil 2007–2013 töötute tööle aitamist ca 125 miljoni euroga.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on täitmata mitmed 2012. aastal antud soovitused, mis aitaksid töötuid kiiremini kvalifikatsiooni eeldavale tööle. Tööhõivet on võimalik parandada, kui suurema töötusega piirkondades tagada samal ajal tööturuteenuste pakkumisega töökohtade loomise soodustamine. Töötute oskuste ja teadmiste ning tööturuvajaduste vastavusse viimisele aitab kaasa ametioskusi õpetavate koolituste pakkumine, mille järel sooritavad töötud kutseeksami.

Auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ antud soovituste täitmisega on alustatud, kuid vähesed soovitused on ellu viidud. Riigikontroll soovitas 2012. aastal kasutada riiklikke andmekogusid, et selgitada välja registreeritud töötute käekäik pärast töötust, ning luua töötajate registreerimise süsteem (nn töötajate register). Käesoleva auditi valmimise ajaks olid mõlemad soovitused täidetud. Paljude soovituste täitmise on Sotsiaalministeerium sidunud sotsiaalseadustiku töö eriosa väljatöötamisega, kuid pole teada, millal see valmib. Sellest tulenevalt on

lahendamata näiteks probleemid, mis puudutavad töötute vähest motivatsiooni töötuskindlustushüvitise saamise perioodi kestel tööle minna või sellise süsteemi loomist, mis võimaldaks töötul töötukassa toel õppida endale pikema aja vältel uus amet.

Enamate tööturuteenuste pakkumine ei taga kõikides maakondades, et tööle saab rohkem töötuid. Kuigi tööturuteenuste pakkumise põhimõtted on üle Eesti ühtsed, on töötud tööle saamise seisukohalt regionaalses võrdluses ebavõrdses positsioonis. Näiteks oli Valgamaal tööturuteenuseid pakutud 88,5%-le registreeritud töötutest ning tööle sai neist 35,9%. Samal ajal oli tööturuteenuse saajate osakaal Harjumaal 74,1% ja hilisem tööga hõivatuse osakaal 42,0%.

Tööturuteenuste tulemuslikkust suurema töötusega piirkondades pärssib töökohtade puudumine. Olemasolev ettevõtete arv ja ettevõtete arvu kasv piirkonnas on palgatöökohtade loomise eelduseks. Riigikontrolli analüüs näitas, et suurema töötusega maakondades on mõlemad näitajad Eesti keskmisest oluliselt väiksemad. Näiteks oli 2014. aastal Ida-Virumaal ettevõtteid 2,7 korda vähem kui Eestis keskmiselt. Samal ajal oli Statistikaameti andmetel Ida-Virumaal töötuid ühele vabale töökohtale 3,5 korda rohkem kui Eestis keskmiselt. Kõigis ülejäänud suurema töötusega maakondades – nii Valga-, Võru- kui ka Põlvamaal – oli ettevõtteid (ja sellest tulenevalt ka vabu töökohti töötute kohta) Eesti keskmisest märgavalt vähem. Viimaste aastate jooksul on nii ettevõtete kui ka töökohtade arv suurema töötusega piirkondades visalt kasvanud. Näiteks on ajavahemikul 2010–2014 Ida-Virumaal ja Valgamaal ettevõtete arv kasvanud poole aeglasemalt kui Eestis keskmiselt.

Töötud on saanud teenuseid erinevatest asutustest. Töötutel on võimalik sarnase sisuga teenuseid saada nii töötukassast, kohalikest omavalitsustest kui ka SA Innove avatud taotlusvoorudes toetust saanud projektide kaudu. Näiteks pakkusid ligikaudu veerand omavalitsustest töötutele tööharjutust ning viiendik tööpraktika teenust. Samuti on kattuvad teenuseid saanute sihtrühmad, sest näiteks registreeritud töötud said teenuseid nii töötukassast, kohalikest omavalitsustest kui ka SA Innove avatud taotlusvoorudes toetust saanud projektide kaudu. Seejuures ei ole alati selge, millist lisandväärtust pakuvad töötukassa teenustega sarnased projektipõhiselt osutatavad teenused, mida rahastatakse SA Innove taotlusvoorude kaudu.

Töötute koolitamine seisneb eelkõige täiendusõppes, vähem ümberõppes. Kuigi koolitust on saanud paljud, on arvestatav osa töötutele pakutavatest koolitustest üldhariva suunitlusega (nt arvutiõpe, tööalane motivatsioonikoolitus, eri taseme keeleõpe), koolitused on sageli lühikese kestusega ning nende läbimise järel ei saada üldjuhul kutse- või pädevustunnistust. Samas näitas audit, et kutseeksami edukas sooritamine annab paremad võimalused tööd saada. Võrreldes kutseeksami sooritanuid mittesooritanutega, oli kutseeksami sooritanutest hiljem tööga hõivatud 6,7% rohkem isikuid. Kokku oli kutseeksami sooritanuid aga vähe – 6,5% registreeritud töötutest.

Töötute võimalusi töötukassa kaudu pikemaajalist ümberõpet saada takistavad seadusest tulenevad piirangud. Riik on seadnud eesmärgiks eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute osakaalu vähendamise. Samal ajal keelab tööturuteenuste- ja toetuste seadus statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes isikut töötukassas arvele võtta. Sama seadusega on

töötukassale seatud piirang, mille kohaselt ei tohi tööturukoolitus kesta rohkem kui ühe aasta. Selleks, et eesmärgi saavutamise suunas liikuda, on vaja piirangud üle vaadata ja kokku leppida, milline peaks olema töötukassa ning teiste institutsioonide ülesannete jaotus töötutele ümberõppe pakkumisel.

Riigis puudub tööjõuvajaduse piirkondlik prognoos. Olukorras, kus mitmendat aastat järjest on ettevõtjad toonud majandusarengu peamise probleemina välja kvalifitseeritud tööjõu puuduse ning 42,4% töötutest on ilma erialase ettevalmistuseta, s.t üldkeskhariduse või madalama taseme haridusega, puudub riigil teave, kui palju ja milliste oskuste ning teadmistega inimesi ühes või teises piirkonnas edaspidi vaja läheb. Ka loodava oskuste arendamise koordineerimissüsteemi (OSKA-süsteem) raames ei planeerita hakata koostama tööjõuvajaduse prognoose eri piirkondade kohta.

Mida me soovitasime?

Riigikontrolli peamised soovitused:

- Töötada hiljemalt 2017. aasta lõpuks välja programm, millega tagatakse iga regiooni eripärasid arvestades koordineeritud ettevõtluse piirkondlik arendamine, töökohtade loomise soodustamine ning tööturuteenuste pakkumine.
- Algatada tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatus, mille kohaselt oleks töötutel, kelle teadmised ja oskused on tööturuvajadusi arvestades ebapiisavad ning kes vajavad tööle saamiseks ümberõpet, võimalik omandada vajalik haridus kas tasemehariduse või pikema kui aastase tööturukoolituse kaudu; ning määrata seejuures selgelt kindlaks töötukassa ülesanded pikemaajalise ümberõppe pakkumisel.
- Kasutada OSKA-süsteemi valmides tööjõuvajaduse analüüsi selleks, et hinnata, kuivõrd vastab arvele võetavate töötute kvalifikatsioon kujunevale tööjõuvajadusele, ning lähtuda sellest infost töötutele koolituste planeerimisel.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	7
Tööturupoliitikat kujundab Sotsiaalministeerium ning selle peamiseks elluvijaks on Eesti Töötukassa	7
Auditi „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ soovitude täitmine	11
Riigikontrolli soovitude elluviimist on alustatud, kuid vähesed on täidetud	11
Tööturuteenuste pakkumine regionaalsetest eripäradest lähtudes	15
Tööturuteenuseid on saanud paljud, kuid tööle saamine on piirkonniti ebaühtlane	15
Ainult tööturuteenuste pakkumine töötuid tööle ei aita, sest osas piirkondades ei ole töökohti	16
Töötutel on võimalik teenuseid saada erinevatest asutustest	21
Töötute koolitamine kujuneva tööjõuvajaduse alusel	25
Riigis puudub piisavalt täpne tööjõuvajaduse prognoos, millest töötute koolitamisel oleks võimalik lähtuda	25
Töötute koolitamine seisneb eelkõige täiendusõppes, vähem ümberõppes	28
Riigikontrolli soovitud ja auditeeritute vastused	37
Auditi iseloomustus	44
Auditi eesmärk	44
Hinnangu andmise kriteeriumid	44
Riigikontrolli varasemaid auditeid tööturu valdkonnas	49
Lisa A. Ülevaade auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ Sotsiaalministeeriumile tehtud soovitude täitmisest	50
Lisa B. Ülevaade auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ Eesti Töötukassale tehtud soovitude täitmisest	59
Lisa C. Töötutele pakutavad teenused koos teenuse sihtrühmaga	61
Lisa D. Registreeritud töötute jaotus tööturuteenuseid saanute ja mittesaanute ning töölesaamise järgi 01.01.2013. aasta seisuga	63
Lisa E. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosi kitsaskohad	64
Lisa F. Registreeritud töötute jaotus koolituses osalemise ja mitteosalemise järgi 01.01.2013. aasta seisuga	65
Lisa G. Eesti Töötukassa pakutud tööturukoolitused 2011–2014	66
Lisa H. Eesti Töötukassas arvel olnud töötute arv ametite järgi 01.01.2013. aasta seisuga	67
Lisa I. Registreeritud töötute jaotus koolitusel osalemise ja kutseeksami sooritamise järgi	69

Valdkonna ülevaade

Põhimõisted

Teadmiseks, et

Statistikaamet ja Eesti Töötukassa defineerivad töötut erinevalt.

Statistikaameti definitsioon tuleneb rahvusvahelistest kriteeriumitest, mille on välja töötanud ILO. See definitsioon võimaldab võrrelda eri riikide töötust. Andmed kogutakse riikides ühtse metoodika alusel tööealiste (15–74 a) inimeste küsitluse teel.

Registreeritud töötut defineeritakse eraldi riigi seadustes. Iga riik kehtestab teatud reeglite selle kohta, mis juhul saab inimene ennast töötuks registreerida. Sellest tulenevalt on osas riikides registreeritud töötus suurem nn ILO töötusest ning osas väiksem. Kõik töötud registreeritakse tööturuasutuse andmekogus.

Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa

Tööturupoliitika kujundamine

Tööturupoliitikat kujundab Sotsiaalministeerium ning selle peamiseks elluviijaks on Eesti Töötukassa

1. Riigi ülesanne töötutega tegeleda tuleneb põhiseadusest, mis sätestab, et riigil on kohustus abistada töötutsijaid töö leidmisel.¹ Töötuseks peetakse olukorda, kus isik tema tahtest olenemata põhjustel ei ole tööga hõivatud (auditis kasutatud põhimõisteid vt tabelist 1).

Tabel 1. Auditis kasutatud põhimõistete seletused

Termin	Seletus
Töötut (rahvusvahelise tööorganisatsiooni ILO definitsioon) ²	Isik, kes samal ajal on 1) ilma tööta (ei tööta mitte kusagil ega puudu ajutiselt töölt); 2) on töö leidmisel valmis kohe (2 nädala jooksul) tööd alustama; 3) otsib aktiivselt tööd.
Registreeritud töötut	„Töötut“ definitsiooni tingimustele vastav ning töötukassas arvele võetud ilma tööta isik, kes on vanem kui 16 eluaastat, kuid pole veel vanaduspensionieas. ³
Tööjõud	Isikud, kes soovivad töötada ja on võimelised töötama (hõivatute ja töötute summa). Tööjõu hulk ei ole püsiv suurus. Kui on head töösaamisvõimalused, ilmuvad töötuturule koduperenaised, tudengid, õpilased jt, suurendades tööjõu hulka. Kui majandus on langusfaasis, siis üldjuhul taanduvad need rühmad töötuturult. Kui inimene lõpetab aktiivse töötusimise, siis ei arvata teda tööjõu hulka.
Tööturuteenus	Teenust, mida osutatakse töötule ja töötutsijale töö leidmiseks ja tööalase arengu soodustamiseks ning tööandjale sobiva tööjõu saamiseks.

Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa

2. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on Sotsiaalministeeriumi ülesanne kujundada tööturupoliitikat. Selle raames on ministeerium muu hulgas seadnud järgmised strateegilised eesmärgid:

- tagada inimeste sotsiaalne toimetulek ja areng;
- tagada inimeste majanduslik toimetulek ja hea töö.

Tööturupoliitika elluviimine

3. Tööturupoliitika elluviimiseks on töötuskindlustuse seadusega loodud avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Töötukassa (edaspidi ka töötukassa). Töötukassa viib ellu tööturupoliitikat eesmärgiga tagada muu hulgas tööealise elanikkonna võimalikult suur tööhõive ning ennetada pikaajalist töötust ja töötuturult tõrjutust.⁴

4. Lisaks töötukassale on oma roll tööturupoliitika elluviimisel ka Sotsiaalministeeriumil, kes võimaldab muu hulgas Euroopa Sotsiaalfondi avatud taotlusvoorude projektide kaudu töötutel saada erinevaid teenuseid. Teenuste rahastamine on korraldatud Haridus- ja

¹ Põhiseaduse § 29.

² Põhineb Statistikaameti tööjõu uuringul.

³ Töötukassas on töötutsijana võimalik arvele võtta ka noori (alates 13. eluaastast) ning vanaduspensioniealisi isikuid. Töötutsijatel aitab töötukassa leida tööpakkumisi ja sobivat tööd ning täiendada töötutsinguteks vajalikke oskusi. Samuti on töötukassast võimalik abi saada koondamisteatete inimesel, kes on arvele võetud töötutsijana. Näiteks on sellisel töötutsijal võimalik saada karjäärinõustamist, osaleda töötutsingu töötoas või töökubis, tööturukoolitusel, tööpraktikal jt tööturuteenustel.

⁴ <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast>

Teadmiseks, et

töötukassa kulutas töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksmiseks aastatel 2011–2014 ca 290 miljonit eurot ning tööturuteenuste pakkumisele kulus samal ajal ca 170 miljonit eurot.

Allikas: Eesti Töötukassa

Töötuse üldandmed

Teadusministeeriumi haldusalas tegutseva SA Innove kaudu. Viimase ülesanne on tagada struktuuritoetuste sihipärane kasutamine, s.t kontrollida väljamakse taotlusi ning nende tingimustele vastavuse korral maksta raha välja.

5. Töötukassa 2016. aasta eelarve kulud kokku on 176,6 miljonit eurot. ELi eelmisel eelarveperioodil (2007–2013) oli peamiseks SA Innove kaudu rahastatavaks töötute tööhõive parandamise meetmeks „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“. Meetme raames maksis SA Innove välja ca 126 miljonit eurot (sh avatud taotlusvoorude raames 36,2 miljonit).

6. ELi praegusel rahastamisperioodil (2014–2020) maksab SA Innove näiteks meetme „Töölisaamist toetavad teenused“ avatud taotlusvoorude raames välja toetusi, et aidata parandada isikute tööle saamist.

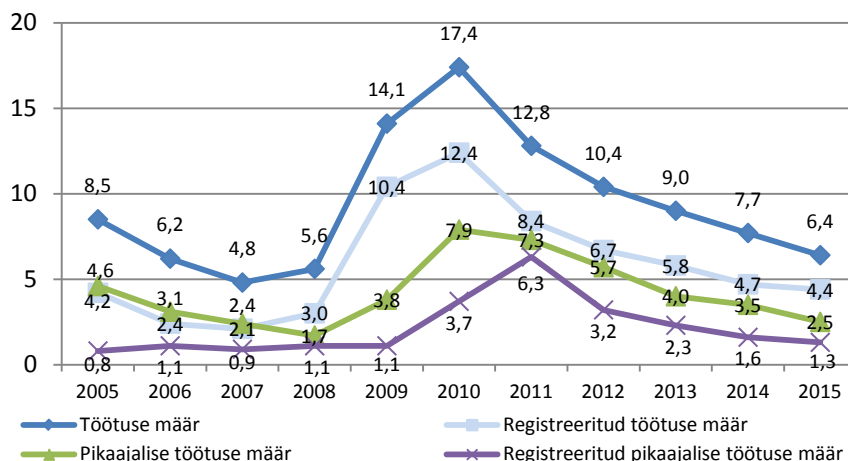
7. Töötute arv on pärast majanduskriisi järk-järgult vähenenud. 2015. aasta IV kvartali seisuga oli Statistikaameti andmetel Eestis 43 900 töötut, nendest 13 900 olid töötud olnud kauem kui 12 kuud. Registreeritud töötuid oli samal ajal Eestis 28 281, nendest 8518 olid pikaajalised töötud.

8. 2015. aastaks oli töötuse määr kahanenud 6,4%-ni (muutus võrreldes eelneva aastaga oli 1,3%). Registreeritud töötuse määr oli samal aastal vähenenud 4,4%-ni (muutus võrreldes eelneva aastaga oli 0,3%). Ka pikaajalise töötuse määrad on läbi teinud arvestatava kahanemise. Need näitajad sarnanevad üha enam majandusbuumi aegsetega aastatel 2006–2007, kui töötuse määr jäi 5–6% juurde ning töötute arv alla 40 000 (vt joonis 1).⁵

Töötuse määr – töötute osatähtsus tööjõus.

Allikas: Statistikaamet

Joonis 1. Töötus ja registreeritud töötus koos pikaajalise töötuse määraga (16 eluaastat kuni pensioniiga) (%)



Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa

Eesti võrdlus Euroopa Liiduga

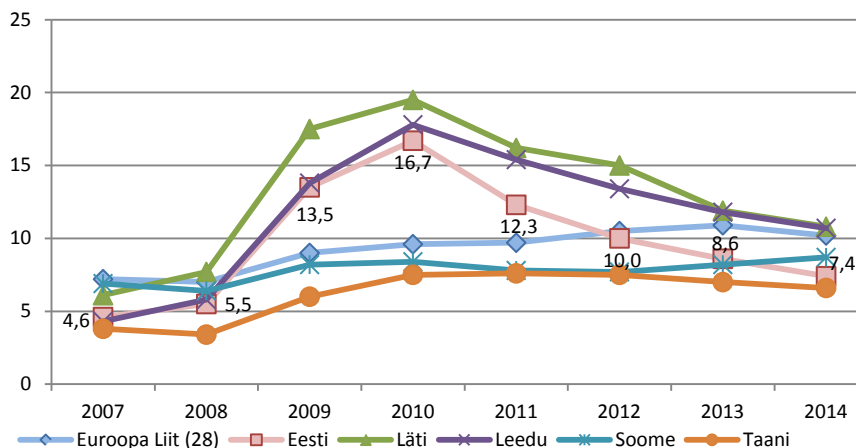
9. Euroopa Liidu riikidega võrdluses on Eesti heas positsioonis. Kui 2014. aastal oli Eesti töötuse määr 7,4%⁶, siis ELi keskmine oli märgatavalt suurem: 10,2%. Eestis oli töötuse määr väiksem ka Lätist (10,8%) ja Leedust (10,7%) (vt joonis 2). Siiski on ELis mitmeid riike, mille töötuse määr on Eestist väiksem. Näiteks on sellisteks riikideks

⁵ Lõigus 8 esitatud info puudutab vanuserühma 16 aastat kuni pensioniiga.

⁶ Rahvusvahelises võrdluses kasutab Eurostat töötute vanuserühma 15–74 eluaastat.

Taani (6,6%), Luksemburg (6,0%), Tšehhi (6,1%), Ühendkuningriik (6,1%), Austria (5,6%), Saksamaa (5,0%) jt.

Joonis 2. Baltimaade, Soome ja Taani töötuse määr võrrelduna Euroopa Liidu keskmisega (15–74aastased) (%)

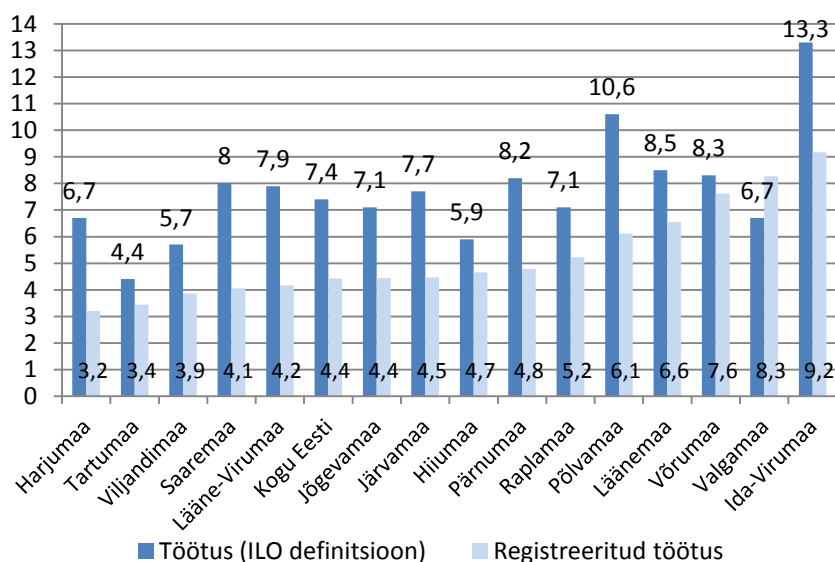


Allikas: Eurostat

Töötuse jaotus maakonniti

10. Kui riigi tasandil on töötust iseloomustavad näitajad pärast kriisi pidevalt paranenud, siis maakonniti on muutused ebahühtlased. Selle tulemusena ilmnesid maakondade töötuse määrades mitmekordsed erinevused: kui Tartumaal oli töötuse määr 4,4%, siis Ida-Virumaal oli vastav näitaja 13,3%. Teistest maakondadest suurema registreeritud töötuse määraga paistavad silma Ida-Virumaa (9,2%), Valga- (8,3%), Võru- (7,6%), Lääne- (6,6%) ja Põlvamaa (6,1%) (vt joonis 3). Kui välja arvata Läänemaa, siis on nendes maakondades registreeritud töötus olnud läbi aja ka üks suuremaid.

Joonis 3. Töötuse määrad (2013.–2015. a keskmine)⁷ ja registreeritud töötuse määrad maakonniti 2015 (%)



Allikas: Statistikaamet; Eurostat

⁷ Töötuse määra puhul on kasutatud 3 aasta libisevat keskmist näitajat, kuna tööjõu-uuringute puhul on arvestatav volatiilsus, mis on tingitud maakondade väiksusest.

Registreeritud töötute juurdekasv

Töötute hariduslik jaotus

Esimese taseme haridus tähendab, et ollakse kas algharidusega; algharidusega; põhiharidusega; kutseharidusega, kuid põhihariduse või põhihariduse ja kutseharidusega.

Teise taseme haridus tähendab üldkeskharidust, kutsekeskharidust põhihariduse baasil või kutsekeskharidust keskhariduse baasil.

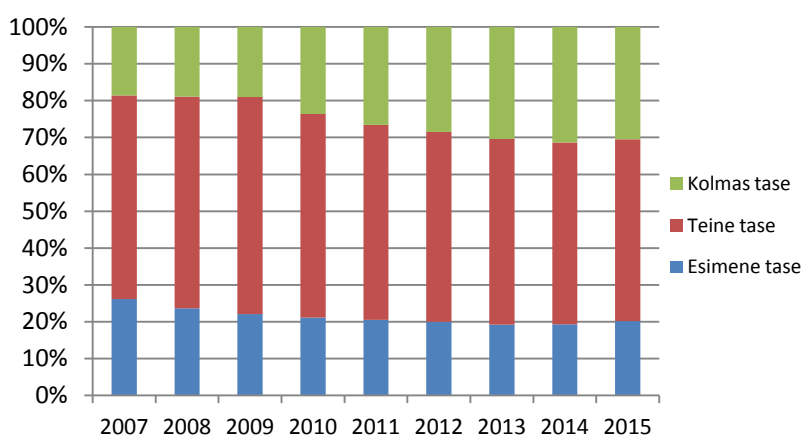
Kolmanda taseme haridus tähendab akadeemilist kõrgharidust (bakalaureusekraad, magistrikraad), rakenduslikku kõrgharidust (rakenduskõrgharidus, diplomiõpe, kutsekõrgharidus), keskeriharidust või doktorikraadi.

Allikas: Eesti Töötukassa

11. Ida-Virumaa, Põlvamaa, Võrumaa ja Valgamaa teistest maakondadest mõnevõrra erinevat olukorda kinnitab ka registreeritud töötute juurdekasv. Kui 2015. aastal oli keskmine uute registreeritud töötute osakaal tööjõust Eestis keskmiselt 2,6%, siis Ida-Virumaal oli vastav näitaja 4,8%; Võrumaal 3,5%; Valgamaal 3,2% ning Põlvamaal 3,0%.

12. Registreeritud töötute hariduslikus jaotuses on viimastel aastatel suurenenud **kolmanda taseme haridusega** töötute osakaal ning vähenenud **teise taseme haridusega** inimeste osakaal.⁸ Peaaegu samaks on jäänud **esimese taseme haridusega** isikute osakaal (vt joonis 4). Märkimisväärne on registreeritud töötute hulgas ilma kutseta isikute osakaal: 2015. aastal oli vastav näitaja 42,4%. See näitaja on püsinud samas suurusjärgus ka eelnevatel aastatel, olles 2014. aastal 42,3% ja 2013. aastal 42,8%.

Joonis 4. Registreeritud töötute jaotus haridustaseme alusel 2007–2015 (%)



Allikas: Statistikaamet; Eesti Töötukassa

13. Riigikontroll hindas oma järelauditis,

- kas 2012. aastal lõppenud auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ antud soovitusel on ellu viidud;
- kas tööturuteenused aitavad töötust vähendada kõigis Eesti piirkondades;
- kas riik lähtub töötutele koolituste planeerimisel ja pakkumisel kujunevast tööjõuvajadusest ning töötutele on kättesaadav erialane täiendus- ja ümberõpe.

⁸ Kirjeldatud tendents iseloomustab kogu tööjõu haridusliku jaotuse muutust, mis peegeldub ka töötute hulgas. 2010–2014 on tööjõu hulgas kasvanud kolmanda taseme haridusega isikute osakaal 3,6%. Teine põhjus, miks kõrgharidusega töötute arv kasvab, on see, et koondamislained mitmesuguste ümberstruktureerimistega on hõlmanud neid ametialasid, kus töötavad kõrgharidusega inimesed. Näiteks on hakatud koondama ülikoolides, haldusreformi raames kohalikes omavalitsustes, ministeeriumides, nende allasutustes jm. Nendes valdkondades töötavad põhiliselt kõrgharidusega inimesed.

Auditi „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ soovitude täitmine

Riigikontrolli soovitude elluviimist on alustatud, kuid vähesed on täidetud

14. 2012. aastal lõppenud auditis andis Riigikontroll soovitusi sotsiaalministrile ja töötukassa juhatuse esimehele, kes lubasid olukorra parandamiseks ellu viia muudatusi (soovitustest ja töötukassa ning ministeeriumi antud vastustest täpse ülevaate saamiseks vt lisa A ja B).

15. Riigikontroll eeldas, et käesoleva järelauditi lõpetamise ajaks on auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ antud soovitud ellu viidud või nende elluviimist on alustatud.

Töötute rahaline toetamine

Heaolu arengukava 2016–2023

koondab tööhoive, sotsiaalkaitse ja võrdse kohtlemise poliitika eesmärgid ning edaspidi võetakse nendes valdkondades seatud eesmärkide saavutamine riigieelarve planeerimise aluseks.

Arengukava eesmärk on tagada terviklik strateegiline lähenemine inimeste iseseisva toimetuleku parandamiseks ja võrdsete võimaluste tagamiseks ühiskonnaelus osalemiseks.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted

16. 2012. aasta auditis tõi Riigikontroll välja, et töötute rahalise toetamise süsteemist sai abi kuni kolmandik registreeritud töötutest. Sellest lähtudes soovitas Riigikontroll töötute rahalise toetamise raames uurida, millised on nende töötute sissetulekud, kes rahalise toetamise süsteemi kaudu abi ei saa, ning millised on nende isikute võimalused töötuse ajal töötuskindlustusele keskenduda. Teave töötute sissetulekutest töötuse ajal võimaldab hinnata inimeste toimetulekut ning ennetada inimeste vaesusesse sattumist. Uuringu tulemuste põhjal soovitas Riigikontroll otsustada, mil moel on selliseid töötuid võimalik kiiresti tööle aidata.

17. Sotsiaalministeerium nõustus, et sotsiaaltoetused peavad tagama inimesele sissetuleku tõise tulu puudumise korral ja vähendama vaesust ning lubas vastavad ettepanekud esitada sotsiaalseadustiku koostamise raames. Kuigi seni ei ole Riigikontrolli soovitatud uuringut tehtud, on Sotsiaalministeerium lubanud seda teha „Heaolu arengukava 2016–2023“ tegevuste elluviimise raames ning kinnitanud, et analüüsi on kavas alustada 2016. aasta teisel poolel. Sotsiaalministeeriumi sõnul on pika viivituse üheks põhjuseks sage ministrite vahetus viimastel aastatel.⁹

18. 2012. aasta auditi tulemused näitasid, et töötud ootavad sageli töötuskindlustushüvitise saamise perioodi lõppemiseni ja alles siis asuvad tööle. Sellest tulenevalt soovitas Riigikontroll korraldada töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted ümber nii, et oleks kasutusel süsteem, kus oleks enam astmeid. Praegu on kasutusel kaheastmeline süsteem: s.t hüvitise saamise esimesed 100 päeva saab isik 50% oma eelmisest töötasust, seejärel kuni hüvitise saamise perioodi lõpuni aga 40%.¹⁰

19. Sotsiaalministeerium lubas 2012. aastal, et sotsiaalseadustiku ettevalmistamise raames analüüsitakse ka hüvitise astmete muutmise vajalikkust.

20. Käesoleva auditi käigus selgus, et olukord ei ole muutunud ning auditi valmimise seisuga ei olnud lubatud analüüsi tehtud. Sotsiaalministeeriumi sõnul käsitletakse seda teemat sotsiaalseadustiku töö eriosas ning teema analüüsimisega on kavas alustada 2016. aasta

⁹ 2014. aastast on töö- ja terviseministrid vahetunud järgmiselt: 26.03.2014–09.04.2015 oli minister Urmas Kruuse, 09.04.2015–14.09.2015 Rannar Vassiljev ning alates 14.09.2015 on minister Jevgeni Ossinovski.

¹⁰ Töötuskindlustushüvitise saamise perioodi pikkus sõltub isiku kindlustusstaazist. Töötu võib töötuskindlustushüvitist saada kas kuni 180, kuni 270 või kuni 360 päeva.

teises pooles. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse väljakuulutamisega presidendi poolt eelmise aasta lõpus on üks oluline samm kõigi eriosade väljatöötamise suunas astutud, kuid praegu ei ole teada, millal võiks valmida töö eriosa.

Töötukassas arvel mitteolevate töötute toetamine

21. 2012. aasta audit näitas, et tööturuteenused ei ole kõikidele töötutele kättesaadavad. Riigikontroll soovitas hinnata, kas ja milliste teenustega on võimalik arvel mitteolevaid töötuid toetada ning neid võimalikult kiiresti tööle aidata. Teenustest ülevaate saamiseks vt lisa C.

22. Sotsiaalminister rõhutas toona soovitusel vastates, et töötutel, sh registreerimata töötutel ja heitunutel, on võimalus saada Euroopa Sotsiaalfondi meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ avatud taotlusvooru projektide raames osutatavaid teenuseid. Lisategevusi teha ei lubatud. Käesoleva auditi raames teavitas Sotsiaalministeerium, et arvel mitteolevate töötute toetamiseks kuulutatakse välja avatud taotlusvoorud¹¹, mille rahaline maht on 13,6 miljonit eurot.

23. Siiski on alates 2014. aastast avatud taotlusvoorud suunatud ainult 16–29aastastele noortele, kes ei tööta ega õpi ja kellel on I või II taseme haridus ning kes ei ole pikka aega (12 kuud või rohkem) tööga hõivatud olnud. Sihtrühma kuuluvad isikud ei pea olema töötuna arvel. Samuti on Sotsiaalministeerium toonud välja töövõimereformi positiivse mõju osalise töövõimega inimestele ning hoolduskoormuse rakkerühma tööle panemise, mille tegevuse tulemusena peaksid selguma lahendused, kuidas hoolduskoormusega inimestele võimaldada tööga hõivatus.¹²

24. Seega saab Riigikontrolli soovitusel pidada osaliselt täidetuks, kuna meetmed on välja töötatud konkreetsetele sihtrühmadele, kuid mitte kõigile töötutele, kes ei ole töötukassas arvel.

Pikaajaliste töötute aitamine

25. 2012. aasta audi tulemusel leidis Riigikontroll, et pikaajaliste töötute abivajadus ja vajaminevad tööturuteenused võivad erineda ülejäänud töötutest ja neile sobilikest teenustest. Sellest tulenevalt soovitas Riigikontroll sotsiaalministril selgitada pikaajalistele töötutele tööturuteenuste pakkumise alternatiivseid võimalusi ja hinnata eraldi pikaajalistele töötutele pakutavate tööturuteenuste mõju.

26. Soovitusel vastates hindas sotsiaalminister olemasolevat teenuste paketti koos tööhõiveprogrammi raames pakutavate teenustega asjakohaseks ja piisavaks ning täiendavaid tegevusi teha ei kavandanud. Järeldusi ajal on Sotsiaalministeerium kinnitanud, et ettevalmistatava sotsiaalseadustiku töö eriosa raames analüüsitakse pikaajaliste töötute tööle asumise soodustamiseks neile individuaalse tegevuskava koostamise kohustust koostöös asutusega, kes osutab muid isikule vajalikke teenuseid (nt sotsiaalteenuseid). Kui isik vajab tööle asumiseks mitmekülgset abi, siis on töötukassa kohustatud tegema koostööd asutusega, kes pakub isikule muid vajalikke teenuseid. Analüüsi valmimise aega ministeerium ei täpsustanud.

Töötute kvalifikatsiooni parandamine

27. 2012. aasta audit näitas, et töötute oskused ja teadmised ei tarvitse vastata tööturu vajadustele ning struktuurse töötuse vältimiseks tuleb

¹¹ Tervise- ja tööministri 11.09.2015. a määrus nr 41 „Töölesaamist toetavad teenused“

¹² Lisaks planeerib Sotsiaalministeerium analüüsida laste vanemate hõive takistusi ja mitteaktiivsuse põhjuseid, et leida sobilikud lahendused.

suurendada töötute ümberõpet. Riigikontroll soovitas sotsiaalministril 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 lähtudes ümber nii kutseõppe kui ka täiendus- ja ümberõppe süsteem.

28. Sotsiaalminister ei pidanud tollal soovitusel täitmist vajalikuks, kuid möönis, et edaspidi tuleks sel teemal põhjalikud analüüsid koostada ja arutelud algatada. Samuti on ministeerium varem viidanud sellele, et töötuna arvelolek ei ole kavandatud täiskoormusega õppimise toetamiseks, vaid selleks, et isik võimalikult kiiresti tööle aidata. Seega ei olnud järelauditi ajaks Sotsiaalministeerium lahendusi välja töötanud.

29. Järelauditi raames on Sotsiaalministeerium kinnitanud, et koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga analüüsitakse täiskasvanute oskuste omandamise võimalusi, ning lisanud, et sotsiaalseadustiku töö eriosa raames on analüüsimisel tööturukoolituse pikkuse piirangu vajalikkus ning kaalumisel on koolitusaja pikendamine.

30. Riigikontroll on seisukohal, et kuigi töötute kiiresti tööle aitamine on oluline, ei ole vähem tähtis see, et isikud pärast töötuse lõppu tööl ka püsiksid. Osal juhtudel on selleks, et töötute oleks tööturul konkurentsivõimeline ka pikemas perspektiivis, vajalik isikul ümberõppe teel täiesti uus amet omandada.

Töötukassa pakutud teenuste mõjude hindamine

31. Selleks et parendada tööturuteenuste pakkumist kõikide sihtrühmade puhul (sh pikaajalised töötud), soovitas Riigikontroll töötukassa juhatuse esimehel hinnata regulaarselt teenuste mõju nii töötute tööle saamisele, töötamise kestusele kui ka palga muutusele. Mõjuhindamise tulemusi arvesse võttes soovitas Riigikontroll korraldada teenuste pakkumise ümber lähtuvalt teenuste mõjust.

32. Töötukassa juhatuse esimees lubas toona läbi viia või tellida vähemalt ühe mõjuanalüüsi aastas ja on selles lubadusest kinni pidanud. Töötukassa on läbi viinud või tellinud tööturuteenuste mõjude hindamise tööturukoolituse (2011), tööpraktika (2012), tööharjutuse (2012), ettevõtluse alustamise toetuse (2014) ning nõustamisteenuste (2015) kohta.¹³ Samuti on valminud palgatoetuse mõjuanalüüs (2012)¹⁴ ning tellitud on hindamine avatud taotlusvoorudes toetust saanud projektide kohta¹⁵. Töötukassa on kinnitanud, et jätkab mõjuanalüüside tegemist ka järgnevatel aastatel, juhtides tähelepanu sellele, et kõikide sekkumiste puhul pole seda võimalik teha.

33. Riigikontroll on seisukohal, et juhul kui osa sekkumiste puhul ei ole metoodilistel põhjustel võimalik korrektset mõjuhindamist korraldada,

¹³ Töötukassas läbi viidud või tellitud uuringud ja analüüsid on kättesaadavad töötukassa kodulehelt: <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/uuringud-ja-analuusid>.

¹⁴ Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise meetme hindamine (tööturukoolitus, palgatoetus). Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar, InterAct Projektid ja Koolitus. Tellinud Sotsiaalministeerium. <http://www.struktuurifondid.ee/hindamiste-tooplaan-ja-aruanDED>.

¹⁵ Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamise meetme hindamine (avatud taotlusvoorudes toetust saanud projektid). Sotsiaalministeerium. <http://www.struktuurifondid.ee/hindamiste-tooplaan-ja-aruanDED>.

tuleks välja töötada alternatiivsed lahendused selle kohta, kuidas hinnata sekkumiste tulemuslikkust.¹⁶

Töötajate registri loomine

34. Selleks et vähendada nn mustalt töötamist, soovitas Riigikontroll 2012. aasta auditis rahandusministril seada sisse nõude, mille kohaselt peavad tööandjad maksukohustuslastena pidama arvestust kõikide oma töötajate tööloleku ja tööaja kohta.

35. Rahandusminister on soovitusel viinud: Maksu- ja Tolliametisse on loodud töötajate registreerimise süsteemi (nn töötajate register). Registri loomisega kaasnenud mõju on ilmnunud tööjõumaksude parema laekumisena.

36. Riigikontrolli hinnangul on mõttekas registrit edasi arendada eesmärgiga tagada uuringute ja mõjuhindamiste tegemiseks vajalike andmete olemasolu. Näiteks võimaldaks ametikoha info lisamine töötajate registrisse mõju analüüsides hinnata, kas pärast tööturuteenuse läbimist (nt tööpraktika või koolituse puhul) asus isik tööle õpitud erialaga sarnasel ametikohal.

Riiklike andmekogude kasutamine töötute käekäigu väljaselgitamiseks

37. Selleks et töötutele vajalikku abi osutada, peab riigil olema täpne ja usaldusväärne ülevaade töötute arvelt mahavõtmise kohta. Sellest tulenevalt soovitas Riigikontroll töötukassa juhatuse esimehel töötute arvelt mahavõtmise järgse käekäigu teadasaamiseks võrrelda regulaarselt töötukassa andmekogu andmeid teiste riiklike andmekogu andmetega.

38. Töötukassa on kinnitanud, et soovitus on täidetud ning tööturuteenuseid saanud isikute edasist käekäiku tööturul jälgitakse erinevate riiklike andmekogude andmete ühendamise teel saadud info põhjal.

39. Riigikontrolli hinnangul on kiiduväärt, et osa soovitusi on ellu viidud ning Sotsiaalministeerium on alustanud seaduste korrastamist, mille tulemusena on sotsiaalseadustiku üldosa seadus vastu võetud. Samas juhib Riigikontroll tähelepanu, et sotsiaalseadustiku (sh töö eriosa) väljatöötamisega edasiliikumine on olnud aeglane ning sellest johtuvalt on mitmed sellised tööturupoliitika probleemid jätkuvalt lahenduseta, mille Riigikontroll juba 2012. aastal välja tõi. Nagu näitab käesolev aruanne, on tänaseni lahenduseta nii regionaalse töötuse kui ka töötute täiendus- ja ümberõppega seotud probleemid. Kuigi Sotsiaalministeeriumis on ministrid vahetunud varasemast sagedamini, ei saa seda pidada piisavaks põhjenduseks, miks edasimineku on olnud aeglane.

40. **Riigikontrolli soovitus tervise- ja tööministrile:** seada 2016. aasta lõpuks nii täitmata soovitusel elluviimiseks kui ka konkreetsete otsuste vastuvõtmisele eelnevate vajalike analüüsides tegemiseks selgelt mõõdetavad vahe- ja lõpptähtajad, et oleks võimalik jooksvalt jälgida rakendatavate lahendustega edasiliikumist.

Tervise- ja tööministri vastus: Sotsiaalministeeriumi haldusalas kavandatud meetmete tegevuste ajakava ja tähtajad on määratud heaolu arengukava rakendusplaanis aastateks 2015–2019.

¹⁶ Töötukassa on kinnitanud, et alternatiivsete lahendustena on koostatud süvaanalüüsid nõustamisteenuste ja tööharjutuse kohta. Lisaks toimub tulemusjuhtimise süsteemi kaudu registreeritud töötute tööle saamise seire.

Tööturuteenuste pakkumine regionaalsetest eripäradest lähtudes

Tööturuteenuste kättesaadavus

Mediaan – järjestatud arvrea keskmine liige, kui arvreas on paaritu arv liikmeid, ja kahe keskmise liikme aritmeetiline keskmine, kui arvreas on paarisarv liikmeid.

Allikas: Statistikaamet

Toimepiirkond – maakonna suurusjärgus funktsionaalne regioon.

Allikas: Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020

Tööturuteenuste pakkumise ja tööle saamise seos

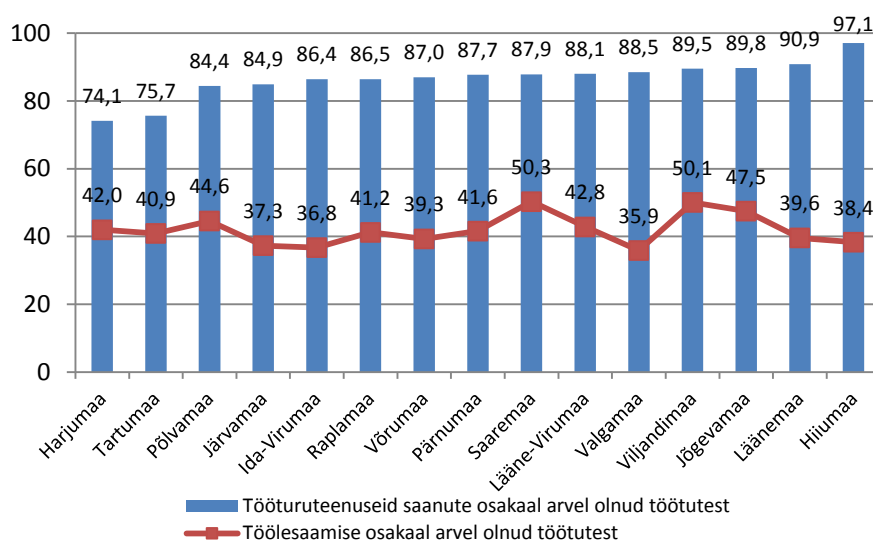
41. Eestis oli 01.01.2013. a seisuga arvel olnud registreeritud töötutest saanud tööturuteenuseid 81,5% (vt ka lisa D).¹⁷ Maakondade **mediaan** on 87,7%. Kõige suurem osakaal tööturuteenuseid saanutest oli Hiiumaal ning kõige väikesem Harjumaal – vastavalt 97,1% ja 74,1%.

Tööturuteenuseid on saanud paljud, kuid tööle saamine on piirkonniti ebahütlane

42. Riik on „Eesti regionaalarengu strateegias 2014–2020“ seadnud üheks alaeesmärgiks suurendada kõigis **toimepiirkondades** tööhõive taset. „Eesti Töötukassa arengukavas 2016–2019“ on lisatud, et eesmärk on tagada tööturuolukorrale ja iga kliendi vajadustele vastav tööturuteenuste valik ja maht. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et maakondades, kus on pakutud rohkem tööturuteenuseid, on ka enam töötuid tööle läinud.

43. Töötukassa ning Maksu- ja Tolliameti andmetele tuginev analüüs näitas, et pärast tööturuteenustel osalemist varieerus tööle saanute osakaal maakondade kaupa vahemikus 35,9–50,3%. Nendes maakondades, kus oli pakutud rohkem tööturuteenuseid, ei olnud registreeritud töötutest tingimata enam tööle saanud. Näiteks oli Valgamaal ja Ida-Virumaal tööturuteenuseid pakutud paljudele (vastavalt 88,5%-le ja 86,4%-le arvel olnud töötutest), kuid tööle said pärast tööturuteenuste saamist vastavalt 35,9% ja 36,8% registreeritud töötutest. Samal ajal oli tööturuteenuse saajate osakaal Harjumaal ja Tartumaal väiksem (vastavalt 74,1% ja 75,7%), kuid tööle saanute osakaal suurem (vastavalt 42,0% ja 40,9%) (vt joonis 5).

Joonis 5. Töötukassast tööturuteenuseid saanud isikute osakaal registreeritud töötutest koos tööturuteenuste saamise järel tööle saanute osakaaluga maakonniti 2011–2014 (%)¹⁸



Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli arvutused

¹⁷ Perioodil 01.01.2011–31.12.2014 on isikule pakutud vähemalt üht tööturuteenust.

¹⁸ Analüüsiti kõikidele 01.01.2013. a seisuga arvel olnud töötutele ajavahemikul 01.01.2011–31.12.2014 pakutud teenuseid. Tööga hõivatust hinnati pärast seda, kui teenuse saamisest oli möödunud kuus kuud.

44. Seega valitseb olukord, kus töötukassa võib küll paljudele töötutele pakkuda tööturuteenuseid, kuid töötute tööle saamise võimalused sõltuvad sellest, millises maakonnas isik elab.

45. Riigikontrolli hinnangul viitab eelnev sellele, et ainuüksi tööturuteenuste suurem maht ei taga töötute hõlpsamini tööle saamist ning osas piirkondades võib töötuse vähendamiseks olla vaja kasutada teistsugust lähenemist, sh peaksid seda toetama nii täiskasvanuharidus kui ka ettevõtluspoliitika. Palju mõjutavad tööle saamist konkreetsetes piirkonnas olevad vabad töökohad ning töötute oskuste ja teadmiste vastavus tööturu vajadustele.

Ainult tööturuteenuste pakkumine töötuid tööle ei aita, sest osas piirkondades ei ole töökohti

46. Lisaks tööturuteenuseid saanute hulgale tuleb nii tööturuteenuste pakkumise hindamisel kui ka uute meetmete kujundamisel arvestada tööturu olukorda ning konteksti, milles tööturuteenuseid pakutakse.

47. Konkurentsivõimekavas „Eesti 2020“ on seatud eesmärgiks ennetada töötust ja lühendada töötuse kestust ning lisatud, et sellest tulenevalt on oluline suurendada pakutud aktiivsete tööturumeetmete efektiivsust ja võimaldada nende mõju suurendamist. Eesti regionaalarengu strateegias 2014–2020 on öeldud, et Eesti eri piirkondades peaksid tegevused olema suunatud suurima piirkondliku kasvupotentsiaaliga valdkondade eelisarendamisele ning soodustama töökohtade loomist.

48. Osas maakondades (Ida-Virumaa, Valgamaa, Võrumaa, Põlvamaa) on Eestis läbi aegade olnud suurem registreeritud töötus, töötute juurdekasv suurim ning seniste tööturumeetmetega pole suudetud ka üleriigilise töötuse näitaja paranedes viia töötust nendes maakondades Eesti keskmise töötuse määra tasemele (vt ka joonis 3). Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et välja on töötatud asukoha eripära arvestavad lahendused, mille raames pakutakse tööturuteenuseid koordineeritult ettevõtluse arendamise ja töökohtade loomise soodustamisega.

49. Intervjuus töötukassa esindajatega selgus, et tööturuteenuste valik on kõikides maakondades ühesugune ning iga maakonna töötukassa osakond valib juhtumipõhiselt, milliseid tööturuteenuseid etteantud nimekirjast maakonna töötutele pakutakse. Seega tehakse otsus konkreetse inimese tasandil ning piirkonna eripärast lähtuvaid tulemuslikke meetmeid, mis toimiksid laiapõhjaselt ja koordineeritult, soodustades töökohtade loomist, pole riik seni rakendanud.

50. Sellise koordineeritud tegevuse saavutamine eeldab, et riik hakkab senisest enam panustama töökohtade loomise soodustamisse eelkõige suurema töötusega piirkondades. Sotsiaalministeerium on kinnitanud, et täiendavaid meetmeid on plaanis alates 2016. aasta kevadest rakendada Ida-Virumaal (sh kasutatakse **Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi** raha). Praegu on kindel ühe meetme – **töökoha loomise toetuse** – rakendamine alates maist 2016 Ida-Virumaal. Tegemist on ajutise meetmega, mida osutatakse kuni 2017. aasta lõpuni.

Globaliseerumisega Kohanemise Fondi kaudu saavad abi inimesed, kes on kaotanud töö üleilmastumisest tulenevate maailmakaubanduse suurte struktuurimuutuste tõttu, näiteks üleilmse majandus- ja finantskriisi tõttu või juhul, kui suurettevõtte suletakse või tootmine viiakse EList välja. Fondi abil võib rahastada kuni 60% selliste projektide kuludest, mille eesmärk on aidata koondatud töötajatel leida uus töö või asutada oma ettevõtte.¹⁹

Allikas: Euroopa Komisjon,
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=et>

Tööturuteenuste pakkumise põhimõtted

Töökoha loomise toetust makstakse tööandjale, kes võtab tööle korraga vähemalt 20 töötajat Ida-Virumaal registreeritud ja vähemalt kuus kuud töötanud töötute hulgast. Töökoha loomise toetuse suuruseks on 50 protsenti töötaja palgakulust, kuid mitte rohkem kui kaks alampalka. Töökoha loomise toetust makstakse kuni 12 kuud.

Allikas: töötukassa

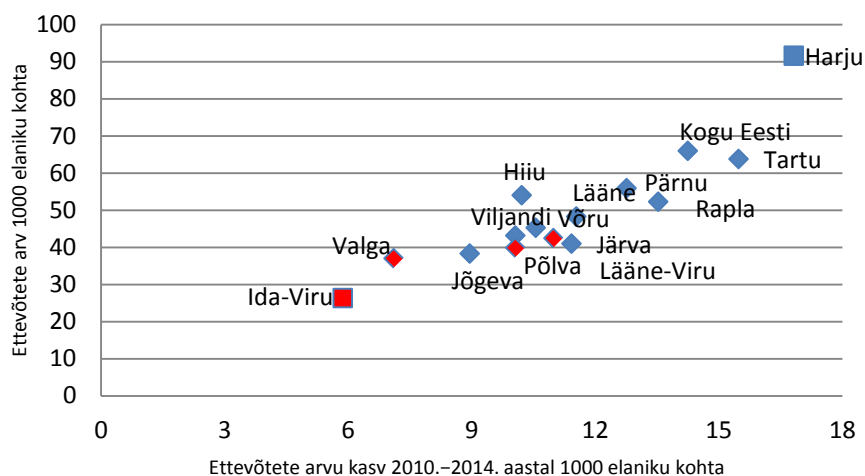
¹⁹ Üldiselt on fondi raha võimalik kasutada ainult juhul, kui ühes ettevõttes (k.a tarnijad ja tootmisahela järgmise etapi tootjad) on koondatud üle 500 töötaja või kui ühes piirkonnas või kõrvuti asuvates piirkondades kaotab ühes sektoris töö suur hulk inimesi.

Ettevõtlusaktiivsus maakondade kaupa

51. Tööturu olukord ning tööle saamise võimalused on maakondlikult ebaühtlased. Näiteks on nii olemasolev ettevõtete arv kui ka ettevõtete arvu muutus, mis on palgatöökohtade loomise eeldus, maakonniti äärmiselt erinevad. Kui suure töötusega Ida-Virumaal on 1000 elaniku kohta 26,4 ettevõtet, siis Harjumaal on neid 92 ehk erinevus on rohkem kui 3-kordne. Sarnane olukord valitseb teistes suurema töötusega maakondades: nii Valga-, Võru- kui ka Põlvamaal oli ettevõtteid (ja sellest tulenevalt ka töökohti) Eesti keskmisest märgavalt vähem (vt joonis 6).

52. Viimaste aastate jooksul ei ole erinevused vähenenud, pigem vastupidi. Kui 2010–2014 kasvas ettevõtete arv näiteks Ida-Virumaal ja Valgamaal vastavalt 6 ja 7 ettevõtte võrra 1000 inimese kohta, siis Harjumaal oli kasv samal ajal 17 ettevõtet. Võrumaal ja Põlvamaal oli olukord veidi parem, kuna seal tekkis sama perioodi jooksul juurde vastavalt 11 ja 10 ettevõtet 1000 elaniku kohta. Eesti keskmine näitaja oli samal perioodil 14,2 (vt joonis 6).

Joonis 6. Ettevõtlusaktiivsus maakonniti 2014²⁰

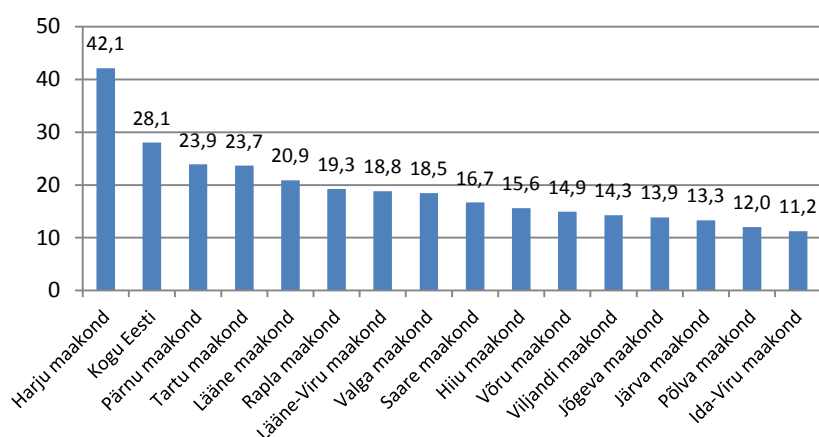


Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli arvutused

Töökohad maakonniti

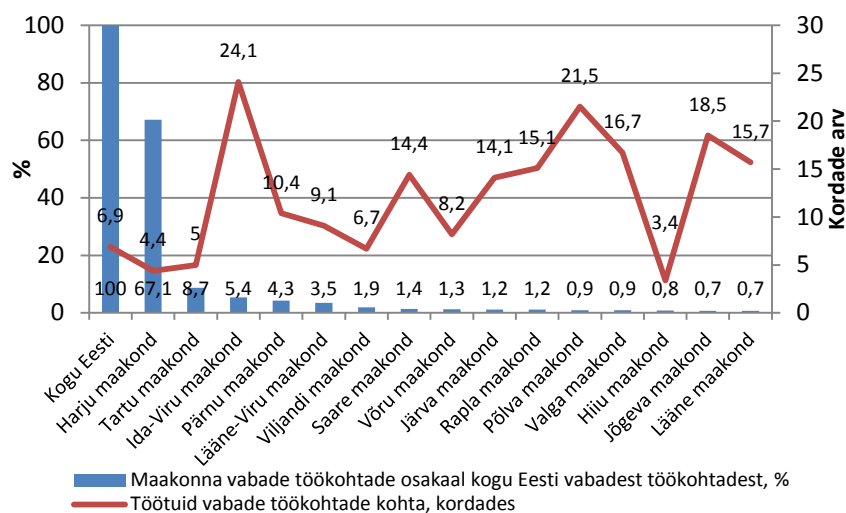
53. Nendes maakondades, kus on kasvanud ettevõtete arv, on üldjuhul loodud ka rohkem töökohti, kuhu inimesed on tööle saanud. Harjumaal on olnud ettevõtete arvu kasv suurim ning see on toonud kaasa ka kõige rohkem töökohti (42,1) 1000 elaniku kohta. Teises äärmuses on Ida-Viru maakond, kus ettevõtlusaktiivsus on väikseim ning sellest tulenevalt on seal loodud ka kõige vähem töökohti (11,2) 1000 elaniku kohta. Seega erineb ühe väiksema töötusega maakonnas ning kõige suurema töötusega maakonnas loodud ning täidetud töökohtade arv pea neli korda (vt joonis 7).

²⁰ Ettevõtlusaktiivsuse iseloomustamiseks maakondade tasandil on kasutatud maakonna ettevõtete arvu 1000 maakonna aastakeskmise elaniku kohta ning ettevõtete arvu muutust perioodi 2010–2014 (1000 elaniku kohta). Joonisel on kajastatud ettevõtteid, kus on loodud vähemalt 1 palgatöökoht.

Joonis 7. Täidetud töökohtade arv loodud ettevõtetes 1000 elaniku kohta 2010–2013²¹


Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli arvutused

54. Ettevõtlusaktiivsuse ja töökohtade seos peegeldub ka vabade töökohtade statistikas. Kuigi näiteks Ida-Virumaal on vähese ettevõtlusaktiivsuse üheks põhjuseks see, et tegu on suurtööstusliku piirkonnaga, on seal ka võrreldes Eesti keskmisega töötute kohta märgatavalt vähem vabu töökohti. Ida-Virumaa vabad töökohad moodustavad 5,4% kõigist riigi töökohtadest, kuid töötuid on seal 24,1 inimest ühe vaba töökohta kohta, mis on maakondadest suurim näitaja. Ka Põlvamaal ja Valgamaal, kus näitajad olid vastavalt 21,5 ja 16,5, on konkurents ühele töökohale arvestatav ja suurem kui enamikus teistes maakondades. Teises äärmuses paikneb Harjumaa, kus ettevõtteid on kõige enam, ettevõtete arvu kasv kõige kiirem ning sellest tulenevalt ka vabu töökohti enim (vt joonis 8).

Joonis 8. Vabade töökohtade osakaal kogu Eesti vabadest töökohtadest koos töötutega vabade töökohtade kohta maakondade kaupa 2014. aastal²²


Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli arvutused

²¹ 2014. aasta andmed ei olnud auditi valmimise ajal veel kättesaadavad.

²² Joonisel olevaid andmeid võib mõnevõrra moonutada tõsiasi, et maakondliku liigituse aluseks on ettevõtte postiaadress (v.a suurettevõtted). Seega võib olla olukordi, kus ettevõtte on registreeritud ühte maakonda, kuid tegelikult otsitakse töötajaid näiteks harukontorisse, mis asub teises maakonnas.

Töökohtade loomise soodustamise ja tööturuteenuste pakkumise koordineerimine

Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse SA eesmärk on ettevalmistatud taristuga tootmiskaade pakkumise kaudu tuua regiooni uusi tootmis- ja logistikasektori otseinvesteeringuid ning seeläbi luua uusi töökohti.

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

55. Lisaks ettevõtetele on Eestis ca 30% töökohtadest avalikus sektoris²³, kuid tulenevalt riigiasutuste paiknevusest moodustavad ka nendest valdava osa töökohad, mis asuvad Harjumaal. Samas ei ole oodata, et avaliku sektori töökohad tervikuna võiksid luua võimalusi töötuid tööle aidata, sest käimas on nii omavalitsuste liitmine kui ka töökohtade vähendamine riigiasutustes.

56. Vabariigi Valitsuse seaduse järgi on ettevõtluse regionaalse arengu ning seeläbi töökohtade loomise soodustamise ülesanne pandud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Viimase sõnul on suurema töötusega piirkondades ka töökohtade teket soodustatud.

57. Näiteks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös **Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse SA** investorite tööstusparkidesse meelitamise teel üritanud maakonnas töökohti luua. 2015. a novembri seisuga oli Ida-Virumaal seeläbi loodud ca 300 töökohta. Ministeeriumi sõnul on aga ebareaalne algselt planeeritud suurema eesmärgi (4400 töökohta loomine aastaks 2019) täitmine. Samas on sedasorti algatus ette võetud ainult Ida-Virumaal ning seni ei ole sarnaseid lahendusi rakendatud teistes suurema töötusega piirkondades, kus on samuti algatuste vastu huvi tuntud.²⁴

58. Sotsiaalministeerium on auditi käigus juhtinud tähelepanu sellele, et vaatamata tervise- ja tööministri ametipositsiooni loomisele ei kaasnenu ministri sellega valdkonna eestvedaja rolli ning tööturuprobleemide lahendamisel on jätkuvalt oluline mitme ministeeriumi vastutusalasse kuuluvate poliitikavaldkondade tõhus koostöö. Olukorras, kus valdkonna eestvedaja puudub, on oluline, et eri ministeeriumide tegevus ka koordineeritult samade eesmärkide saavutamist toetaks.

59. Vabariigi Valitsus on seadnud eesmärgiks ühtlustada kogu Eesti piirkondlikku arengut, lähtuda iga piirkonna arendamisel selle eripäradest, panustada Eesti kui terviku konkurentsivõime kasvu ning teha inimestele kättesaadavaks töökohad. Seetõttu on oluline, et nii tööturupoliitika, sh tööturuteenuste kui ka regionaalse ettevõtluse arendamise puhul panustataks koordineeritult seatud eesmärgi saavutamisse ka suurema töötusega piirkondades.

60. Nagu käesolevas alapeatükis näidatud, võib töötukassa küll paljudele teenuseid pakkuda, kuid kui piirkonnas puuduvad töökohad või on neid väga vähe, siis on ka töötutel kehvemad võimalused tööd saada. Töö puudumise tulemusena jätkub tööealiste inimeste väljaränne suurematesse keskustesse ning eelkõige maapiirkondade mahajäämus süveneb veelgi. Ilma regionaalseid rahvastikutrende mõjutamata kasvab aastaks 2030 rahvastikuproгноosi kohaselt vaid Harjumaal (ligi 10%) ja mõnevõrra ka Tartumaal rahvastik (1%), kusjuures enim rännatakse välja nendest maakondadest, kus töötus on suur.²⁵

61. Riigikontrolli hinnangul ei ole regionaalses vaates töötuse vähendamine olnud tulemuslik, kuna töökohtade loomise soodustamine

²³ Avaliku sektori alla kuuluvad ka riigi ja kohaliku omavalitsuse omanduses olevad äriühingud.

²⁴ Eesmärk jätkata ettevõtlus- ja tööstusalade rajamist ning edasiarendamist ja luua Ida-Virumaa eeskujul tööstusparkide arendamise sihtasutus on sätestatud ka Kagu-Eesti tegevuskavas.

²⁵ Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012–2030. Geomedia, 2012.

ning tööturuteenuste pakkumine ei toimi regionaalselt koordineeritult. Töötukassa võib paljudele tööturuteenuseid pakkuda, kuid kui piirkonnas töökohad puuduvad, ei paranda see oluliselt töötute võimalusi tööd saada.

62. Töötukassa ei saa võtta endale rolli suurema töötusega piirkonnas töökohti luua. Töökohtade loomise soodustamine on eelkõige Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning selle allasutuste ülesanne. Juhul kui senine praktika jätkub ja edaspidi ei toimu koordineeritud koostööd töökohtade loomisel ning tööturuteenuste pakkumisel, ei ole põhjust eeldada, et regionaalse töötuse probleem laheneks.

63. Ka OECD on 2015. aastal Eestit puudutavas raportis „OECD 360“ leidnud, et tulenevalt aeglasest majanduskasvust ja piiratud vangerdusruumist seoses eelarve ja rahanduspoliitikaga tuleks rõhk panna tõhusatele asukoha eripära arvestatavatele koordineeritud lahendustele, sest riigisisised majanduskasvu takistused on regiooniti väga erinevad.

64. Riigikontrolli soovitused ettevõtlusministrile koostöös tervise- ja tööministriga:

- Töötada hiljemalt 2017. aasta lõpuks välja programm, millega tagatakse iga regiooni eripärasid arvestades koordineeritult ettevõtluse piirkondlik arendamine, töökohtade loomise soodustamine ja tööturuteenuste pakkumine ning kindlustatakse, et suurema töötusega piirkondades toetaksid tööturuteenuste pakkumist tegevused, mis soodustavad töökohtade loomist.
- Alustada koostöös ettevõtjatega uute töötute lisandumise ärahoidmiseks regionaalsete riskihinnangute koostamist (sh lähtudes tööjõuvajaduse regionaalsest kaardistusest), mille käigus selgitada välja koondamisohus olevad ametikohad. Riskihinnanguid aluseks võttes saaks töötukassa õigesti ajastada sekkumisi ning pakkuda vajalikku abi.

Ettevõtlusministri vastus: Koordineeritum tegevus soovituse elluviimiseks on võimalik realiseerida ettevõtluse tugistruktuuride konsolideerimise kaudu, mis võimaldab efektiivsemalt, vähem dubleerivalt ning koordineeritumalt pakkuda teenuseid ettevõtluse arendamiseks, sh arvestades vajadusel piirkondlikke eripärasid. Ettevõtluse tugistruktuuride ümberkujundamine on käimas. Erinevate programmide parema koostoime tagamine võib olla märksa tõhusam lahendus kui eraldiseisev uus programm. Uue programmi loomine kontekstis, kus eksisteerivad valdkondlikud arengukavad, programmid, EL SF meetmed jms, ei pruugi anda kiiret tulemust. Olulisem on auditi järeldustes toodu valguses parendada koordinatsiooni erinevate tööturuteenuseid pakkuvate osapoolte vahel, vältimaks dubleerimist ning töötamaks välja / katsetamaks uusi ja tõhusamaid meetmeid töötute tööturule tagasi toomiseks. Vaja on tagada parem koordinatsioon meetmete ja rahastuse vahel, mis on jaotunud erinevate ministeeriumide ja asutuste vahel. Selleks oleks otstarbekas: a) kaardistada seotud valdkondlikud strateegiad, programmid, SF meetmed jms koos eelarvetega; b) nende baasilt luua tööturu kriisipiirkondadesse (Ida-Virumaa, Valgamaa, Võrumaa) nn pilootmeetmete pakett, et testida nende tõhusust ning pilootetapi möödudes laiendada sihtrühmade või piirkondade põhised.

Riskihinnangute koostamine ning riskide ennetamine, sh vajadusel piirkondlikku eripära arvestades, saab olema osa OSKA-süsteemi tegevustest. Riskihinnangud ei oleks ainult töötukassale sekkumiseks, vaid ka omavalitsustele ja haridus- ja teadusministeeriumile. Sellist infot omades on piirkondlikesse probleemidesse võimalik sekkuda kogukondlikult – õppeasutus, ettevõtte, töötukassa jne.

Tervise- ja tööministri vastus: Kadusektorite tuvastamine on oluline sisend tööturuteenuste ning eelkõige tööturukoolituse pakkumisel. Sellega tegelevad üldisemal tasandil Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse ja pakkumise prognoos ning OSKA-süsteem. Samuti on töötukassal regionaalse tööjõuvajaduse paremaks hindamiseks kavas 2016. aastal välja arendada tööjõubaromeeter. Juba täna teevad töötukassa osakonnad igapäevast koostööd piirkonna tööandjatega, et saada ülevaade suuremate tööandjate tulevikuperspektiividest. Täiendava süsteemi loomist töökohtade potentsiaalse kadumise tuvastamiseks ettevõtte tasandil ei toeta.

Kõrgema töötusega piirkondades, kus on puudus töökohtadest, ei piisa tööturuprobleemide lahendamiseks kindlasti üksnes tööturuteenustest. Oluline roll on töökohtade loomist soodustavatel tegevustel, mis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Kahe ministeeriumi ja teiste asjaomaste asutuste koostöö selles küsimuses on oluline. Näiteks, ministeeriumid teevad tihedat koostööd Ida-Virumaa suurkoondamistele reageerimisel ja täiendavate piirkondlike meetmete kavandamisel. Täiendava programmi lisandväärtus jääb ebaselgeks. Regionaalseid probleeme ja nende lahendamist erinevate valdkondlike poliitikate koostoimes käsitletakse regionaalarengu strateegias. Kahe suurimate tööturu probleemidega piirkonna arengut toetavad meetmed on koondatud vastavalt Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti tegevuskavasse. Uute programmide asemel on vaja keskenduda olemasolevate tulemuslikkuse suurendamisele ning meetmete disainimisel ja rakendamisel teha asutuste vahel põhjalikku koostööd.

Töötutel on võimalik teenuseid saada erinevatest asutustest

65. Tööturuteenuste- ja toetuste seadus sätestab, et tööturuteenuste pakkumist korraldab riigis töötukassa. Lisaks rõhutas sotsiaalminister 2012. aastal valminud auditile „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ antud tagasisides, et selgelt tuleb eristada, milliseid teenuseid osutab kohalik omavalitsus ja milliseid töötukassa ning kes ja mille eest vastutab.

66. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et töötute abistamiseks on eri institutsioonide ülesanded selgelt jaotatud. Juhul kui töötutele pakutakse tööturuteenustega sarnaseid teenuseid väljaspool töötukassat, peaks olema selge, milline on pakutavate teenustega kaasnev lisandväärtus.

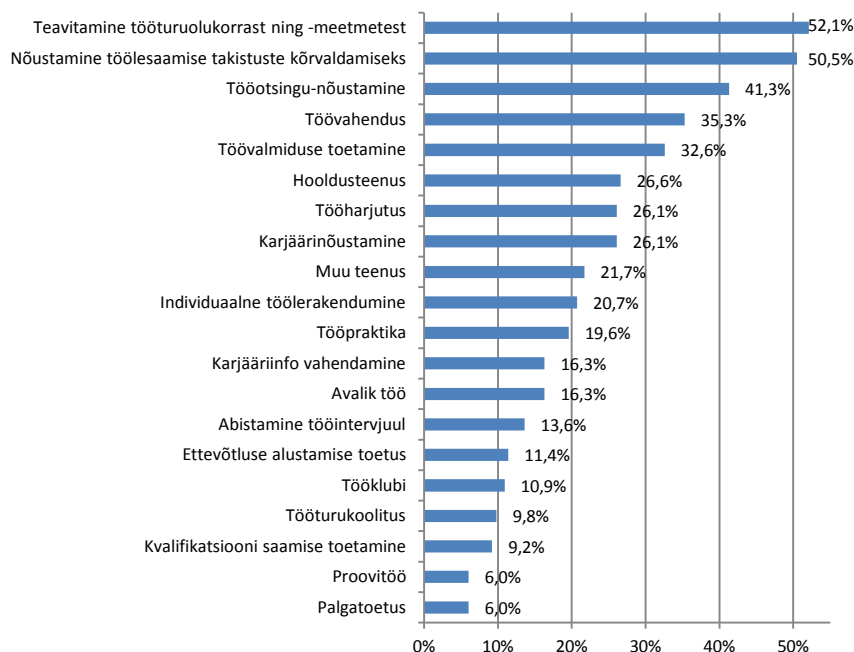
Töötutele teenuste pakkujad

67. Riigikontrolli analüüs näitas, et teenuseid on töötutel võimalik saada nii töötukassa kaudu kui ka kohalikest omavalitsustest. Töötukassa pakub registreeritud töötutele ca 30 teenust, millest mitmeid on perioodil 2011–2014 pakkunud ka omavalitsused.

68. Siiski ei pakkunud töötutele teenuseid kõik kohalikud omavalitsused. Tulemused näitasid, et vähemalt üht teenust pakkus 82,6% kohalikest omavalitsustest ning ühtegi tööturuteenust ei pakkunud 17,4%. Samuti

ilmnes, et kohalike omavalitsuste pakutud teenuste amplituud on küllaltki lai (vt joonis 9).²⁶

Joonis 9. Töötutele teenuseid pakkunud kohalike omavalitsuste osakaal teenuste kaupa 2011–2014 (%)



Allikas: Riigikontroll

69. Enim pakkusid omavalitsused nõustamisteenuseid ning teavitasid töötuid tööturuolukorrast (vt joonis 9). Kuna omavalitsusel on parim ülevaade kohalikust tööturuolukorrast, sh töötute võimalustest tööd leida, panustavad paljud omavalitsused töötute aktiveerimisse, andes esmase info meetmetest ja võimalustest sageli enne, kui isik töötukassasse jõuab.

70. Märkimisväärne on see, et kuigi töötute tööle aitamine on eelkõige töötukassa ülesanne, pakkusid mitmed omavalitsused lisaks nõustamis- ja teavitusteenustele ka näiteks tööharjutust (26,1% omavalitsustest) ning tööpraktikat (19,6% omavalitsustest). Selliste teenuste pakkumisel on vaja töötute abistamist mõnevõrra põhjalikumalt korraldada.

71. Samas ei olnud töötute arv, kellele omavalitsus teenuseid oli pakkunud, üldjuhul suur (vt tabel 2). Enamik omavalitsustest on Eestis väikesed, mistõttu pakkus 48,1% omavalitsustest aasta jooksul teenuseid 1–10 töötule. Ainult üks omavalitsus oli pakkunud teenuseid enam kui 1000 inimesele – Tallinna linn.

Omavalitsuse kaudu teenuseid saanute arv

²⁶ Ka 2012. aastal avalikustatud auditi „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ raames tehtud menetlustoimingud kinnitasid, et mitmed omavalitsused osalevad aktiivselt töötute abistamisel (sh neile tööturuteenuste pakkumisel).

Tabel 2. Omavalitsuste arv ja osakaal koos töötute arvuga, kellele omavalitsus oli 2014. aastal teenuseid pakkunud²⁷

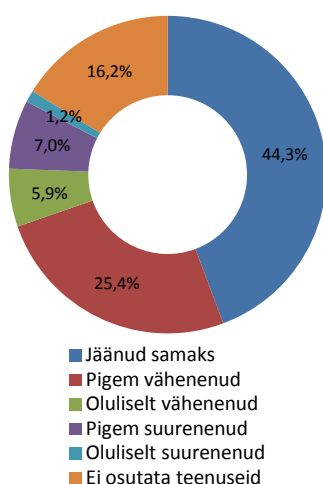
Töötute arv, sh pikaajalised töötud ja registreeritud töötud*	Omavalitsuste arv	Omavalitsuste osakaal, %
0	32	17,3
1–10	89	48,1
11–50	48	25,9
51–100	9	4,9
101–200	3	1,7
201–300	2	1,1
301–400	1	0,5
401–1000	0	0,0
Rohkem kui 1000	1	0,5

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

72. Üks tõenäoline põhjus, miks omavalitsused töötutele teenuseid pakuvad, on see, et töötule paikneb omavalitsus lähemal kui töötukassa osakonnad, s.t et kohaliku inimese jaoks võib olla harjumuspärasem pöörduda abi saamiseks just omavalitsuse poole. Lisaks vajadusele inimese käekäiku parandada võib omavalitsust ajendada teenuseid pakkuma ka soov vähendada nii toimetulekutoetuse kui ka kohalike toetuste saajate arvu ning (töötukassa kõrval) anda oma panus töötute tööle saamisele.

Omavalitsuste pakutud teenuste mahu muutus

Joonis 10. Kohalike omavalitsuste töötutele teenuste pakkumise mahu muutus 2015. aastal võrreldes perioodiga 2011–2014



73. Riigikontroll uuris omavalitsustelt ka seda, kas ja kuidas on teenuste pakkumise maht viimasel aastal muutunud. Vastustest selgus, et võrreldes eelnevate aastatega pole ca pooltes omavalitsustes 2015. aastal teenuste pakkumise maht kahanenud. Vaatamata üldisele tööturuolukorra paranemisele ja töötute arvu vähenemisele kinnitas rohkem kui 8% omavalitsusest, et teenuste pakkumise maht 2015. aastal pigem kasvas või kasvas oluliselt (vt joonis 10).

74. Mitmed nendest omavalitsustest, kus teenuste pakkumise maht on vähenenud, tõid selle põhjuseks välja rahvaarvu vähenemise ja inimeste koondumise suurematesse linnadesse. Selle tulemusena väheneb ka teenuste pakkumise maht. Ükski omavalitsus ei toonud välja seda, et teenuste maht väheneb, kuna töötud neid teenuseid ei vaja.

75. Kuigi suhtlusest omavalitsustega selgus, et osa teenuste pakkumise kulu kaetakse omavalitsuste eelarvest, moodustasid teise osa omavalitsuste pakutud teenustest projektipõhised teenused, mille rahastus on saadud SA Innove avatud taotlusvoorude kaudu. SA Innove üheks ülesandeks oli meetme „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine“ (2007–2013) raames vahendada ELi toetusraha ning tagada selle sihipärane kasutus.

²⁷ Küsitlusele vastas 185 omavalitsust. Ülejäänuid tabelis ei kajastatud ei ole. Vt küsitluse kohta täpsemalt auditi iseloomustusest.

Teadmiseks, et

SA Innove avatud taotlusvoorudest sai toetust näiteks MTÜ Johannes Mikhelsoni keskuse projekt, mis kestis 01.11.2009–31.03.2012. Projekti kogumaksumus oli 3,5 miljonit eurot ning mh pakuti selle raames töötutele tööklubiteenust ning nõustamisteenuseid, lähtudes abisaaja individuaalsest vajadusest.²⁸

Samade põhimõtete järgi pakub samu teenuseid ka töötukassa. Lisaks on nii nõustamisteenuseid kui ka tööklubiteenust töötutele pakunud kohalikud omavalitsused.

Tööturuteenuseid saavate sihtrühmade kattuvus

76. Samas on avatud taotlusvoorude kaudu võimalik teenuste pakkumiseks rahastus saada ka paljudel teistel (mittetulundusühingud, eraettevõtted jt), s.t et töötul on võimalik teenuseid saada lisaks omavalitsusele ja töötukassale veel ka kolmandalt osapoolelt. Seega ei välista töötute toetuse korraldus, et pakutavad teenused kattuvad.

77. Töötukassa on öelnud, et nad on teadlikud teenuste kattuvusest, kuid rõhutanud seejuures, et lahenduseks ei ole avatud taotlusvoorudest toetust saanud projektide raames teenuste pakkumise lõpetamine, vaid pakkuda nende raames töötukassaga võrreldes teistsuguseid teenuseid.

78. Riigikontroll on seisukohal, et probleem ei seisne selles, et teenuseid on võimalik saada nii omavalitsustest, töötukassast kui ka SA Innove avatud taotlusvoorudest toetust saanud projektide kaudu, vaid selles, kui sarnase sisuga teenuseid pakuvad samale sihtrühmale eri asutused.

79. Lisaks teenuste pakkumisele uuris Riigikontroll seda, kas ja millises ulatuses kattuvad teenuseid saanute sihtrühmad. Kui töötukassa põhiliseks sihtrühmaks on kogu aeg olnud registreeritud töötud, siis ka avatud taotlusvoorudest toetust saanud projektide raames pakutud teenuseid saanutest olid 43% registreeritud töötud. Töötukassas mitteametlikult olevad töötud moodustasid teenuseid saanutest 23%.²⁹

80. Ka omavalitsustest veidi alla 60% oli vähemalt üht teenust pakunud registreeritud töötutele. Ülejäänud teenuseid pakunud omavalitsuste sihtrühmaks olid töötud, kes ei olnud töötukassas arvele võetud.

81. Riigikontrolli hinnangul ei ole töötutele teenuste pakkumine korraldatud tõhusaimal viisil, kuna kattuvate sihtrühmade puhul ei ole välistatud sarnase sisuga teenuste saamine eri kohtadest. Seejuures ei ole alati selge, milline lisandväärtus kaasneb projektipõhiste teenustega, mille osutamist rahastatakse SA Innove avatud taotlusvoorude kaudu, võrreldes töötukassa sarnaste teenustega.

82. Riigikontrolli soovitusel tervise- ja tööministrile:

- Lõpetada SA Innove avatud taotlusvoorudes toetust saanud projektide raames töötukassa teenustega samasisuliste teenuste pakkumine kattuvatele sihtrühmadele. Üheks võimaluseks on siduda avatud taotlusvoorude raames projektidele toetuse andmine tingimusega, mille kohaselt peaks projekti raames pakutavate teenustega kaasnema selge lisandväärtus võrreldes töötukassa pakutavate teenustega.
- Selgitada välja põhjused, miks töötud ja registreeritud töötud pöörduvad teenuste saamiseks kohaliku omavalitsuse poole olukorras, kus töötute tööle aitamine on keskvalitsuse ülesanne ning vähemalt üks töötukassa osakond on olemas igas maakonnas.

Tervise- ja tööministri vastus: Põhjendamatu dubleerimist töötukassa ja projektide raames osutatavate tööturuteenuste vahel piirab avatud taotlusvoorude määrus: mitmeid töötukassa teenuseid ei ole lubatud rahastada (nt ettevõtluse alustamise toetus, tööharjutus, palgatoetus) ning

²⁸ <http://esf2007.sm.ee/index.php?id=230>

²⁹ SA Innove kaudu teenuseid saanutest oli mitteaktiivseid 18% ja töötavaid isikud 16%.

teiste osas (nt karjäärinõustamine või tööpraktika) tuleb võimalusel teha koostööd töötukassaga. Samas peab arvestama, et täielik teenuste kattuvuse välistamine ei ole võimalik ega vajalik, sest tegevused inimeste tööturule aitamiseks on paratamatult teatud määral sarnased (teabe andmine, nõustamised ja koolitused). Avatud taotlusvoorudest on üldreeglina toetatud uudsete ja individuaalsete lahendustega projekte, mille raames võib osutada ka mõnda n-ö tavapärasest tööturuteenust. Projektide lisandväärtuseks on sihtrühm, kes sageli iseseisvalt ei jõua töötukassasse, kuid võib sinna jõuda projekti abil. Näiteks võib projekti sisuks olla raskesti aktiveeritava heitunute sihtrühma ülesleidmine, aktiveerimine ja seda toetavad sotsiaalteenused. Vajadusele piirata täiendavalt avatud taotlusvoorudes lubatud teenuseid ei viita ka 2014. aastal RAKE läbiviidud avatud taotlusvoorude hindamine. Lõpparuandes leitakse, et enamik projektidest on tulemuslikud (81%), ning tõhusad (83%). Auditist ei selgu, millel põhineb järeldus, et töötud ja registreeritud töötud pöörduvad kohaliku omavalitsuse poole konkreetse sooviga saada tööturuteenuseid. On loomulik, et toimetulekuraskustega inimene pöörduab abi saamiseks muu hulgas ka kohaliku omavalitsuse poole. Samuti on igati asjakohane, kui omavalitsus annab töötule teavet tööleidmise võimaluste kohta, suunab ta töötukassasse või kohalikku projekti.

Auditis esitatud kohalike omavalitsuste küsitluse tulemused ei viita üheselt, et omavalitsused olulisel määral tööturuteenuseid osutavad. Seejuures on aluseks oleva küsimustiku metoodikas ja tulemuste kasutamises mitmeid küsitavusi. Omavalitsuste vastustest selgub, et enamus neist on osutanud teenuseid, mis on sisuliselt üldise teabe andmine töötamise võimaluste kohta. Neid omavalitsusi, kes on osutanud erinevaid spetsiifilisi teenuseid, on oluliselt vähem. Kui palju inimesi üht või teist liiki teenust on saanud, ei ole võimalik kindlaks teha. Samas ilmneb aruandest, et 17,4% omavalitsustest ei pakkunud üldse tööturuteenuseid ning 48,1% pakkus aastas teenuseid 1–10 töötule. Teisisõnu ei osutanud üldse või osutas väga väikeses määras tööturuteenuseid 65,5% omavalitsustest. See ei toeta järeldust, et inimesed pöörduvad sageli tööturuteenuste saamiseks omavalitsuse poole ja omavalitsused neid liiga palju osutavad.

Töötute koolitamine kujuneva tööjõuvajaduse alusel

Riigis puudub piisavalt täpne tööjõuvajaduse prognoos, millest töötute koolitamisel oleks võimalik lähtuda

Riigi ülevaade edaspidi vajaminevast tööjõust

83. Igaihe puhul, kes soovib olla tööga hõivatud ja konkurentsivõimeline, on oluline, et tal oleks olemas tööturul vajaminev kvalifikatsioon. Juhul kui isikul vastav kvalifikatsioon puudub, on vajalik, et riigil oleks ülevaade, milliste oskustega inimesi, millises piirkonnas edaspidi enim vaja oleks, et sellest lähtudes pakkuda töötutele sobivaimaid meetmeid. Ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“ on rõhutatud ettevõtete ja ühiskonna vajadustele vastava kvalifikatsiooniga tööjõu ettevalmistamise ning seeläbi kvalifitseeritud tööjõu pakkumisele kaasaaitamise tähtsust.

84. Eelnevast tulenevalt eeldas Riigikontroll, et riigil on välja töötatud regionaalseid erinevusi arvestav tööjõuvajaduse prognoos, mida oleks

töötukassal võimalik kasutada, kavandades töötutele selliste oskuste ja teadmiste õpetamist, mida edaspidi tööturul enim vaja läheb.

Tööjõuvajaduse prognoos

85. Praegu on riigis regulaarselt koostatud vaid üht, kuni 8 aastat ettevaatavat tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosi. Seda on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.³⁰ Prognoosi peamine fookus on tööturult lahkuvate töötajate asendusvajaduse selgitamisel ning väljundiks on tööjõuvajaduse kvantitatiivne hinnang ehk prognoositakse tulevikus vajaminevat hõivatute arvu. Samas on prognoosil mitmeid puudusi, millest üks olulisemaid on see, et ei ole antud vastust küsimusele, kui palju, mis piirkonnas ja millise ametiala oskuste ning teadmistega inimesi on edaspidi vaja (põhjalikumalt loe prognoosi kitsaskohtadest lisast E).

Teadmiseks, et

Riigikontroll juhtis juba 2010. aastal valminud auditis „Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe“ tähelepanu sellele, et tööjõuvajaduse prognoos ei sisalda infot, mille põhjal koostada koolitustellimust. Prognoos on väga üldine, toetub peaaesjalikult möödunud perioodide arvandmetele, neist tulenevatele trendidele ega võta arvesse struktuurseid muutusi.

Allikas: Riigikontroll

86. 2015. aastal testis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esimest korda erinevaid arvutusi läbi tehes võimalust koostada prognoos ka maakondade kaupa. Siiski ilmneseid arvutuste koostamisel olulised meetodilised kitsaskohad ja ebatäpsused, mistõttu annavad arvutused teatava info, kuid see pole ministeeriumi hinnangul piisav, et selle alusel otsuseid teha. Kuigi arvutusi plaanitakse korrata ka järgmisel aastal, ei saa ministeeriumi sõnul seda pidada prognoosiks ning edaspidi ei plaanita arvutusi ka avalikustada.

87. Riigikontroll uuris, kas ja mil viisil võtab töötukassa töötute koolitamise planeerimisel arvesse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoosi ning mille alusel planeeritakse riigis töötute koolitamist.

88. Auditi käigus selgus, et töötukassa kasutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoosi koolituste planeerimisel taustteabena. Põhjuseks on see, et töötukassa rakendab töötute tööle aitamiselt (sh koolitamisel) individuaalset lähenemist, mistõttu ei ole tööjõuvajaduse prognoos, kus on riigi tasandil välja toodud tulevikus vajaminev hõivatute arv, töötute koolitamise kavandamise alusena piisavalt informatiivne.

Oskuste arendamise koordineerimisüsteem

89. Ka Vabariigi Valitsus on tööjõuvajaduse prognoosi puudusi teadvustanud ning probleemi lahendamiseks on otsustatud luua oskuste arendamise koordineerimisüsteem (OSKA-süsteem), mille lõppeesmärk on tagada tööjõu pakkumise ja nõudluse tasakaal (sh olla töötukassa tööturuteenuste pakkumise kavandamise alus).

³⁰ <https://www.mkm.ee/et/analused-ja-uuringud>.

Teadmiseks, et

OSKA-süsteemi väljaarendamise tegevused on täpsemalt ette nähtud Eesti elukestva õppe strateegia 2020 rakendusprogrammis „Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm“. Programmi kogumaksumuseks on aastani 2020 kavandatud 51 miljonit eurot. OSKA-süsteemi peale kulub sellest 4 miljonit eurot

Allikas: Haridus- ja teadusministri 08.04.2015. a käskkirj nr 144; SA Kutsekoda

Töötutele koolituste tellimise lähtealused

Teadmiseks, et

töötukassa planeerib alates 2016. aasta lõpust hakata koostama 6 kuud ettevaatavat tööjõubaromeetrit, mis saab aluseks lühiajalisele tööturu arengu prognoosile.

Töötukassa on rõhutanud, et prognoos põhineb Töötukassa tööandjate konsultantide hinnangul

Allikas: Eesti Töötukassa

90. Samas ei täida praegusel kujul käivitatud OSKA-süsteem üht olulisemat lünka, milleks on tööjõuvajaduse prognoosimine piirkondades. OSKA-süsteemi abil saadakse riigi tasandil parem ülevaade vajaminevatest oskustest, teadmistest, kvalifikatsioonist jms, kuid juhul kui töökoht asub ühes Eesti otsas ning vajaliku kvalifikatsiooniga inimene teises, siis regionaalset jaotust arvesse võtmata ei anna ka OSKA-süsteem piisavat infot selle kohta, millises piirkonnas ja mis ametialal on vajadus töötuid koolitada, pidades silmas tööjõu tulevikuvajadusi. Seega ei hakata OSKA-süsteemi rakendamisel regionaalset tööjõuvajaduse prognoosi koostama. Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et OSKA-süsteemi rakendamise tulemusi võiks edaspidi kasutada regionaalsel tasandil vajalike otsuste langetamise alusena.

91. Kirjeldatud olukorra tulemusena, kus töötute koolituste planeerimiseks puudub riigil piisav info, lähtub töötukassa koolituste tellimisel igapäevase jooksva tegevuse tulemusena kogutavast teabest. Töötukassa suhtleb nii töötute kui ka tööandjatega, kuid töötukassa kaudu otsib tööd ainult osa töötutest, täpselt samamoodi nagu töötukassa kaudu otsib töötajaid endale ainult osa tööandjatest. Teisisõnu puudub töötukassal pikemaajaliselt ettevaatav ning majandusstruktuuris aset leidvaid muutusi arvestav strateegiline tervikvaade, mis annaks ülevaate sellest, kui palju, milliste oskuste ja teadmistega inimesi ning millises Eesti piirkonnas tulevikus vaja on. Sellise vaate koostamine pole ka töötukassa ülesanne, vaid seda peaks tegema riik.

92. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigi tegevus töötutele koolituste kavandamisel olnud piisav, kuna olukorras, kus mitmendat aastat järjest on ettevõtjad toonud majandusarengu peamise probleemina välja kvalifitseeritud tööjõu puuduse³¹ ning ca 43% töötutest on ilma erialase ettevalmistuseta, s.t üldkeskhariduse või madalama taseme haridusega,³² puudub Eestil jätkuvalt piisavalt täpne tööjõuvajaduse prognoos.

93. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile, tervise- ja tööministrile ning haridus- ja teadusministrile:** kaardistada oskuste arendamise koordinatsioonisüsteemi raames piirkondade kaupa tuleviku tööjõuvajadus, lähtudes erinevatel ametialadel vajaminevatest oskustest ja teadmistest. See kaardistus võiks muu hulgas olla töötukassa tegevuse aluseks, kui töötukassa hindab arvele võetavate töötute kvalifikatsiooni vastavust kujunevale tööjõuvajadusele. Sellise hindamise tulemusi aluseks võttes saaks töötukassa pakkuda töötutele just selliseid oskusi õpetavaid koolitusi, mille järele on tööturul kujunemas suurem vajadus.

Majandus- ja taristuministri vastus: Väga esialgne ja lihtsustatud kaardistus on tehtud (vt ka vastust p 64 tehtud soovitusetele), kuid see vajab kindlasti täiendamist ning tagasisidet piirkondlikult tasandilt. Prognoosi võimalik metodoloogia edasine täiendamine ja arendamine peab toimuma OSKA-süsteemi raames, samas senised valdkondlikud tööjõuvajaduse detailsemad kaardistused pole olulist tagasisidet piirkondlike eripärade kohta välja toonud (see ei ole olnud ka töö fookuses).

³¹ The Global Competitiveness Reports 2011-2016. World Economic Forum.

³² Statistikaameti Eesti tööjõu uuringu 2015. aasta keskmine osakaal.

Tervise- ja tööministri vastus: OSKA-teabega arvestamine tööturukoolituse pakkumisel on kindlasti vajalik. Lisaks on regionaalse tööjõuvajaduse paremaks hindamiseks töötukassal kavas 2016. aastal välja arendada tööjõubaromeeter.

Haridus- ja teadusministri vastus: OSKA tulemusena valmib 2018. a lõpuks vähemalt 15 valdkonnaspetsiifilist kvalitatiivset oskuste vajaduse analüüsi, mida on huvipooltel – riigist koolituste läbiviijateni – võimalik kasutada sisendina tegevuste planeerimisel, elluviimisel ja põhjendatud otsuste langetamisel. OSKA valdkondliku oskuste vajaduse analüüsi metoodikat piloteeriti 2015. a kolmes valdkonnas. IT, metsanduse ja puudutööstuse ning majandusarvestuse raportid avalikustatakse aprillis.

Valdkondliku oskuste vajaduse analüüsi metoodika piloteerimise ja raportite tulemustele toetudes saab OSKA raportites regionaalset vajadust arvesse võtta kahest aspektist: 1) valdkonna töökohtade asukoht maakonna tasemel; 2) valdkonna tööjõudu ettevalmistavate koolide asukoht. Seega on võimalik OSKA põhjal omavahel võrrelda tööjõunõudlust ja -pakkumist maakonna tasemel. Raportite tulemused on kättesaadavad nii töötukassale, Rajaleidja keskustele kui koolitajatele, kes saavad neid arvestada töötute kvalifikatsiooni vastavuse hindamisel ja koolituste planeerimisel.

Täpsemaks regionaalse fookusega tööjõuvajaduse prognoosi jaoks ei ole OSKA-l piisavalt andmeid. Regionaalse täpsusega prognoosi tegemine OSKA-süsteemis kasvataks oluliselt töö mahtu ning tulemus oleks kõrge määramatuse astme tõttu väga ebakindel (töökohtade asukoht on üsna tinglikult määratletav, ajas väga muutuv ja ei tunnista maakondlikke piire). Regionaalse tööjõuvajaduse rahuldamisele aitaks kaasa tihe koostöö piirkonna ettevõtjatega koolituste planeerimisel ning praktilise koolituse pakkumine ettevõtetes (nt õpipoisi mudeli kasutamine).

OSKA koordineerimiskogu koondab ja esitab ettepanekud OSKA tööjõuvajaduse prognoosi parimaks toimimiseks vajalike muudatuste ja täienduste tegemiseks andmete kogumisel pärast valdkondlike raportite avalikustamist.

Töötute koolitamine seisneb eelkõige täiendusõppes, vähem ümberõppes

94. Riik on „Eesti elukestva õppe strateegias 2020“³³ seadnud eesmärgiks eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute osakaalu vähendamise. 2014. aastal oli Eestis 25–64aastastest inimestest erialase ettevalmistuseta 30,2%.³⁴ Eri- ja kutsealase hariduseta 25–64aastaste täiskasvanute osakaal peaks strateegia kohaselt vähenema 2018. aastaks 26%-ni ja 2020. aastaks 25%-ni. Selle eesmärgi täitmiseks peaks omandama kutse- või kõrghariduse igal aastal ligikaudu 7200 inimest, kes on 2020. aastaks vanuserühmas 25–64 aastat.

95. Eesmärgi täitmiseks on muu hulgas vaja tagada tööturul nõrgemas olukorras olevatele ja madalama haridustasemega töötuks jäänud inimestele täiendus- ja ümberõppe kättesaadavus ning kaotada piirangud, mis pärsivad nende isikute osalemist erinevates õppevormides, sh

³³ <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>

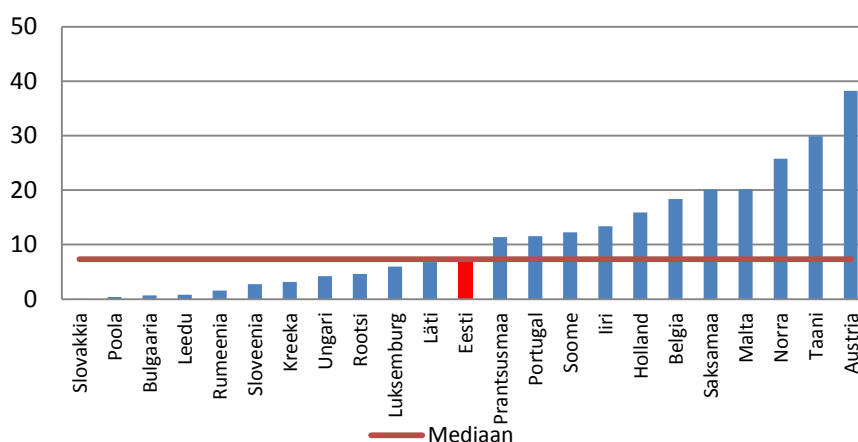
³⁴ Enamikus maakondades on erialase ettevalmistuseta inimeste osakaal veelgi suurem. Keskmisest vähem on neid vaid Harjumaal, Hiiumaal ja Ida-Virumaal.

tasemeõppes. 2015. aastal oli 42,4% registreeritud töötutest ilma erialase ettevalmistuseta, s.t üldkeskhariduse või madalama taseme haridusega.

96. Eelnevast lähtudes hindas Riigikontroll, kui palju panustavad töötute täiendus- ja ümberõppesse töötukassa koolitused ning kui paljud sooritavad koolituste järel kutse- või pädevuseksami. Kuna töötukassa on põhiline institutsioon, kelle poole töötud pöörduvad, peaks täiendus- ja ümberõpe olema töötukassa kaudu kättesaadav. Erialase ettevalmistuseta isikud on majanduslanguse taastekkimisel üks haavatavamaid sihtrühmi.

97. Eurostati andmetel osales Eestis 2013. aastal tööturukoolitusel 7,3% arvel olnud töötutest. See näitaja asetab Eesti teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega võrdluses täpselt keskele (vt joonis 11).

Joonis 11. Tööturukoolitusel osalenud registreeritud töötute osakaal ELi liikmesriikide kaupa koos mediaannäitajaga 2013. aastal (%)³⁵



Allikas: Eurostat

98. Töötukassa andmed pikema perioodi kohta ning teiste tööturuteenustega võrdluses kinnitavad, et koolitus on töötutele kõige paremini kättesaadav tööturuteenus. Arvutused näitasid, et 01.01.2011–31.12.2014 olid tööturukoolitusel osalenud ligi pooled (48,5%) 01.01.2013. a seisuga arvel olnud töötud (vt lisa F). Töötukassa pakutavatest koolitustest on antud ülevaade lisa G ning töötute ametialadest lisa H.

99. Samas näitas analüüs, et vaatamata sellele, et tööturukoolitust on saanud paljud, ei seisne koolitus alati tööturul vajaminevate uute ametialaste oskuste ja teadmiste õpetamises. Töötukassa statistika kohaselt moodustasid erialakoolitused 2014. aastal 70% kõikidest koolitustest ning üldhariva suunitlusega koolitused 30% (nt arvutiõpe, tööalane motivatsioonikoolitus, erinevate tasandite keeleõpe).

³⁵ Aastakeskmine näitaja.

Teadmiseks, et

2014. aastal moodustasid ehituse ja kinnisvaravaldkonna koolitustest 2/3 tööohutuskoolitused.

01.01.2013. a seisuga arvel olnutele pakutud tööohutuskoolitustest moodustasid 81% ühepäevased koolitused, mille käigus omandas töötu Soome tööleminekuks vajaliku tööohutuskaarti (nn roheline kaart).

Allikas: Sotsiaalministeerium; Riigikontrolli arvutused.

Töötute oskuste ja teadmiste kontrollimine

Kutsetunnistus kinnitab isiku kompetentsuse vastavust kutsestandardi nõuetele. Kutsetunnistuse olemasolu on eelduseks tööle saamisel näiteks turvatöötaja või korstnapühkijana.

Pädevustunnistus kinnitab isiku õigust tegutseda konkreetsetel ja üldjuhul reguleeritud tegevusalal või ametikohal ning pädevusele vastavas keerukus- ja vastutusulatuses. Pädevustunnistus on eelduseks töötamisel teatud tasemega ametites, näiteks elektritööjuht või tehnilise kontrolli teostaja.

Koolituste kestus

100. Riigikontrolli hinnangul puudub aga ühene arusaam, millistest põhimõtetest lähtudes liigitab töötukassa koolitusi üldhariva suunitlusega koolitusteks ning erialakoolitusteks. Näiteks on töötukassa arvestanud erialakoolituste hulka ka lühiajalised tööohutuskoolitused. Riigikontroll on seisukohal, et koolitusi, kus ei keskenduta otseselt ametialaste oskuste ja teadmiste õpetamisele, ei saa pidada erialakoolitusteks.

101. Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tähelepanu juhtinud sellele, et suurem osa praegusi töötukassa programme on suunatud vähem teadlikule kodanikule, kellele pakutakse liiga lihtsa ülesehitusega üldharivaid koolitusi (näiteks CV koostamine jms). Puudus on just erineva tasemega töötutele (sh keskastme ja tippastme juhtidele ning spetsialistidele) suunatud programmide, kus arendatakse ja kontrollitakse eelkõige tööturuvajadustele vastavaid oskusi ja teadmisi.³⁶

102. Riigikontroll uuris, kuidas toimub koolituse läbimise järel töötute oskuste ja teadmiste kontrollimine ehk kui paljud koolituse läbinutest on sooritanud kutse- või pädevuseksami ning saanud **kutse- või pädevustunnistuse**. Analüüsi tulemused näitasid, et 01.01.2013. a seisuga arvel olnud töötutest osales 8% kutse- või pädevuseksamil. Nendest sooritas kutse- või pädevuseksami edukalt ca 4/5 ehk 6,5% registreeritud töötutest (vt ka lisa I).

103. Samas selgus analüüsitulemustest, et kutse- ja pädevuseksami sooritanutest sai rohkem töötuid tööle võrreldes eksamit mittesooritanutega. Kui kutseeksamil osalenutest ja selle edukalt sooritanutest oli 6 kuud hiljem tööga hõivatud 58,5%, siis eksamit mittesooritanutest oli sama ajaga tööle saanud 51,4%. Seega sai eksami sooritanutest tööle 7,1% rohkem isikuid. Need näitajad olid 12 kuud hiljem vastavalt 34,4% ning 27,7% ehk kutseeksami sooritanutest oli tööga hõivatud 6,7% rohkem isikuid. Seega parandab kutse- või pädevustunnistuse olemine tööle saamise võimalusi. Tulenevalt kutse- või pädevuseksami läbinute väikesest arvust on selle positiivne mõju kokkuvõttes aga vähene.

104. Kutse- või pädevuseksamil osalenute väikese osakaalu üheks põhjuseks võib olla eelnevalt mainitud üldsuunitlusega koolituste arvestatav osakaal, mille käigus ei omanda töötud ametioskusi ning sellest tulenevalt ei ole neid alust ka eksamile suunata. Teiseks põhjuseks võib olla koolituste küllaltki lühike kestus, mis on üldjuhul ebapiisav, et omandada uued ametioskused (põhjuste kohta vt täiendavalt p 114–116).

105. Analüüsi tulemused näitasid, et enamik (57%) pakutud koolitustest kestis vähem kui 40 päeva ning näiteks üle 100 päeva väldanud koolitusi oli vähem kui 12% (vt joonis 12). Samal ajal on isegi põhihariduse ja baasoskuste või kõrgema haridustaseme olemasolu korral mitmetel erialadel tasemeõppekoolitus palju pikem. Näiteks oli töötukassa keevitajakoolituste keskmine pikkus 36 kalendripäeva^{37,38}, samal ajal kui

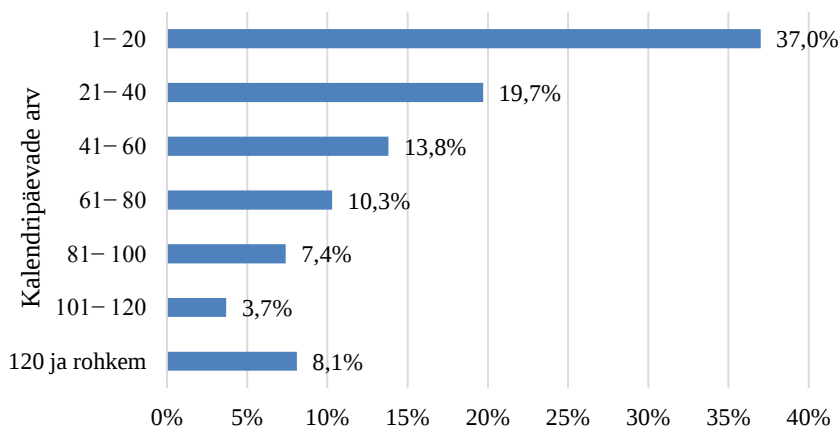
³⁶ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2016–2017“ eelnõu seletuskirja lisa.

³⁷ Ühe inimese kohta oli vastav näitaja 43 päeva.

³⁸ Töötukassa on juhtinud tähelepanu sellele, et sageli vajavad kliendid pigem keevitaja pädevuseksami sooritamiseks ettevalmistavaid kursusi ja seetõttu on keskmine koolituspäevade arv nii väike. Inimestel on baasoskused olemas ja töötukassa kaudu saadakse eelkõige täienduskoolitust. Riigikontroll on seisukohal, et töötukassa koolitused sobivadki pigem isikutele, kellel on juba eelnevad oskused olemas, kuid probleeme on sihtrühmaga, kellel eelnev eriala või erialane töökogemus puudub.

isikul, kel puudub eelnev erialane kokkupuude, kulub tasemeõppes osaoskustega keevitajaks õppimiseks minimaalselt 10 kuud. Keesvitaja kutse saavad isikud üldjuhul aga 2–3 aastaga.³⁹ Seega võivad sellise pikkusega koolitused olla piisavad juba olemasolevate oskuste ja teadmiste täiendamiseks, kuid enamasti on need ebapiisavad eelnevate erialaste teadmisteta isikute ümberõppeks (töötukassa pakutavatest koolitustest on antud ülevaade lisas H).

Joonis 12. 01.01.2013. aasta seisuga arvel olnud töötutele 01.01.2011–31.12.2014 pakutud tööturukoolituste jaotus koolituse pikkuse järgi⁴⁰



Allikas: Eesti Töötukassa, Riigikontrolli arvutused

Kutseõppe läbimisest tulenevad eelised

106. Ümberõppe käigus uue kutse omandamise kasulikkust nii eri- või kutsealase haridusega kui ka ilma vastava hariduseta inimestel näitas Riigikontrolli 2016. aastal valminud „Ülevaates täiskasvanute osalemisest kutseõppes“. Ülevaate käigus tehtud kutseõppe lõpetanud puudutanud analüüsisist selgus, et õpingutele järgnenud 12 kuu jooksul oli vähenenud töötuna arvel olnud isikute hulk ning suurenenud nii töist tulu teenivate inimeste hulk, keskmisest palgast suuremat tulu teenijate hulk kui ka ettevõtlusega tegelejate hulk. Tööturul konkurentsivõimeliste isikute osakaal lõpetanutest oli suurenenud ligi 7% võrra. Võrreldes enne õpinguid töötuna arvelolekut ja pärast õpingute lõpetamist töötuna arvelolekut, oli töötuna arvelolnute hulk vähenenud 23,2%-lt 17%-ni.

Õppes osalemise õiguslikud piirangud

107. Vaatamata sellele, et uue kutse omandamisega on õppe läbinutele kaasnenud eelised tööturul, ei toeta kehtiv õigustik töötuna arveloleku ajal õppes osalemist. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt ei võeta arvele isikut, kes õpib õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes.⁴¹ Samas on just kvalifikatsiooni tõstmine see, mis aitaks töötul parandada oma positsiooni tööturul ning looks paremad eeldused töökoha leidmiseks.

108. Praegu ei ole välja töötatud lahendust ka neile isikutele, keda lühiajalised koolitused ei aita ning kellele on vaja pakkuda pikemaajalist ümberõpet. Selles küsimuses on töötukassa ja Riigikontroll sarnasel

³⁹ <http://kutseharidus.ee/oppekava/keevitaja-3-a-viljandi-uhenatud-kutsekeskkool/>
<http://www.svtc.ee/keevitaja.html>.

⁴⁰ Perioodide arvestamisel ei ole nädalavahetusi välja arvatud, kuid tõenäoliselt enamjaolt laupäeviti ja pühapäeviti koolitusi ei toimu, mistõttu on koolituste pikkus paljudel juhtudel 2/7 võrra lühem joonisel näidatust.

⁴¹ Välja arvatud juhul, kui täiskoormusega või kutseõppes statsionaarses õppes õppiv isik on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 26 lõike 3 punktides 1–2 nimetatud tegevusega või viibib akadeemilisel puhkusel.

seisukohal, mille kohaselt võiks inimesel, kes soovib tööd leida, olla töötukassast võimalus ka tööturuteenuseid saada. Töötukassa on tähelepanu juhtinud sellele, et alates 2009. aastast on seda teemat mitmel korral tõstatatud ning tehtud ka vastavaid seadusemuudatuse ettepanekuid.

109. Lisaks on töötukassa rõhutanud, et praktikas toimub täiskoormusega õpe tihti õhtuti, nädalavahetustel või sessiooniti ning see ei takista õpingute kõrvalt töö otsimist ega töötamist. Samuti leidub piisavalt paindliku tööaja ja -korraldusega töökohti, kus töötamist on võimalik õpingutega sujuvalt ühitada. Kõike seda arvestades on ka töötukassa seisukohal, et keeruline on põhjendada kehtivat piirangut, mille kohaselt ei ole töötuna õigus arvele võtta täiskoormuses õppijat.⁴² Sotsiaalministeerium on teemat kommenteerides viidanud, et piirangu otstarbekust analüüsitakse.

110. Teine oluline probleem, mis takistab töötukassa kaudu töötute pikaajalist ümberõpet ja uue kutse omandamist tuleneb tööturuteenuste ja -toetuste seadusest. Nimelt on seaduse järgi tööturukoolitus töötule ja seaduses sätestatud juhul muule isikule korraldatav täienduskoolitus, kus omandatakse või arendatakse ameti- või muid oskusi, mis soodustavad isiku töölerakendumist. Tööturukoolituse maksimumpikkus on seaduse järgi üks aasta, mistõttu pole töötukassal võimalik pikemaid koolitusi pakkuda. Samas ei pruugi nende töötute puhul, kes vajaksid vananenud oskuste ja teadmiste täiendamist, kuni ühe aasta pikkusest täienduskoolitusest piisata.⁴³

111. Riigikontrolli 2016. aastal valminud „Ülevaade täiskasvanute osalemisest kutseõppes“ näitas, et võrreldes tööturul konkurentsivõimeliste täiskasvanud isikutega katkestavad õpingud kutseõppes sagedamini tööturul ohustatud rühma kuuluvad täiskasvanud, sh registreeritud töötud. Arvestades töötukassa regulaarset kokkupuudet töötutega ning põhjalikumalt ülevaadet nende vajadustest, on töötutel paremad eeldused töötukassa abiga edukalt eri õppevormides, sh tasemeõppes osaleda. Paralleelselt õpingutega võivad töötud vajada lisatuge erinevate teenustena.

112. Tööturuteenuste ja -toetuse seaduse järgi peab tööturuteenuste, sh tööturukoolituse osutamine soodustama isiku töölerakendumist ja töötamise jätkamist ning tööandjal sobiva tööjõu saamist. Seadus toob ka välja, et teenuseid osutades lähtutakse muu hulgas tööandja vajadustest ja õigusest vabalt valida endale tööjõudu ning tööturu olukorrast.

113. Seega on vajalik arvestada ka vajadusega pakkuda töötutele võimalust omandada uus eriala juhul, kui isiku senised oskused ja teadmised on vananenud ega vasta enam tööturuvajadustele. Praegune töötukassa kaudu pakutav töötute koolitamise süsteem selle eesmärgi saavutamist täiel määral ei toeta ning üheks võimaluseks on kaaluda töötukassa volituste laiendamist töötutele ümberõppe tagamisel.

⁴² Välja arvatud juhul, kui isik on varem nõutava aja töötanud või tegutsenud ettevõtjana või viibib akadeemilisel puhkusel.

⁴³ Piiratud on ka töötukassa võimalused kvalifikatsiooni tõsta. Praegu on neid võimalusi neli: tööturukoolitus, kvalifikatsiooni saamise toetamine (kutse- ja osakutsetunnistuse või oskusi tõendava pädevustunnistuse sertifikaadi või mootorsõiduki juhi õigust tõendava dokumendi eest tasumine), tööpraktika ja tööandjale koolituskulu hüvitamine.

Kutse- või pädevuseksami sooritamist takistavad tegurid

114. Seega mõjutab uue kutse omandamist, sh kutse- ja pädevuseksamil osalemist piisava info puudumine töötute koolitusvajaduse kohta, üldsuunitlusega koolituste arvestatav osakaal, õiguslikud piirangud ja koolituste lühike kestus. Samas tuleb tähelepanu pöörata ka sellele, et kõikidel ametialadel ei ole Eestis võimalik veel eksamit sooritada.

115. Töötukassa on öelnud, et üks arvestatavamaid põhjuseid, miks kutse- ja pädevuseksamil osalenuid on vähe, on see, et mitmed kutsestandardile vastavate erialakoolituste korraldajatest ei ole kutseandjad ega saa seetõttu koos koolitusega eksamit pakkuda.⁴⁴ Seetõttu on teinekord kutseeksami toimumise aeg ning koolituse lõppemise aeg omavahel nihkes, s.t töötul pole võimalik kohe pärast koolituse lõppu kutseeksamile minna. Samas ei puugi selleks ajaks, kui on võimalik kutseeksamit sooritada, isik enam olla registreeritud töötu või töötotsija.

116. Töötukassa on rõhutanud, et eksamile on võimalik suunata ainult arvelolevaid isikuid (koondamisteatega töötotsijaid, vanaduspensioniealisi töötotsijaid või registreeritud töötuid). Siiski tuleneb tööturuteenuste ja -toetuste seadusest põhimõte, et kui isik tööturuteenuse pakkumise kestel teatud põhjustel arvelt maha võetakse, võib ta tööturuteenust edasi saada kuni selle lõpuni.

Kutse- või pädevuseksami sooritamise vajalikkus

117. Riigikontroll ei näe põhjust, miks nimetatud põhimõtet ei võiks laiendada koolitusel osalenute teadmiste ja oskuste kontrollimise ehk kutse- ja pädevuseksamite puhul ning seda ka juhul, kui kutseandjal on võimalik eksami sooritamist pakkuda mõni aeg hiljem pärast koolituse lõppu. Koolitusel osalenu oskuste ja teadmiste kontrollimine võimaldab veenduda, kas maksumaksja raha on otstarbekalt kasutatud ning isik on omandanud piisaval tasemel need oskused ja teadmised, mille omandamise eesmärgil ta koolitusele suunati. Töötukassa on kinnitanud, et teeb ettepaneku laiendada tööhõiveprogrammis sätestatud teenust, millega toetatakse kvalifikatsiooni saamist, ka tööturukoolitusel osalenutele, kes ei ole enam töötotsijana või töötuna registreeritud.

118. Olukord, kus töötud ei soorita pärast koolitust kutse- ja pädevuseksamit ning ei omanda seeläbi n-ö tõendit oskuste ja teadmiste taseme kohta, pärsib nende konkurentsivõime kasvu tööturul. Samal ajal ei saa tööandjad kindlad olla, kas töötutel on sellised oskused ja teadmised nagu vaja. Tööandjad nimetavad aga jätkuvalt just vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõu puudust Eestis üheks peamiseks põhjuseks, mis pärsib enim ettevõtete käibe kasvu.

119. Riigikontrolli hinnangul on töötute sihipärasema koolitamise planeerimise, uue kutse omandamisest lähtuva koolituste korraldamise ning koolitusel omandatu kontrollimise kaudu võimalik parandada töötute oskuste ja teadmiste vastavust tööturu vajadustele ning tagada seeläbi paremad võimalused tööle saamiseks. Olulise eeldusena selle saavutamiseks on tarvis vaadata üle mitmed töötute õppes osalemist puudutavad piirangud ning määrata kindlaks töötukassa roll ümberõppe pakumisel.

120. Riigikontrolli soovitus tervise- ja tööministrile ning haridus- ja teadusministrile koostöös Eesti Töötukassaga: algatada tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatus, mille kohaselt oleks töötutel, kelle

⁴⁴ Lisaks on valdkondi, kus saab kutseeksamit sooritada alles siis, kui on omandatud nõutav töökogemus.

teadmised ja oskused on tööturuvajadusi arvestades ebapiisavad ning kes vajavad tööle saamiseks ümberõpet, võimalik omandada vajalik haridus kas tasemehariduse või pikema kui aastase tööturukoolituse kaudu; ning määrata seejuures selgelt kindlaks töötukassa ülesanded pikemaajalise ümberõppe pakku misel.

Tervise- ja tööministri vastus: Tööjõu oskuste ja tööturu vajaduste vastavuse saavutamisesse panustavad erinevate tegevustega Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Juhtiv roll elukestva õppe arendamisel on Haridus- ja Teadusministeeriumil. Konkreetsetest seadusemuudatusustest ei saa rääkida enne, kui asjaomaste ministeeriumite ja asutustega on läbi arutatud üldised põhimõtted. Sotsiaalministeerium on selle arutelu algatanud seoses Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 tegevuse 2.4 (töötajate täiendõpet ja ümberõppe võimaluste laiendamine) ettevalmistamisega.

Haridus- ja teadusministri vastus: Toetame tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatust, mis võimaldaks töötutel, kes vajavad tööle saamiseks ümberõpet, omandada vajalikud oskused tasemehariduses.

Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlusministri kommentaar: Nõustume seaduse muudatuse ettepanekuga. Lisaks peame oluliseks luua võimalused ja piloteerida piirkondlikult oluliste sektorite jaoks kiire ümberõppe võimalusi koostöös ettevõtetega. Varasema kvalifikatsiooni ja tööstaažiga inimese puhul ei pruugi olla alati põhjendatud pikaajaline tasemeõpe või tööturukoolitus. MKM on ka ise vastavasisulise tegevusega alustanud, toetades läbi Euroopa Liidu Sotsiaalfondi programmi „Digitaalse kirjaoskuse suurendamine“, IT-spetsialistide ümberõppe pilootprojekti ning koolitades ca 6-kuulise koolituse käigus järgneva nelja aasta jooksul 500 uut tarkvaraarendajat.

121. Riigikontrolli soovitusel Eesti Töötukassa juhatuse esimehele:

- Suurendada ümberõpet võimaldavate erialaste koolituste osakaalu, mille käigus omandavad töötud uue kutse või täiendatakse olemasolevat ning mille järel toimub koolitusel osalenute teadmiste ja oskuste kontrollimine.

Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa tänane roll oskuste arendamisel on määratletud tööturuteenuste ja -toetuste seaduses ning selle alusel kehtestatud tööhõiveprogrammis. Meie pädevuses on toetada eelkõige töö kaotanud või töökaotuse ohus olevate (koondamisteate saanud) inimeste oskuste omandamist või täiendamist eesmärgiga aidata neil võimalikult kiiresti ja sujuvalt leida uus töö.

Töötukassa pakutav tööturukoolitus on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt kuni üheaastase kestusega täienduskoolitus, kus omandatakse või arendatakse ameti- või muid oskusi, mis soodustavad tööle rakendumist. Ümberõppes saame töötukassa kaudu rääkida juhul, kui inimesel puudub erialane haridus ja varasem töökogemus valdkonnas, kus ta soovib tööd leida. Töötukassa andmetel moodustasid 2015. aastal osalemised algataseme koolitustel 79,5% ja edasijõudnute (inimene on samal erialal varem õppinud või töötanud) koolitustel 20,5% kõigist tööalastel koolitustel osalemistest.

Kvalifikatsiooni tõstmiseks on töötukassal lisaks tööturukoolitusele veel kolm võimalust: tööandjale koolituskulu hüvitamine (tööandjale hüvitatakse koolituskulu, kui töötaja vajab tööalast koolitust tervisest tuleneva ametikoha vahetuse või pikaajalise tööta oleku tõttu või tegemist on 17–29aastase erialaoskuste ja varasema töökogemuseta töötajaga), kvalifikatsiooni saamise toetamine (kutse- või osakutsetunnistuse eksami, oskusi tõendava pädevustunnistuse või sertifikaadi või mootorsõiduki juhtimise õiguse dokumendi eest tasumine) ja tööpraktika. Lisaks töötame käesoleval ajal välja töötust ennetavaid meetmeid. 2017. aastal on kavas piloteerida koolitustoetust tööandjatele, kel on vaja arendada töötajate oskusi värbamise või muutuste olukorras, ning koolituse võimaldamist töötajatele, kel on risk kaotada töö oskuste puudumise või tervise tõttu.

Tööturukoolituses ümberõppe osakaalu suurendamine eeldab töötukassa tänase rolli ja pädevuse laiendamist, sealhulgas näiteks tasemeõppes osalemise toetamist töötukassa kaudu. See omakorda nõuab laiemat arutelu ja kokkuleppeid, milline on erinevate avalike institutsioonide (Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium, töötukassa jt) roll ja vastutus tööjõu kvalifikatsiooni tõstmisel Eestis.

- Soodustada koolituse lõppedes kutse- või pädevuseksamil osalemist, sest kutse- või pädevustunnistuse omandamise järel paranevad töötute tööle saamise võimalused; ning võimaldada Eesti Töötukassa kaudu eksamile suunata ka neid isikuid, kes pole enam töötuna või töötajana arvel, et suurem osa koolitusel osalenuid saaks eksami sooritada.

Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa soodustab koolituse lõppedes kutse- või pädevuseksamil osalemist. Erialakoolitusi tellides seame, kus asjakohane, tingimuseks, et koolitus peab valmistama osalejaid ette vastava kutse- või pädevuseksami sooritamiseks. Samuti tasub töötukassa töötute ning koondamisteatega ja vanaduspensioniealiste töötajate kutse- või pädevuseksami või muude oskusi tõendavate dokumentide saamisega seotud kulu. Töötukassa on valmis tegema ettepaneku laiendada tööhõiveprogrammis sätestatud kvalifikatsiooni saamise toetamise teenust ka neile tööturukoolitusel osalenutele, kes ei ole enam töötajana või töötuna registreeritud.

Juhime siiski tähelepanu, et kutse- või pädevuseksamit ei ole võimalik kõigil erialadel sooritada. Lisaks on valdkondi, kus kutseeksamit saab sooritada alles siis, kui on omandatud nõutav töökogemus. Lähemalt leiab infot kutsete süsteemi kohta www.kutsekoda.ee.

- Kasutada OSKA-süsteemi valmides tööjõuvajaduse kaardistust, et selle alusel hinnata arvele võetavate töötute kvalifikatsiooni vastavust kujunevale tööjõuvajadusele ning planeerida töötutele koolitusi.
- Töötada välja klassifikaator, mille alusel toimuks selgelt arusaadav koolituste liigitamine üldhariva suunilusega koolitusteks ja erialakoolitusteks. Klassifikaatori väljatöötamisel lähtuda sellest, et koolitusi, kus ei keskenduta otseselt ametialaste oskuste ja teadmiste õpetamisele, ei saa pidada erialakoolitusteks.

Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa on koolitused selgelt liigitanud erialakoolitusteks ja üldoskuste koolitusteks, milleks on arvuti- ja keeleõpe, motivatsioonikoolitus ja ettevõtlusalane koolitus. Erialakoolitusteks loeme ka tööohutuse, esmaabi, toiduhügieeni jms koolitusi põhjusel, et sellealaste teadmiste-oskuste omandamist toetame üksnes juhul, kui see on vajalik konkreetsele ametikohale tööle asumiseks (nt ehitaja, lapsehoidja, toitlustuse või teeninduse alal töötaja). Soovitatud klassifikaatori väljatöötamist ei pea me põhjendatuks, kuna koolituste veelgi täpsemal liigitamisel üld- ja erialakoolitusteks peaks igal juhtumil eraldi hindama, kas konkreetset olukorda arvestades on tegemist eriala- või üldoskuste koolitusega. Näiteks on ka arvutiõppe ja eesti keele koolituste hulgas koolitusi, mis võivad olla erialased.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal mitmeid soovitusi tervise- ja tööministrile, majandus- ja taristuministrile, ettevõtlusministrile, haridus- ja teadusministrile ning Eesti Töötukassa juhatuse esimehele. Vastuse auditile saatis haridus- ja teadusminister 15.04.2016, töötukassa juhatuse esimees 18.04.2016, tervise- ja tööminister 22.04.2016 ning majandus- ja taristuminister ning ettevõtlusminister 25.04.2016.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Sotsiaalseadustiku tööeriosa väljatöötamine 40. Riigikontrolli soovitus tervise- ja tööministrile: seada 2016. aasta lõpuks nii täitmata soovitusete elluviimiseks kui ka konkreetsete otsuste vastuvõtmisele eelnevate vajalike analüüside tegemiseks selgelt mõõdetavad vahe- ja lõpptähtajad, et oleks võimalik jooksvalt jälgida rakendatavate lahendustega edasiliikumist. p-d 14–40	Tervise- ja tööministri vastus: Sotsiaalministeeriumi haldusalas kavandatud meetmete tegevuste ajakava ja tähtajad on määratud heaolu arengukava rakendusplaanis aastateks 2015–2019.
Töötuse ennetamine ning töökohtade loomise soodustamine koordineeritult tööturuteenuste pakkumisega 64. Riigikontrolli soovitus ettevõtlusministrile koostöös tervise- ja tööministriga: - Töötada hiljemalt 2017. aasta lõpuks välja programm, millega tagatakse iga regiooni eripärasid arvestades koordineeritult ettevõtluse piirkondlik arendamine, töökohtade loomise soodustamine ja tööturuteenuste pakkumine ning kindlustatakse, et suurema töötusega piirkondades toetaksid tööturuteenuste pakkumist tegevused, mis soodustavad töökohtade loomist. - Alustada koostöös ettevõtjatega uute töötute lisandumise ärahoidmiseks regionaalsete riskihinnangute koostamist (sh lähtudes tööjõuvajaduse regionaalsest kaardistusest), mille käigus selgitada välja koondamisohus olevad ametikohad. Riskihinnanguid aluseks võttes saaks töötukassa õigesti ajastada sekkumisi ning pakkuda vajalikku abi. p-d 41–64	Ettevõtlusministri vastus: Koordineeritum tegevus soovitusete elluviimiseks on võimalik realiseerida ettevõtluse tugistruktuuride konsolideerimise kaudu, mis võimaldab efektiivsemalt, vähem dubleerivalt ning koordineeritumalt pakkuda teenuseid ettevõtluse arendamiseks, sh arvestades vajadusel piirkondlikke eripärasid. Ettevõtluse tugistruktuuride ümberkujundamine on käimas. Erinevate programmide parema koostoime tagamine võib olla märksa tõhusam lahendus kui eraldiseisev uus programm. Uue programmi loomine kontekstis, kus eksisteerivad valdkondlikud arengukavad, programmid, EL SF meetmed jms, ei pruugi anda kiiret tulemust. Olulisem on auditi järeldustes toodu valguses parendada koordineerimise erinevate tööturuteenuste pakkuvate osapoolte vahel, vältimaks dubleerimist ning töötamaks välja / katsetamaks uusi ja tõhusamaid meetmeid töötute tööturule tagasi toomiseks. Vaja on tagada parem koordineerimine meetmete ja rahastuse vahel, mis on jaotunud erinevate ministeeriumide ja asutuste vahel. Selleks oleks otstarbekas: a) kaardistada seotud valdkondlikud strateegiad, programmid, SF meetmed jms koos eelarvetega; b) nende baasil luua tööturu kriisipiirkondadesse (Ida-Virumaa, Valgamaa, Võrumaa) nn pilootmeetmete pakett, et testida nende tõhusust ning pilootetapi mõõdules laiendada sihtrühmade või piirkondade põhisel. Riskihinnangute koostamine ning riskide ennetamine, sh vajadusel piirkondlikku eripära arvestades, saab olema osa OSKA-süsteemi tegevustest. Riskihinnangud ei oleks ainult töötukassale sekkumiseks, vaid ka omavalitsustele ja haridus- ja teadusministeeriumile. Sellist infot omades on piirkondlikesse probleemidesse võimalik sekkuda kogukondlikult – õppeasutus, ettevõtteid, töötukassa jne. Tervise- ja tööministri vastus: Kadusektorite tuvastamine on oluline sisend tööturuteenuste ning eelkõige tööturukoolituse pakkumisel. Sellega tegelevad üldisemal tasandil Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse ja pakkumise prognoos ning OSKA-süsteem. Samuti on töötukassal regionaalse tööjõuvajaduse paremaks hindamiseks kavas 2016. aastal välja arendada tööjõubaromeeter. Juba täna teevad töötukassa osakonnad igapäevast koostööd piirkonna tööandjatega, et saada ülevaade suuremate tööandjate tulevikuperspektiividest. Täiendava süsteemi loomist töökohtade potentsiaalse kadumise tuvastamiseks ettevõtte tasandil ei toeta. Kõrgema töötusega piirkondades, kus on puudus töökohtadest, ei piisa tööturuprobleemide lahendamiseks kindlasti üksnes tööturuteenustest. Oluline roll on töökohtade loomist soodustavatel tegevustel, mis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Kahe ministeeriumi ja teiste asjaomaste asutuste koostöös selles küsimuses on oluline. Näiteks, ministeeriumid teevad tihedat koostööd Ida-Virumaa suurkoondamistele reageerimisel ja täiendavate piirkondlike meetmete kavandamisel. Täiendava programmi lisandväärtus jääb ebaselgeks. Regionaalseid probleeme ja nende lahendamist erinevate valdkondlike

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	poliitika koostöös käsitletakse regionaalarengu strateegias. Kahe suurimate tööturu probleemidega piirkonna arengut toetavad meetmed on koondatud vastavalt Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti tegevuskavasse. Uute programmide asemel on vaja keskenduda olemasolevate tulemuslikkuse suurendamisele ning meetmete disainimisele ja rakendamisele teha asutuste vahel põhjalikku koostööd.
Kattuvatele sihtrühmadele sarnaste teenuste pakkumine 82. Riigikontrolli soovitus tervise- ja tööministrile: - Lõpetada SA Innove avatud taotlusvoorudes toetust saanud projektide raames töötukassa teenustega samasisuliste teenuste pakkumine kattuvatele sihtrühmadele. Üheks võimaluseks on siduda avatud taotlusvoorude raames projektidele toetuse andmine tingimusega, mille kohaselt peaks projekti raames pakutavate teenustega kaasnema selge lisandväärtus võrreldes töötukassa pakutavate teenustega. - Selgitada välja põhjused, miks töötud ja registreeritud töötud pöörduvad teenuste saamiseks kohaliku omavalitsuse poole olukorras, kus töötute tööle aitamine on keskvalitsuse ülesanne ning vähemalt üks töötukassa osakond on olemas igas maakonnas. p-d 65–82	Tervise- ja tööministri vastus: Põhjendamatut dubleerimist töötukassa ja projektide raames osutatavate tööturuteenuste vahel piirab avatud taotlusvooru määras: mitmeid töötukassa teenuseid ei ole lubatud rahastada (nt ettevõtluse alustamise toetus, tööharjutus, palgatoetus) ning teiste osas (nt karjäärinõustamine või tööpraktika) tuleb võimalusel teha koostööd töötukassaga. Samas peab arvestama, et täielik teenuste kattuvuse välistamine ei ole võimalik ega vajalik, sest tegevused inimeste tööturule aitamiseks on paratamatult teatud määral sarnased (teabe andmine, nõustamine ja koolitused). Avatud taotlusvoorudest on üldreeglina toetatud uude ja individuaalsete lahendustega projekte, mille raames võib osutada ka mõnda n-ö tavapärasest tööturuteenust. Projektide lisandväärtuseks on sihtrühm, kes sageli iseseisvalt ei jõua töötukassasse, kuid võib sinna jõuda projekti abil. Näiteks võib projekti sisuks olla raskesti aktiveeritava heitunud sihtrühma ülesleidmine, aktiveerimine ja seda toetavad sotsiaalteenused. Vajadusele piirata täiendavalt avatud taotlusvoorudes lubatud teenuseid ei viita ka 2014. aastal RAKE läbiviidud avatud taotlusvoorude hindamine. Lõpparuandes leitakse, et enamik projektidest on tulemuslikud (81%), ning tõhusad (83%). Auditist ei selgu, millel põhineb järeldus, et töötud ja registreeritud töötud pöörduvad kohaliku omavalitsuse poole konkreetse sooviga saada tööturuteenuseid. On loomulik, et toimetulekuraskustega inimene pöörduab abi saamiseks muu hulgas ka kohaliku omavalitsuse poole. Samuti on igati asjakohane, kui omavalitsus annab töötule teavet tööleidmise võimaluste kohta, suunab ta töötukassasse või kohaliku projekti. Auditist esitatud kohalike omavalitsuste küsitluse tulemused ei viita üheselt, et omavalitsused oluliselt mahus tööturuteenuseid osutavad. Seejuures on aluseks oleva küsimustiku metoodikas ja tulemuste kasutamises mitmeid küsitavusi. Omavalitsuste vastustest selgub, et enamus neist on osutanud teenuseid, mis on sisuliselt üldise teabe andmine töötamise võimaluste kohta. Neid omavalitsusi, kes on osutanud erinevaid spetsiifilisi teenuseid, on oluliselt vähem. Kui palju inimesi üht või teist liiki teenust on saanud, ei ole võimalik kindlaks teha. Samas ilmneb aruandest, et 17,4% omavalitsustest ei pakkunud üldse tööturuteenuseid ning 48,1% pakkus aastas teenuseid 1–10 töötule. Teisisõnu ei osutanud üldse või osutas väga väikeses mahus tööturuteenuseid 65,5% omavalitsustest. See ei toeta järeldust, et inimesed pöörduvad sageli tööturuteenuste saamiseks omavalitsuse poole ja omavalitsused neid liiga palju osutavad.
Regionaalse tööjõuvajaduse selgitamine 93. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile, tervise- ja tööministrile ning haridus- ja teadusministrile: kaardistada oskuste arendamise koordineerimisüsteemi raames piirkondade kaupa tulevikku töötajavajadus, lähtudes erinevatel ametialadel vajaminevatest oskustest ja teadmistest. See kaardistus võiks muu hulgas olla töötukassa tegevuse aluseks, kui töötukassa hindab arvele võetavate töötute kvalifikatsiooni vastavust kujunevale töötajavajadusele. Sellise hindamise tulemusi aluseks võttes saaks töötukassa pakkuda töötutele just selliseid oskusi õpetavaid koolitusi, mille järele on tööturul kujunemas suurem vajadus. p-d 83–93	Majandus- ja taristuministri vastus: Väga esialgne ja lihtsustatud kaardistus on tehtud (vt ka vastust p 64 tehtud soovitusetele), kuid see vajab kindlasti täiendamist ning tagasisidet piirkondlikult tasandilt. Prognoosi võimalik metoodoloogia edasine täiendamine ja arendamine peab toimuma OSKA-süsteemi raames, samas senised valdkondlikud tööjõuvajaduse detailsemad kaardistused pole olulist tagasisidet piirkondlike eripärade kohta välja toonud (see ei ole olnud ka töö fookuses). Tervise- ja tööministri vastus: OSKA-teabega arvestamine tööturukoolituse pakkumisel on kindlasti vajalik. Lisaks on regionaalse tööjõuvajaduse paremaks hindamiseks töötukassal kavas 2016. aastal välja arendada tööjõubaromeeter. Haridus- ja teadusministri vastus: OSKA tulemusena valmib 2018. a lõpuks vähemalt 15 valdkonnaspetsiifilist kvalitatiivset oskuste vajaduse analüüsi, mida on huvipooltel – riigist koolituste läbiviijateni – võimalik kasutada sisendina tegevuste planeerimisel, elluviimisel ja põhjendatud otsuste langetamisel. OSKA valdkondliku oskuste vajaduse analüüsi metoodikat piloteeriti 2015. a kolmes valdkonnas. IT, metsanduse ja puidutööstuse ning majandusarvestuse raportid avalikustatakse aprillis. Valdkondliku oskuste vajaduse analüüsi metoodika piloteerimise ja raportite tulemustele toetudes saab OSKA raportites regionaalset vajadust arvesse

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	võtta kahest aspektist: 1) valdkonna töökohtade asukoht maakonna tasemel; 2) valdkonna tööjõudu ettevalmistavate koolide asukoht. Seega on võimalik OSKA põhjal omavahel võrrelda tööjõunõudlust ja -pakkumist maakonna tasemel. Raportite tulemused on kättesaadavad nii töötukassale, Rajaleidja keskustele kui koolitajatele, kes saavad neid arvestada töötute kvalifikatsiooni vastavuse hindamisel ja koolituste planeerimisel. Täpsemaks regionaalse fookusega tööjõuvajaduse prognoosi jaoks ei ole OSKA-l piisavalt andmeid. Regionaalse täpsusega prognoosi tegemine OSKA-süsteemis kasvataks oluliselt töö mahtu ning tulemus oleks kõrge määramatuse astme tõttu väga ebakindel (töökohtade asukoht on üsna tinglikult määratletav, ajas väga muutuv ja ei tunnista maakondlikke piire). Regionaalse tööjõuvajaduse rahuldamisele aitaks kaasa tihe koostöö piirkonna ettevõtjatega koolituste planeerimisel ning praktilise koolituse pakkumine ettevõtetes (nt õpipoisi mudeli kasutamine). OSKA koordinaatsioonikogu koondab ja esitab ettepanekud OSKA tööjõuvajaduse prognoosi parimaks toimimiseks vajalike muudatuste ja täienduste tegemiseks andmete kogumisel pärast valdkondlike raportite avalikustamist.
Töötutele ümberõppe pakkumine 120. Riigikontrolli soovitus tervise- ja tööministrile ning haridus- ja teadusministrile koostöös Eesti Töötukassaga: algatada tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatus, mille kohaselt oleks töötutel, kelle teadmised ja oskused on tööturuvajadusi arvestades ebapiisavad ning kes vajavad tööle saamiseks ümberõpet, võimalik omandada vajalik haridus kas tasemehariduse või pikema kui aastase tööturukoolituse kaudu; ning määrata seejuures selgelt kindlaks töötukassa ülesanded pikemaajalise ümberõppe pakkumisel. p-d 105–120	Tervise- ja tööministri vastus: Tööjõu oskuste ja tööturu vajaduste vastavuse saavutamisesse panustavad erinevate tegevustega Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Juhtiv roll elukestva õppe arendamisel on Haridus- ja Teadusministeeriumil. Konkreetsetest seadusemuudatusustest ei saa rääkida enne, kui asjaomaste ministeeriumite ja asutustega on läbi arutatud üldised põhimõtted. Sotsiaalministeerium on selle arutelu algatanud seoses Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 tegevuse 2.4 (töötajate täiendõpet ja ümberõppe võimaluste laiendamine) ettevalmistamisega. Haridus- ja teadusministri vastus: Toetame tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatust, mis võimaldaks töötutel, kes vajavad tööle saamiseks ümberõpet, omandada vajalikud oskused tasemehariduses. Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlusministri kommentaar: Nõustume seaduse muudatuse ettepanekuga. Lisaks peame oluliseks luua võimalused ja piloteerida piirkondlikult oluliste sektorite jaoks kiire ümberõppe võimalusi koostöös ettevõtetega. Varasema kvalifikatsiooni ja tööstaažiga inimese puhul ei pruugi olla alati põhjendatud pikaajaline tasemeõpe või tööturukoolitus. MKM on ka ise vastavasisulisel tegevusega alustanud, toetades läbi Euroopa Liidu Sotsiaalfondi programmi „Digitaalse kirjaoskuse suurendamine“, IT-spetsialistide ümberõppe pilootprojekti ning koolitades ca 6-kuulise koolituse käigus järgneva nelja aasta jooksul 500 uut tarkvaraarendajat.
Töötute täiendus- ja ümberõpe 121. Riigikontrolli soovitus Eesti Töötukassa juhatuse esimehele: Suurendada ümberõpet võimaldavate erialaste koolituste osakaalu, mille käigus omandavad töötud uue kutse või täiendatakse olemasolevat ning mille järel toimub koolitusel osalenute teadmiste ja oskuste kontrollimine.	Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa tänane roll oskuste arendamisel on määratletud tööturuteenuste ja -toetuste seaduses ning selle alusel kehtestatud tööhõiveprogrammis. Meie pädevuses on toetada eelkõige töö kaotanud või töökaotuse ohus olevate (koondamisteate saanud) inimeste oskuste omandamist või täiendamist eesmärgiga aidata neil võimalikult kiiresti ja sujuvalt leida uus töö. Töötukassa pakutav tööturukoolitus on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt kuni üheaastase kestusega täienduskoolitus, kus omandatakse või arendatakse ameti- või muid oskusi, mis soodustavad tööle rakendumist. Ümberõpppest saame töötukassa kaudu rääkida juhul, kui inimesel puudub erialane haridus ja varasem töökogemus valdkonnas, kus ta soovib tööd leida. Töötukassa andmetel moodustasid 2015. aastal osalemised algtaseme koolitustel 79,5% ja edasijõudnute (inimene on samal erialal varem õppinud või töötanud) koolitustel 20,5% kõigist tööalastel koolitustel osalemistest. Kvalifikatsiooni tõstmiseks on töötukassal lisaks tööturukoolitusele veel kolm võimalust: tööandjale koolituskulu hüvitamine (tööandjale hüvitatakse koolituskulu, kui töötaja vajab tööalast koolitust tervisest tuleneva ametikoha vahetuse või pikaajalise tööta oleku tõttu või tegemist on 17–29aastase erialaoskuste ja varasema töökogemuseta töötajaga), kvalifikatsiooni saamise toetamine (kutse- või osakutsetunnistuse eksami, oskusi tõendava

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	pädevustunnistuse või sertifikaadi või mootorsõiduki juhtimise õiguse dokumendi eest tasumine) ja tööpraktika. Lisaks töötame käesoleval ajal välja töötust ennetavaid meetmeid. 2017. aastal on kavas piloteerida koolitustoetust tööandjatele, kel on vaja arendada töötajate oskusi värbamise või muutuste olukorras, ning koolituse võimaldamist töötajatele, kel on risk kaotada töö oskuste puudumise või tervise tõttu. Tööturukoolituses ümberõppe osakaalu suurendamine eeldab töötukassa tänase rolli ja pädevuse laiendamist, sealhulgas näiteks tasemeõppes osalemise toetamist töötukassa kaudu. See omakorda nõuab laiemat arutelu ja kokkuleppeid, milline on erinevate avalike institutsioonide (Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, töötukassa jt) roll ja vastutus tööjõu kvalifikatsiooni tõstmisel Eestis.
Soodustada koolituse lõppedes kutse- või pädevuseksamil osalemist, sest kutse- või pädevustunnistuse omandamise järel paranevad töötute tööle saamise võimalused; ning võimaldada Eesti Töötukassa kaudu eksamile suunata ka neid isikuid, kes pole enam töötuna või töötajana arvel, et suurem osa koolitusel osalenuid saaks eksami sooritada.	Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa soodustab koolituse lõppedes kutse- või pädevuseksamil osalemist. Erialakoolitusi tellides seame, kus asjakohane, tingimuseks, et koolitus peab valmistama osalejaid ette vastava kutse- või pädevuseksami sooritamiseks. Samuti tasub töötukassa töötute ning koondamisteatega ja vanaduspensioniealiste töötajate kutse- või pädevuseksami või muude oskusi tõendavate dokumentide saamisega seotud kulu. Töötukassa on valmis tegema ettepaneku laiendada tööhõiveprogrammis sätestatud kvalifikatsiooni saamise toetamise teenust ka neile tööturukoolitusel osalenutele, kes ei ole enam töötajana või töötuna registreeritud. Juhime siiski tähelepanu, et kutse- või pädevuseksamit ei ole võimalik kõigil erialadel sooritada. Lisaks on valdkondi, kus kutseeksami saab sooritada alles siis, kui on omandatud nõutav töökogemus. Lähemalt leiab infot kutsete süsteemi kohta www.kutsekoda.ee.
- Kasutada OSKA-süsteemi valmides tööjõuvajaduse kaardistust, et selle alusel hinnata arvele võetavate töötute kvalifikatsiooni vastavust kujunevale tööjõuvajadusele ning planeerida töötutele koolitusi. - Töötada välja klassifikaator, mille alusel toimiks selgelt arusaadav koolituste liigitamine üldhariva suunitlusega koolitusteks ja erialakoolitusteks. Klassifikaatori väljatöötamisel lähtuda sellest, et koolitusi, kus ei keskenduta otseselt ametialaste oskuste ja teadmiste õpetamisele, ei saa pidada erialakoolitusteks.	Eesti Töötukassa juhatuse esimehe vastus: Töötukassa on koolitused selgelt liigitanud erialakoolitusteks ja üldoskuste koolitusteks, milleks on arvuti- ja keeleõpe, motivatsioonikoolitus ja ettevõtlusalane koolitus. Erialakoolitusteks loeme ka tööohutuse, esmaabi, toiduhügieeni jms koolitusi põhjusel, et sellealaste teadmiste-oskuste omandamist toetame üksnes juhul, kui see on vajalik konkreetsele ametikohale tööle asumiseks (nt ehitaja, lapsehoidja, toitlustuse või teeninduse alal töötaja). Soovitatud klassifikaatori väljatöötamist ei pea me põhjendatuks, kuna koolituste veelgi täpsemal liigitamisel üld- ja erialakoolitusteks peaks igal juhul eraldi hindama, kas konkreetset olukorda arvestades on tegemist eriala- või üldoskuste koolitusega. Näiteks on ka arvutiõppe ja eesti keele koolituste hulgas koolitusi, mis võivad olla erialased.

p-d 94–119

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlusministri kommentaarid

- Arvutiõppe koolituse puhul peab ära märkima selle olulisust võrreldes teiste üldharivate koolitustega. Arvutioskuse omandamine võimaldab saada konkurentsieelist nii varasema eriala raames kui leida uut tööd, omandada interneti vahendusel uut eriala jne. Laialdane arvutibaasoskustega inimeste olemasolu on eelduseks kõrgema lisandväärtusega töö tegemiseks erinevates sektorites.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei vastandu nimetatud seisukohale ja jagab arvamust, et arvutiõppe on konkurentsivõime tõstmisel oluline. Samas tuleb rõhutada, et tegu ei ole siiski erialaste oskuste õpetamisega, s.t auditis käsitletavate arvutiõppe koolituste raames ei omandata üldjuhul uue kutse jaoks vajalikke erialateadmisi.

Selle teema puhul on problemaatiline, et puudub ühene arusaam, millistest põhimõtetest lähtudes liigitab töötukassa koolitusi üldhariva suunitlusega koolitusteks ning erialakoolitusteks. Näiteks on töötukassa arvestanud erialakoolituste hulka ka lühiajalised tööohutuskoolitused. Riigikontroll on seisukohal, et koolitusi, kus ei keskenduta otseselt ametialaste oskuste ja teadmiste õpetamisele, ei saa pidada erialakoolitusteks.

- Mitmetes riigile olulistest valdkondades (nt IKT) puuduvad võimalused kiiremaks (s.o lühem periood kui aasta) ümberõppeks ning uue eriala omandamiseks. Võttes arvesse töötute staatust, võiks just kiired ümberõppekoolitused olla töötutele atraktiivsed ja motiveerivad. Seega on vajalik lisaks olemasolevatele tasemeõppe koolitustele luua uued koolitusmudelid

ning neid erinevates sihtrühmades piloteerida.
3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tööjõuvajaduse prognoosi jaganud lihtsustatud meetodil maakondade tasemele, see on teadmiseks saadetud töötukassale ja Rahandusministeeriumi regionaalvaldkonna osakonnale (11.02.2016). Samuti informeeriti sellest Riigikontrolli 29.02.2016 ning 01.03.2016 saadeti Riigikontrollile maakondlik tööjõuvajaduse arvestus ja selgitused täiendavatele küsimustele. <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on oma 01.03.2016. kirjas Riigikontrollile juhtinud tähelepanu, et tegu on n-õ mehaaniliste arvestustega ning tulenevalt mitmetest meetodilistest puudustest ning kitsaskohtadest ei saa nimetatud arvutusi pidada maakondlikuks tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosiks. Lisaks oli MKM seisukohal, et eelnimetatud tulenevalt ei plaanita arvutusi ei praegu ega edaspidi avalikustada, mistõttu ei ole need laiemalt riigis kättesaadavad ega saa olla erinevate juhtimisotsuste aluseks. Riigikontroll nõustub MKMi seisukohaga, et OSKA-süsteemi raames võiks tulevikus tulla tööjõuvajaduse sisend regionaalsel tasandil.
Töötukassa juhatuse esimehe kommentaarid
1. Punktis 18 viitab Riigikontrolli varasemale soovitusel kasutada töötuskindlustushüvitise maksmisel enam astmeid, soodustamaks hüvitisetaajate kiiremat tööle liikumist. Töötukassa on analüüsinud töötushüvitiste mõju töötusest tööle liikumisele (vt näiteks http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/handle/10062/25656), mis on tõepoolest näidanud seda, et töötushüvitise perioodi lõppedes töötusest tööle liikumine suureneb. Küll aga ei saa nende analüüside põhjal järeldada, et astmed töötuskindlustushüvitise maksmisel omaksid suurt mõju inimeste käitumisele. Täiendavate astmete lisamine muudaks töötuskindlustussüsteemi inimeste jaoks keerulisemaks, kuid ei tooks tõenäoliselt kaasa inimeste kiiremat liikumist töötusest tööle. Pigem soodustab hüvitisetaajate kiiremat hüvitesse liikumist aktiivsushüvite rakendamine. Töötukassa on selleks edendanud töökeskset nõustamist ning eesmärgistanud ja jälgib hüvitisetaajate tööerakendumist nelja, kuue ja 12 kuu vaates. <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Töötukassa mainitud aktiivsushüvite on kindlasti olulised, et mõjutada töötute käitumist töötusest väljumisel. Siiski on töötushüvitistega seonduv (maksamise periood, hüvitise suurus jm) tööle jaoks üks põhilisi motiveerijaid, mis kujundab isiku käitumist. Sellest tulenevalt on Sotsiaalministeerium lubanud töötushüvitistega seonduvat (sh astmete muutmise vajalikkust) analüüsida sotsiaalseadustiku töö eriosa raames, millega on kavas alustada 2016. aasta teises pooles. 2012. aasta auditi tulemustes on Sotsiaalministeerium rõhutanud, et üldiselt kinnitavad empiirilised uuringud, et hüvitise suurus avaldab mõju isikute tööotsingukäitumisele. Sotsiaalministeerium on jõudnud Riigikontrolliga sarnaste tulemusteni, mille kohaselt liikumine hüvitesse suureneb hüvitise maksmisperioodi lõpul ning optimaalne on süsteem, kus hüvitise määr töötusperioodi vältel väheneb. Lisaks on Sotsiaalministeerium leidnud, et hüvitise suuruse kõrval on oluline selle maksmise kestus. Paljudes uuringutes on leitud, et kui hüvitisi makstakse pikka aega, väheneb oluliselt liikumine hüvitesse. Seetõttu on suhteliselt suur lühiajaliselt makstav hüvitis efektiivsem kui pikka aega makstav madal hüvitis. Suuremad toetused, mida makstakse lühikesel perioodil jooksul, kahjustavad töö leidmise motivatsiooni vähem kui suhteliselt madalad toetused, mille maksmise kestus ei ole piiratud. Töötukassa viidatud analüüs soovib aga pigem vastupidist – kaaluda Eesti töötushüvitiste süsteemi heldemaks muutmist, kusjuures eelkõige võiks pikendada potentsiaalset hüvitiseperioodi. 2. Punktid 21–24 kajastavad probleemina, et tööturumeetmeid on välja töötatud konkreetsetele sihtrühmadele (nt noored, pikaajalised töötud, hoolduskoormusega ja vähenenud töövõimega inimesed), kuid mitte kõigile töötutele, kes ei ole töötukassas töötuna registreeritud. Selgusetuks jääb, milliste töötute sihtrühmadega tegelemist peab Riigikontroll täiendavalt oluliseks, arvestades, et kõik tööta ja tööd otsivad inimesed ei vaja tingimata töö leidmiseks teenuseid. Juhime tähelepanu, et töötukassa pakub kõigile soovijatele karjääriinfot ja karjäärinõustamist ning võimalust osaleda tööotsingu töötoas ja tööklubis. <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Praegusel ELi eelarveperioodil on tähelepanu suunatud 16–29aastastele ning teatud spetsiifilistele sihtrühmadele, keda ei ole täiendavalt vanuse alusel rühmitatud (nt töövõimekaoga inimesed). Rõhutame, et enamik mitteregistreeritud töötutest ei kuulu vanusesse 16–29 eluaastat ning ka nendele peaks igakülgne abi kättesaadav olema. Riigikontroll on teadlik, et töötukassa kaudu on kõigil võimalik saada nii karjääriinfot ja karjäärinõustamist kui ka võimalust osaleda tööotsingu töötoas ja tööklubis. Siiski tuleb rõhutada, et kuna töötukassal on kokku ca 40 erinevat sekkumist, siis tegelikkuses on nimetatud sekkumiste puhul tegu ainult väga väikse osaga, mida mitteregistreeritud töötutel on võimalik saada. Oluline on märkida, et üldjuhul ei ole mitteregistreeritud töötutel võimalik saada tööpoliitika meetmeid (Eurostati klassifikaator), mille tulemusena peaksid isikud eelkõige tööle saama. 3. Punkt 25 käsitleb pikaajalistele töötutele teenuste pakkumise piisavust, asjakohasust ja mõju. Töötukassal on mitmekesine tööturuteenuste pakett, mis võimaldab osutada tööle saamiseks abi lähtuvalt iga kliendi individuaalsetest vajadustest ehk vastavalt sellele, millised on tema tööle saamise takistused. Seejuures on mitmed teenused suunatud eelkõige pikaajalistele töötutele (nt tööharjutus, vabatahtlik töö, palgatoetus, individuaalne tööle rakendamine, psühholoogiline, võla- ja sõltuvusnõustamine). Samuti teeb töötukassa kohalike omavalitsustega üle Eesti igapäevast tihedat koostööd pikaajaliste ja sotsiaalsete probleemidega töötute tööle aitamiseks, mille juurde kuulub ka konkreetse kliendi tööle asumiseks ühiselt abi kavandamine ja pakkumine. Pikaajalistele töötutele teenuste pakkumise piisavuse ja mõju tagamiseks on töötukassa arengukavas eesmärgistanud nii pikaajaliste töötute osalemine tööturuteenustel (eesmärk 2016. aastal ≥ 90%) kui ka nende tööle rakendumine (eesmärk 2016. aastal ≥ 43,5%). Lisaks juhime tähelepanu tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (§ 9 lg 6) sättele, mille kohaselt osutab Eesti Töötukassa töötule tööturuteenuseid ja muud tööle saamiseks vajalikku abi koostöös kohaliku omavalitsuse üksustega ja nende

asutustega ning teiste teenuste pakkujatega. Seetõttu ei näe me vajadust täiendavalt seadusega kehtestada kohustust koostada pikaajalisele töötule individuaalne tegevuskava koostöös talle teisi vajalikke teenuseid osutavate asutustega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhtis nii 2012. aasta auditis ning on juhtinud ka käesolevas auditis tähelepanu sellele, et pikaajaliste töötute abistamine ei piirdu ainult töötukassa tegevusega ning pikaajalistele töötutele võib olla vaja teistsugust abi kui ülejäänud töötutele. Kuigi töötukassa teeb koostööd osa kohalike omavalitsustega, on omavalitsuste suutlikkus pikaajalisi töötuid töötusinguteks ette valmistada (sotsiaalteenuseid pakkuja) jätkuvalt vägagi erinev. Riigikontrolli hinnangul on vajalik Sotsiaalministeeriumi võetud suund, mille kohaselt kavatakse ettevalmistatava sotsiaalseadustiku töö eriosa raames analüüsida pikaajaliste töötute tööle asumise soodustamiseks neile individuaalse tegevuskava koostamise kohustust koostöös asutusega, kes osutab muid isikule vajalikke teenuseid (nt sotsiaalteenuseid). Lisaks planeerib Sotsiaalministeerium leida võimalusi kuidas olemasolevat süsteemi tõhustada.

4. Punktis 49 esitatud väide, nagu osutaks töötukassa maakondlikud osakonnad tööturuteenuste osutamist etteantud nimekirja alusel, arvestamata piirkondlike eripäradega, ei ole õige. Tööturuteenuste planeerimine ja osutamine töötajate, aga ka töötajate individuaalsetest vajadustest lähtuvalt, nagu on töötukassa praktika, tähendab, et muu hulgas võetakse alati arvesse ka konkreetse piirkonna eripärasid. Teenuste vajadust (struktuuri, prioriteetsust ja mahtu) hindavad töötukassa maakondlikud osakonnad, lähtudes nimelt oma piirkonna tööturu olukorrast, klientide profiilist ja töötajate tööjõu vajadusest. Maakondlike osakondade sisendile tuginedes kujuneb töötukassa teenuste eelarve ning lepatakse kokku tööturuteenuste osutamise maht (kättesaadavus) teenuste lõikes igas maakonnas.

Riigikontrolli kommentaar: Juhime tähelepanu, et auditi menetlustoimingute ajaks polnud riik problemaatilistes piirkondades võtnud kasutusele eraldi sellele piirkonnale orienteeritud (ja vajadustele vastavaid) tulemuslikke meetmeid ning töötutele kättesaadavad tööturuteenused olid samad nagu kõikides teistes Eesti piirkondades. Samuti ei toimu tööturuteenuste pakkumine ja töökohtade loomine koordineeritult.

5. Punktides 41–43, 98 ja 103 on analüüsitud registreeritud töötute ja tööturuteenuste osutamise andmeid. Esitatud analüüsi ja järelduste kohta on meil järgmised märkused:

- Tööturuteenuste osutamisel lähtutakse iga kliendi vajadustest, mis on seotud ka piirkonnas pakutavate tööturuvõimalustega. Maakonniti erinev vajadus teenuste osutamise järele viitab sellele, et osas maakondades on töötutel rohkem takistusi töökoha leidmisel ning nende ületamiseks tuleb pakkuja rohkem teenuseid. Seetõttu ei saa püstitada eeldust, nagu peaks maakondades, kus teenuste vajadus on suurem, olema kõrgem tööerakendumise määr.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli analüüs näitas, et töötute madal tööerakendus on otseselt seotud töökohtade arvuga vastavas piirkonnas. Vt lisaks alapeatükist „Ainult tööturuteenuste pakkumine töötuid tööle ei aita, sest osas piirkondades ei ole töökohti“. Näiteks on Ida-Virumaal ja Valgamaal pakutud teenuseid paljudele, kuid tööle rakendumine on nendes maakondades riigi väikseim. Samal ajal on nendes maakondades ka väikseim ettevõtlusaktiivsus ja sellest tulenevalt on seal ka vähem töökohti, kuhu töötud võiksid kandideerida. Riigikontroll on seisukohal, et regionaalses vaates ei ole töötuse vähendamine olnud tulemuslik, kuna töökohtade loomise soodustamine ning tööturuteenuste pakkumine ei toimu regionaalselt koordineeritult. Töötukassa võib paljudele tööturuteenuseid pakkuja, kuid kui piirkonnas töökohad puuduvad, ei paranda see oluliselt töötute võimalusi tööd saada.

- Töötukassa andmetel põhineva analüüsi puhul peaks arvestama, et vaadatud on ainult ühe päeva seisuga arvelolnud kliente ja nende teenustel osalemist. Arvelolevate töötute profiil on aja jooksul muutuv (tulenevalt näiteks sesoonsusest ja suuremate koondamisjuhtumitest), mistõttu võivad ühel päeval arvel olevate töötute teenuste vajadused olla erinevad mõnel teisel ajahetkel arvelolevate töötutega võrreldes. Teenusel osalejate osakaalude ja tööle rakendujate osakaalude võrdlemisel maakondade lõikes tuleks arvestada ka seda, millistel teenustel erinevates maakondades osaleti. Teenuste lõikes on rakendumise määrad erinevad, kuna teenustel on erinevad eesmärgid. Näiteks on nõustamisteenuste eesmärk aidata töötut tööturule lähemale (lahendada probleeme, mis takistavad töötusimist ja tööle asumist, aga ka teistel teenustel osalemist), mitte niivõrd otseselt rakendada teda tööle (nagu tööpraktikal või tööturukoolitusel).

Riigikontrolli kommentaar: Metoodiliselt on küll vaadatud ühe ajahetke seisuga arvel olnud töötuid, kuid arvestatud nende teenuste vajaduse muutusega 4-aastase perioodi vältel. Nõustume, et teenustel on erinevad eesmärgid, kuid ka neid arvestades joonistub välja sama pilt. Näiteks on Ida-Virumaal pakutud teistest maakondades oluliselt rohkem nn tööpoliitika meetmeid (ehk teenuseid, mille eesmärk on töötut tööle rakendada), kuid tööle on nendest saanud märgatavalt vähem isikuid kui näiteks piirkondades, kus tööpoliitika meetmeid pakuti vähem. Ida-Viru puhul on ka näiteks töötute haridustase keskmisest kõrgem, mis ei saa olla pärssivaks teguriks võrreldes teiste piirkondadega.

- Lisaks on antud analüüsis vaadeldud teenuste saamist üsna pika perioodi jooksul (aastatel 2011–2014) ning tööle rakendumist on vaadatud 6 ja 12 kuu jooksul pärast teenuse lõppemist. Seega jäävad isikute tööle rakendumise perioodid erinevatesse aastas, mille jooksul on ka muutunud tööturuolukord. Töötukassas jälgitavatest tööle rakendumise määradest on näha, et uute töötute 12 kuu jooksul tööle rakendumise määrad tõusid 2011.–2014. aastal 51,5%-lt 59,1%-ni.

Riigikontrolli kommentaar: Töötukassa on eelnevas tagasisides seoses mõjuanalüüside läbiviimisega Riigikontrolle kinnitanud, et teenuste mõju muutus (sh tööle rakendumine) ajas ei ole märkimisväärne. Analüüsi koostamisel on seda ka arvestatud.

- Kutse- ja pädevuseksami sooritajate ja mittesooritajate tööle liikumise analüüsis on võrreldud kahe erineva grupi inimeste tööle liikumist, arvestamata nende vahelisi erinevusi. See ei ole korrektne mõjuanalüüsi meetodika, sest võrdlusgrupp ei ole õigesti koostatud. Selline analüüs ei näita tegelikke mõjusid ja võib viia vastupidiste tulemusteni.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei ole läbi viinud mõjuanalüüsi, vaid lähtunud võrdluse koostamisel tööle rakendumise määradest. Tunnuste alusel kutse- ja pädevuseksami sooritajate erinevatesse gruppidesse jagamine tähendaks seda, et grupid muutuksid absoluutarvudes väga väikseks ning analüüsi poleks võimalik korrektselt teha – audit näitas, et arvel olnud töötutest sooritas kutse- või pädevuseksami vaid 6,5% (vt ka lisa I).

6. Punktis 50 viidatakse Sotsiaalministeeriumi kavale rakendada Ida-Virumaal täiendavaid meetmeid Globaliseerumisega Kohanemise Fondi vahendite toel. Täiendavad meetmed (nt tasemeõppes osalemise toetamine, mobiilsustoetus) ja rahastamise taotlus on ettevalmistamisel. Samas on töötukassa nõukogu juba heaks kiitnud ja esitanud Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks „Tööhõiveprogrammi 2016–2017“ muudatuse, mille kohaselt hakkab töötukassa 1. maist 2016 uue meetmena rakendama Ida-Virumaal töökoha loomise toetust. Töökoha loomise toetuse eesmärk on motiveerida ettevõtjaid Ida-Virumaal töövõimalusi looma, vähendades tööandja riske ja kulusid uute töötajate värbamisel ning esimesel tööaastal. Töökoha loomise toetust makstakse tööandjale, kes võtab tööle korraga vähemalt 20 töötajat Ida-Virumaal registreeritud ja vähemalt kuus kuud tööta olnud töötute hulgast. Töökoha loomise toetuse suuruseks on 50 protsenti töötaja palgakulust, kuid mitte rohkem kui kaks alampalka. Töökoha loomise toetust makstakse kuni 12 kuud. Tegemist on ajutise erimeetmega, mida osutatakse kuni 2017. aasta 31. detsembrini. <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Teksti on uuendatud infoga täiendatud.
7. Punktis 101 jääb arusaamatuks, millel põhineb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tähelepanek ja hinnang, nagu oleks suurem osa töötukassa programme suunatud vähe teadlikule kodanikule, kellele pakutakse liiga lihtsa ülesehitusega üldharivaid koolitusi (nt CV koostamine). Esiteks ei korraldagi töötukassa CV koostamise koolitusi, vaid viib ise läbi tööotsingu töötube inimestele, kes vajavad tööotsingutes nõustamist ja juhendamist, sh kandideerimisdokumentide koostamisel ja töövestluseks valmistumisel. Meie kogemus on, et paljudel inimestel, sõltumata nende staatusest, napib teadmisi ja oskusi, kust ja kuidas efektiivselt tööd otsida. Teiseks on loomulik, et töötukassa lähtub teenuste pakkumisel oma klientide tegelikest vajadustest. Juhtidele ja tippspetsialistidele osutame teenuseid ulatuses, mis vastab nende osakaalule meie klientidest (30.03.2016. a seisuga moodustasid nii juhid kui tippspetsialistid 7% registreeritud töötutest). <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Vastav seisukoht pärineb Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2016–2017“ eelnõu seletuskirja lisast. Allikas on ka tekstis joonealuse viitena ära märgitud.
8. Punktis 117 soovime parandada, et töötukassa ei kaalu eksamite korra muutust, mis ei ole meie pädevuses, vaid teeme ettepaneku laiendada tööhõiveprogrammis sätestatud kvalifikatsiooni saamise toetamise teenust ka tööturukoolitusel osalenutele, kes ei ole enam töötajana või töötuna registreeritud. <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Sõnastust on täpsustatud.
9. Punktis 91 infokastis tööjõubaromeetri kohta palume täpsustada sõnastust järgmiselt: „Töötukassa planeerib alates 2016. aasta lõpust hakata koostama lühiajalist tööjõuvajaduse prognoosi, mis põhineb töötukassa tööandjate konsultantide hinnangul.“ <u>Riigikontrolli kommentaar:</u> Sõnastust on täiendatud.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on anda hinnang riigi tegevusele töötuse vähendamisel. Riigi tegevust saab pidada tõhusaks, kui riigi ja omavalitsuste pakutav abi aitab isikul leida kiiresti sobiva töö.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- 2012. aasta auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ antud soovitused on ellu viidud või nende elluviimist on alustatud;
- maakondades, kus on pakutud rohkem tööturuteenuseid, on ka enam töötud tööle läinud;
- välja on töötatud asukoha eripära arvestavad lahendused, mille raames pakutakse tööturuteenuseid koordineeritult ettevõtluse arendamise ja töökohtade loomise soodustamisega;
- erinevate töötuid abistavate institutsioonide ülesannete jaotus on selge ning kattuvaid tegevusi ei ole;
- riigil on välja töötatud regionaalseid erinevusi arvestav tööjõuvajaduse prognoos, mida oleks töötukassal võimalik kasutada piisava lähtealusena, et kavandada töötutele selliste oskuste ja teadmiste õpetamist, mida läheb tööturul edaspidi enam vaja;
- tagatud on tööturul nõrgemas olukorras olevatele töötuks jäänud inimestele täiendus- ja ümberõppe kättesaadavus ning kaotatud piirangud, mis pärsivad nende isikute osalemist eri õppevormides, sh tasemeõppes.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi meetodika hõlmas mitmeid andmeanalüüse, auditi meeskonna tehtud intervjuusid, omavalitsuste veebiküsitlust, dokumendianalüüsi, Statistikaameti, Eurostati, töötukassa jt avalike andmebaaside, erinevate uuringute, ülevaadete, arvamuste ja seaduste analüüsi. Täpse ülevaade auditi käigus kasutatud materjalidest saab tabelist 3.

Tabel 3. Auditis kasutatud materjalid

Andmetüüp	Allikad
Statistika	Eesti Töötukassa Eurostat Haridus- ja Teadusministeerium Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Maksu- ja Tolliamet OECD SA Innove Sotsiaalministeerium Statistikaamet
Uuringud, analüüsid ja arengukavad	1. Andres Võrk, Risto Kaarna, Kirsti Nurmela, Liina Osila, Reelika Leetmaa. Aktiivse tööpoliitika roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Praxisse toimetised 2010, 2010; 2. Anne Lauringson. Disincentive effects of unemployment insurance benefits: maximum benefit duration versus benefit level. The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration Working Paper No. 70, 2010; 3. Danilo Freitas Ramalho da Silva. Natural Rate of Unemployment". Duke University, 2010.

	4. Eesti Inimarengu aruanne 2013/2014. Eesti Koostöökoogu, 2014. 5. Ene-Margit Tiit, Mihkel Servinski. Eesti Maakondade Rahvastik hinnatud ja loendatud. Statistikaamet, 2015. 6. Epp Kallaste, Andres Võrk, Reelika Leetmaa. Töövaldkonna indikaatorite arendamine. Praxis, 2005. 7. Garri Raagma. Asustuse ja rahvastiku arengutrendid ja tulevikusuundumused, 2012. 8. Hanna Stella Haaristo. Töökäte puuduses vaevlev Eesti – kust otsida ja leida lahendusi? Riigikogu Toimetised, 2015. 9. Helen Kapsta. Rahvastikuprotsessid Läänemere piirkonnas 21. sajandil. Eesti statistikaseltsi 25. konverents. Statistikaamet, 2013. 10. Kairi Kasearu, Avo Trumm. Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005–2010. Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika Instituut. Tellija: Sotsiaalministeerium, 2011. 11. Katrin Männik, Ott Pärna. Kuidas ühendada jõud, et muuta Eesti rahvusvahelise äritegemise keskuseks – talendikate inimeste, tasuvate töökohtade ja väärtust loovate välisinvesteeringute sihtriigiks? Technopolis, 2013. 12. Kerly Espenberg, Merli Aksen, Kadri Lees, Gaabriel Tavits, Sille Vaheste-Pruul. Tööd mitteotsivad registreeritud töötud ja nende töötuna arveloleku põhjused. TÜ RAKE. Tellija: Sotsiaalministeerium, 2014. 13. Kerly Krillo, Kirsti Nurmela, Raul Eamets, Kaia Philips. Elukestva õppe roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Tartu Ülikooli Majandusteaduskond; Euroopa Kolledži Rakendusuuringute Keskus, 2010. 14. Klaus Schwab, Martin Xavier Sala. The global competitiveness report 2011-14. World Economic Forum, 2014. 15. Majanduse Pulss. KPMG, 2014. 16. Labour Market Policy Statistics – Methodology. Eurostat andmebaas, 2013. 17. Lauri Matsulevitš, Siim Sikkut, Kitty Kubo. Väliskeskkond 2020: Olulised trendid ja nende tähendus Eestile. Arengufond. Tellija: Rahandusministeerium, 2011/2012. 18. Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2023. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2015. 19. Marje Josing. Konjunktuur 1(192). Eesti Konjunktuaari Instituut, 2015. 20. Natalia, Viilmann. Eesti Konkurentsivõime ülevaade. Eesti Pank, 2015. 21. OECD Employment Outlook. Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts. OECD, 2005. 22. OECD Economic Surveys Overview. OECD, 2015. 23. Orsolya Soosaar, Natalia Viilmann. Tööturu ülevaated. Eesti Pank, 2014/2015. 24. Peter Arthur Diamond, Dale Thomas Mortensen, Sir Christopher Antoniou Pissarides „Markets with search frictions“. Nobeli majanduspreemia laureaat, 2010. 25. Raul Eamets, Smart Migration Policy. Seminar at the Academy of Sciences of Estonia, 2013. 26. Raul Eamets, Katrin Humal. Policy Performance and Evaluation: Estonia. STYLE Working Paper. University of Brighton, 2015. 27. Eesti 2020 vahearuanne. Riigikantselei, 2015. 28. Ülevaade täiskasvanute osalemisest kutseõppes. Riigikontroll, 2016. 29. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2015–2018. Sotsiaalministeerium, 2014/2015. 30. Tiia Randma. Eesti Tööturg täna ja homme. Riigikantselei, 2014. 31. Töötukassa rahulolu uuring: Töötajate rahulolu Töötukassa teenusega, Turu-uuringute AS, 2015. 32. Ülle Marksoo. Töövaldkonna areng. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 4/2014. Sotsiaalministeerium, 2014.
--	--

Auditi meeskonna intervjueritud isikud on toodud tabelis 4.

Tabel 4. Auditi käigus intervjueritud isikud

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
Eesti Töötukassa	20.04.2015	Tarmo Hellat – auditiinõunik Katrini Liivamets – teenuste osakonna osakonnajuhataja Pille Liimal – juhatuse liige Anne Lauringson – analüüsi osakonna juhataja Gerli Aas – nõunik
Sotsiaalministeerium	29.04.2015	Siiri Otsmann – tööhõive osakonna juhataja Õie Jõgiste – tööhõive osakonna nõunik
SA Innove	30.04.2015	Ülle Luide – tööelu keskuse juhataja

Allikas: Riigikontroll

Kohalike omavalitsuste veebiküsitlus

Riigikontroll korraldas teenuste pakkumist puudutava küsitluse kohalike omavalitsuste hulgas. Küsitlus saadeti kõikidele omavalitsustele 09.06.2015 ning küsitlusele oli võimalik vastata 3 nädala jooksul. Nendele omavalitsustele, kes polnud tähtjaks vastanud, pikendati vastamise kuupäeva 03.07.2015. a-ni.

Kokku vastas küsitlusele 184 omavalitsust ehk vastamise määr oli 85%. Küsitlusele jättis vastamata 31 omavalitsust: Alajõe, Alatskivi, Albu, Elva, Emmaste, Illuka, Häädemeeste, Jõgeva, Pajusi vald, Põltsamaa linn, Põltsamaa vald, Põlva vald, Kadrina, Kehtna, Kohila, Laeva, Karla, Kunda, Luunja, Sõmerpalu, Raasiku, Rakke, Rägavere, Saarde, Saue vald, Saue linn, Saku vald, Sonda, Tapa, Toila, Vaste-Kuuste vald. Nagu nimekirjast näha, jätsid küsitlusele peamiselt vastamata väiksema ja keskmise suurusega omavalitsused, s.t et küsitluse representatiivsus on küllalt hea.

Andmeallikad

Et teha auditis planeeritud andmeanalüüsi, küsis Riigikontroll asutustelt järgmisi andmeid:

1. Töötukassalt küsiti

- 01.01.2013. a töötukassas arvel olnud töötute andmed (mikroandmed);
- 01.01.2013. a töötukassas arvel olnud ja perioodil 01.01.2011–31.12.2014 vähemalt üht tööturuteenust saanud isikute andmed (mikroandmed);
- 01.01.2013. a töötukassas arvel olnud ja perioodil 01.01.2011–31.12.2014 tööturukoolitust saanud töötute andmed (mikroandmed);
- 01.01.2013. a töötukassas arvel olnud ja perioodil 01.01.2011–31.12.2014 kutse- või pädevuseksamil osalenute andmed (mikroandmed).

2. Haridus- ja Teadusministeeriumist küsiti õppeaastatel 2010/11–2014/15 kutse- ja kõrghariduse ning üldhariduse õppimise, lõpetamise ja katkestamise andmed Riigikontrolli esitatud isikukoodide alusel 01.01.2013 arvel olnud registreeritud töötute kohta (mikroandmed);

3. Maksu- ja Tolliametilt küsiti Riigikontrolli esitatud isikukoodide (01.01.2013 arvel olnud registreeritud töötud) ning lisatud kuupäevade alusel vastava kuu saadud tulu suurus kõigi tululiikide kaupa (mikroandmed). Ametist saadi kolm andmefaili: 01.01.2013. a arvel olnud registreeritud töötud; tööturuteenuseid saanud; kutse-või pädevuseksamil osalenud.

4. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt küsiti tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosi 2015–2023 andmed (agregeeritud andmed).

5. SA-Ilt Innove küsiti Euroopa Sotsiaalfondi projekti „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ aruanded perioodi 2007–2014 kohta (agregeeritud andmed).

Andmeanalüüside raames tehtud toimingud

- Saadud andmete alusel koostati integreeritud sündmuslooline andmebaas, kus on ühendatud töötukassa erinevad andmefailid (arvel olnud registreeritud töötute tausttunnused tööturuteenuste ja tööturukoolituse ning kutse- ja pädevuseksamil osalenute andmefailid) ning Maksu- ja Tolliameti andmebaas. Andmebaasi on lisatud täiendavaid tunnuseid, lähtudes analüüsi vajadusest (nn andmebaas nr 1).
- Saadud andmete alusel koostati integreeritud sündmuslooline andmebaas, kus on lingitud töötukassa arvel olnud töötute andmefail, tööturukoolituse andmefail ning kutse- ja pädevuseksamil osalenute andmefail Haridus- ja Teadusministeeriumi andmebaasiga. Andmebaasi on lisatud täiendavaid tunnuseid, lähtudes analüüsi vajadusest (nn andmebaas nr 2).

Eelnimetatud integreeritud andmebaaside põhjal tehti järgmised analüüsid:

- 01.01.2013. a arvel olnud registreeritud töötute jaotus tööturuteenuste saamise ja mittesaamise järgi ning tööle saamise analüüs nii tööturuteenuseid saanutest kui ka tööturuteenuseid mittesaanutest vastavalt 6 kuud ja 12 kuud pärast teenuse saamise lõpetamist baseerub andmebaasil nr 1 (vt lisa D).
- 01.01.2013. a arvel olnud registreeritud töötute tööturukoolituse saamise ja mittesaamise järgi ning tööturukoolituse saanute kui ka mittesaanute kohta tööle saamise analüüs vastavalt 6 kuud ja 12 kuud peale tööturukoolituse saamise lõpetamist. Analüüs rajaneb andmebaasil nr 1 (vt lisa F).
- 01.01.2013. a arvel olnud registreeritud töötute jaotus koolitusel osalemise ja kutseeksami sooritamise järgi ning kutseeksami sooritanutest ja mittesooritanutest tööle saamine 6 kuud ja 12 kuud hiljem rajaneb andmebaasidel nr 1 ja 2 (vt lisa I).
- Alapeatükis „Tööturuteenuseid on saanud paljud, kuid tööle saamine on piirkonniti ebaühtlane“ koostatud analüüs baseerub andmebaasil nr 1 ning lisaks kasutati töötukassa avalikku andmebaasi koduleheküljel. Riigikontroll uuris, kuidas on tööturuteenused maakonniti jaotunud ning analüüsis tööturuteenuste ja registreeritud töötute omavahelist seost.
- Alapeatükis „Ainult tööturuteenuste pakkumine töötuid tööle ei aita, sest osas piirkondades ei ole töökohti“ koostatud analüüs rajaneb andmebaasil nr 1. Lisaks on kasutatud Statistikaameti avalikku andmebaasi ning SA Innove kaudu rahastust saanud projektide aruandeid. Riigikontroll uuris tööpoliitika meetmete ja registreeritud töötuse lõhesid ning maakondade jaotumist lõhede omavahelisest seosest lähtudes. Samuti uuriti tööpoliitika meetmete abi suurema töötusega piirkondades töötuse vähendamisele.
- Alapeatükis „Töötutel on võimalik teenuseid saada erinevatest asutustest“ koostatud analüüsis on kasutatud omavalitsuse küsitluse tulemusi ning SA-Ilt Innove saadud „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise“ projekti aruandeid, samuti töötukassa avalikku andmebaasi. Riigikontroll uuris, kas erinevate institutsioonide pakutavad teenused kattuvad või täiendavad üksteist, ning sama uuriti ka teenuseid pakutavate sihtrühmade kohta.
- Alapeatükis „Riigis puudub piisavalt täpne tööjõuvajaduse prognoos, millest töötute koolitamisel oleks võimalik lähtuda“ koostatud analüüs rajaneb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi

tööjõuvajaduse- ja pakkumise prognoosi metoodika kirjeldusel, andmefailidel ning konsultatsioonil prognoosi koostajaga.

- Alapeatükis „Töötute koolitamine seisneb eelkõige täiendusõppes, vähem ümberõppes“ rajaneb Eurostati andmetel, töötukassa tööturukoolituste (sh koolituse kestuse) andmetel ning töötukassa kutse- ja pädevuseksami andmetel.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud lõpetati oktoobris 2015.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Liisi Uder (kuni 18.12.2015), vanemaudiitor Mart Vain (auditijuht alates 21.12.2015) ja audiitor Urve Kask.

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 2-1.7/16/70098/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid tööturu valdkonnas

- 16.06.2015 – Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest
- 25.02.2014 – Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus
- 09.11.2012 – Riigi tegevus töötute toomisel tööturule
- 18.10.2010 – Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel
- 27.03.2008 – Riigi tegevus tööturult tõrjutute tagasitoomiseks tööturule
- 14.09.2006 – Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Ülevaade auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ Sotsiaalministeeriumile tehtud soovitude täitmisest

Tehtud soovitus	Auditeeritu vastus 2010	Sotsiaalministeeriumi vastus märtsis 2016
Töötute rahaline toetamine		
■ 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 sissetulekute töötuse ajal võimaldab hinnata inimeste toimetulekut ning ennetada inimeste vaesusesse sattumist. Inimestel peab töötuse korral olema võimalus saada tööotsingute ajaks piisavat riigi tuge. Põhiauditi p-d 30–37	Juhime tähelepanu, et erinevate elanikkonnarühmade, 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 jm. 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“.	Sotsiaalministeerium on ette valmistanud heaolu arengukava 2016–2023. Kui üldjuhul saab inimene toimetulekuks vajaliku sissetuleku, tehes tööd, võib esineda perioode, kus see on takistatud või piiratud. Sotsiaalsete riskide realiseerumise korral on inimese majandusliku toimetuleku kindlustamisel ja vaesuse vältimisel olulise tähtsusega sotsiaalkaitse kättesaadavus ja adekvaatsus. Sealjuures peab hüvitiste ja toetuste süsteem koos maksupoliitikaga soodustama ja toetama töötamist ehk inimese enda aktiivsust oma toimetuleku kindlustamisel. Seetõttu on heaolu arengukava üheks alaeesmärgiks sotsiaal-kindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja muu abi kaudu inimeste sotsiaalse kaitse tagamine ja miinimumhüvitiste adekvaatsuse kindlustamine. Arengukavas on ühendatud mitme valdkonna (nt sotsiaal- ja töövaldkonna areng ja eesmärgid), sest vaesuse vähendamine ja inimesele piisava sissetuleku teenimise võimaldamiseks on oluline mõju nii sotsiaal-kindlustusel, maksupoliitikal kui ka töötegemise võimalustel. Arengukava kohaselt hinnatakse sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste skeemide rakendamisel ja arendamisel nende tõhusust eri elanikkonnarühmade vaesuse ennetamisel ja vähendamisel ning nende mõju töötamise motiivatsioonile ja tööalasele aktiivsusele. Töötushüvitiste (töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus) maksmine peab tagama töötule piisava sissetuleku töö otsimise ajal ning aitama vältida vaesusriski, kuid samal ajal toetama ka kiiret tööturule naasmist. Seetõttu jääb töötushüvitiste maksmine ka edaspidi ajaliselt piiratuks. Arengukava kohaselt vaadatakse üle töötushüvitistega kaetuse suurendamise ja töötushüvitiste minimaaltaseme tõstmise võimalused jms. Töö otsimise ajal võib isik saada sissetulekut ka muu hüvitise või toetusena (nt töövõimetoetus osalise töövõimega isikule, kes on töötaja otsib tööd). Seetõttu on oluline arendada sotsiaalkaitse valdkonda tervikuna. Arengukava kohaselt on kavas tõsta ka toimetulekupiiri. Täpsemad tegevused arengukava eesmärkide täitmiseks on sätestatud heaolu arengukava rakendusplaanis aastateks 2015–2019. Arengukava on leitav EIS-ist ((toimik 16-0033, https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/82e5b27f-a19c-4f3b-98bb-40d5412e5f29)).
Töötuskindlustushüvitise maksamise põhimõtted		
■ Korraldada töötus-kindlustushüvitise maksamise põhimõtted	Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et kehtiv töötuskindlustushüvitise süsteem on mitmeastmeline. Esmalt makstakse koondamise	Vt vastus eelmisele punktile. Arengukava näeb ette töötushüvitiste ja teiste sotsiaalkindlustushüvitiste arendamise,

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 maksimise 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.	korral isikule koondamishüvitist, mis on ühe kuu keskmine töötasu või kahe kuu keskmine töötasu, vastavalt töötatud perioodile tööandja juures (TKindLS, § 14²). Järgmise astmena on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele, mis on 50% töötasust esimesest kuni 100. kalendripäevani ja 40% töötasust 101-st kuni 360. kalendripäevani (TKindLS, § 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 töötuskindlustusele. 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 aktiivsuse nõuded, mis tasakaalustavad õigust hüvitistele saajapoolsete kohustustega. Aktiivsuse nõuded on sätestatud TTTS § 27 lg 1.	läheldes sellest, et hüvitiste ja toetuste maksime peab toetama töötamist ehk inimese enda aktiivsust oma toimetuleku kindlustamisel. Samuti on oluline, et hinnatakse erinevate hüvitiste ja toetuste koostöö.
Töötuskindlustushüvitise maksmise põhimõtted		
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. Põhiauditi p-d 48–50	Ei ole nõus vanemahüvitise mittemaksmisega selleks õigustatud perioodil. Oleme nõus kaaluma sotsiaalseadustiku ettevalmistamise raames sissetulekut asendavate hüvitiste järjekikkust maksmist.	Vt vastused eelmistele punktildele, sh töötushüvitiste ja teiste sotsiaalkindlustushüvitiste arendamise punktile. Töötuskindlustushüvitise ja vanemahüvitise samaaegse maksmise korral on võimalik lahendusvariant lisaks järjekikkusele maksmisele ka vanemahüvitise vähendamine töötuskindlustushüvitise võrra, s.t sarnaselt samaaegselt saadavale töötasule vähendatakse vanemahüvitist. Hetkel analüüsitakse antud teemat perehüvitise seaduse eelnõu ettevalmistamisel, samuti on antud teema lahendust vajava probleemina toodud välja heaolu arengukavas.
Töötukassas mitte arvel olevate töötute toetamine		
- Uurida, mis iseloomustab töötuid, kes töötukassa kaudu pakutavaid teenuseid ei saa. - Hinnata, kas ja milliste teenustega on võimalik selliseid töötuid toetada ning neid võimalikult	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	Heaolu arengukava kohaselt on tööturult sagedamini eemale jäävate sihtrühmade aktiveerimisel oluline asutuste koostöö ja teenuste omavaheline kombineerimine. Koostöö puhul on seni olnud probleemkohtadeks vastutuse võtmine ja võrgustikutöö juhtimine. Tegevuste dubleerimise ja nn hallide alade tekkimise vältimiseks tuleb tööturumeetmeid paremini seostada teiste poliitikaalvõrkudega

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. Põhiauditit p-d 61–67	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 töötusimiskava alusel, kus kaardistatakse konkreetse isiku tööerakendumist takistavad asjaolud ning tööturumeetmed valitakse just nende takistuste 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 töötusisungunõustamist, 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 töötusisunguid. 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 täiskõormusega õppes õppivatele töötutele senisest rohkem töötusisungute 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.	(nt haridus-, ettevõtlus-, maksu-, sotsiaal- ja tervishoiupoliitika). Tööturuteenuste osutamist on viimastel aastatel oluliselt laiendatud neile sihtrühmadele, kes ei ole töötuna arvel. Näiteks, töötavad isikud, kellel on töövõime vähenenud, koondamisteate saanud isikud, kes enne tööle asumist olid pikka aega ilma tööta jne. Selleks, et tagada isikule tema vajadusi kõige paremini toetava tööturuteenuse osutamine, koostatakse isikule individuaalne töötusimiskava. Mitteaktiivsete ja töötukassa vaateväljast väljas olevate töötute hõivesse toomine on üks oluline tööpoliitika eesmärk. Selleks analüüsitakse regulaarselt mitteaktiivsete sihtrühmi, neid iseloomustavaid tunnuseid, mitteaktiivsuse põhjuseid. Nende isikute, kes ei ole töötuna arvel, toetamiseks kuulutatakse tervise- ja tööministri 11.09.2015. a määruse nr 41 „Töölesaamist toetavad teenused“ alusel välja avatud taotlusvoorud noorte ja pikka aega tööturult eemal olnud isikute tööle asumist ja tööturul püsivast soodustavate projektide läbiviimiseks toetuse andmiseks. Toetust võivad saada projektid, mis on suunatud 16-29 a noorte, kes ei tööta ega õpi ja kellel on I või II taseme haridus, ning pikka aega (12 kuud) tööturult eemal olnud isikute tööle asumise toetamiseks. Eelistatakse nende regioonide projekte, kus on suurem statistiline tööpuudus. Mitteaktiivsete pikaajalise tervisekahjustusega inimeste töötukassasse ja tööturule toomiseks on käivitatud töövõimereform, mille raames on tehtud erinevaid uuringuid ja analüüse mitteaktiivsuse põhjuste tuvastamiseks ja sobivate lahenduste väljatöötamiseks. Prioriteediks on erivajadustega noorte sujuvam suundumine haridussüsteemist tööturule. Mitteaktiivsete vanemaealiste tööturult eemale jäämise põhjuseid on analüüsitud ning vastavad toetamise meetmed kas kavandatud (ESF tööturuteenuste programm) või kavandamisel (pensionireform). Mitteaktiivsete noorte (nt nn NEET-noored, kes ei õpi ega tööta) aktiveerimiseks on suunatud nii HTMi kui ka SoMi noortegarantii meetmed. Noortegarantii raames toetatakse noorte tööle asumist. Selleks, et soodustada mitteaktiivsete noorte pöördumist töötukassasse, tehakse koostööd noortekeskustega. Noortegarantii riikliku tegevuskava keskne tähelepanu on just madalama haridustasemega ja vähese töökogemusega noortel ning ellu viiakse nii noorte töötuse ja tõrjutuse ennetamisele suunatud tegevusi kui ka noortele suunatud tööelust informeerivaid tegevusi, näiteks „Minu esimene töökoht“ aitab tööd leida noortel, kes on vähemalt neli kuud olnud töötud ning kellel ei ole erialast haridust ja on puuduv või vähene töökogemus. Sihtrühmaks 17–29 a erialase hariduseta noored, kellel puudulik või vähene töökogemus, pakutakse tööandjale palgatoetust (50% töötaja ühe kuu töötasust), hüvitatakse tööandjale töötaja koolituskulud (2500 eurot 2 aasta jooksul). Korraldaja on töötukassa. Noorte kaasamiseks ja NEET-noorte leidmiseks teeb töötukassa koostööd ka noortekeskusega. Täiendavalt algatati 2015. aastal ka projekt „Noorte Tugila“ – NEET-noorte toetamine
---	---	--

		noortekeskustes – , kus võrgustiku- ja noorsoo-töö võimaluste kaudu jõutakse nooreni, kes saab individuaalset toetust ja eesmärk on suunata noort tööle või kooli. Praegu on seotud sellega ca 30 noortekeskust. Loodetakse jõuda kuni 100 noortekeskuseni aastaks 2018. „Noorte Tugila“ planeeritud praegu kuni 2018. a lõpuni. Sihtrühm on 15–26aastased NEET-noored. Soovitakse 3 aasta jooksul jõuda kuni 8500 nooreni. 2016. aasta lõpuks planeeritud 1750 lugu. 2015. aastal olnud 330 juhtumit. Töötukassaga koos käiakse ka ennast tutvustamas erinevatel messidel. Laste ja pereliikmete hooldamise tõttu tööturult eemale jäänute sihtühma on samuti analüüsitud ning nende jaoks lahenduste leidmiseks on kokku kutsutud. hoolduskoormuse vähendamise rakkerühm.
Tööturuteenuste võrdse kättesaadavuse tagamine ja pikaajaliste töötute toetamine		
- 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. Põhiauditi p-d 69–82	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. MOBI-l võivad osaleda kõik soovijad. Käsitletav teemade ring lepatakse kokku 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 iseteeninduse portaali, kus töötud saavad hallata infot ja kasutada erinevaid e-teenuseid. Uued võimalused tekivad iseteeninduskeskkonda järk-järgult koos töötukassasiseste infosüsteemide arendamisega. 2011. aasta jaanuarist saab töötotsija iseteeninduses tööpakkumisi otsida, luua oma CV, kandideerida tööpakkumistele, vaadata oma 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 aegsid 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 (töötotsingute 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	Heaolu arengukava kohaselt on tööturult sagedamini eemale jäävate sihtühmade aktiveerimisel oluline asutustevaheline koostöö ja teenuste omavaheline kombineerimine. Koostöö puhul on probleemkohad seni olnud vastutuse võtmine ja võrgustikutöö juhtimine. Tegevuste dubleerimise ja nn hallide alade tekkimise vältimiseks tuleb tööturumeetmeid paremini seostada teiste poliitikavaldkondadega (nt haridus-, ettevõtlus-, maksu-, sotsiaal- ja tervishoiupoliitika). Jätkuvalt on oluline toetada pikemat aega tööd otsivate või tööturult eemal olnud inimeste sisenemist tööturule. Sageli eeldab nende tööturustamise kõrvaldamine lisaks tööturumeetmetele muude meetmete rakendamist (näiteks sõltuvusprobleemidega inimestele ravi ja toetavate teenuste pakkumine, multiprobleemsetele inimestele individuaalse toe pakkumine), eri institutsioonide rollide kindlaks määramist, võimekuse suurendamist ja võrgustikutööd (vt rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 ja alaeesmärk 3). Kõige parem ülevaade inimeste mittetöötamise põhjustest on kohalikul omavalitsusel. Seetõttu on oluline töötukassa ja omavalitsuste koostöö. Et seda koostööd veelgi suurendada, on Euroopa Liidu toetusi kasutatud just selliste tegevuste rahastamiseks, mis soodustavad kohalike omavalitsuste kaasamist. Tervise- ja tööministri 04.12.2014. a käskkiri nr 127 „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“ reguleerib noortele ja vanemaalastele tööturuteenuste osutamist ning regionaalse tööjõupakkumise suurendamiseks toetuse maksmist (mobiilsustoetus). Tervise- ja tööministri 25.11.2014. a käskkiri nr 210 „Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine“ eesmärk on tagada karjääriteenuste kättesaadavus töötavatele ja mitteaktiivsetele inimestele ning seeläbi suurendada nende konkurentsivõimet tööturul. (Meede laiendab karjäärinõustamist ka neile, kes ei ole registreeritud töötuna.) Tervise- ja tööministri ning sotsiaalkaitseministri 27.03.2015. a käskkiri „Tööturuteenuste osutamine töövõimereformi sihtühmale“ reguleerib vähenenud töövõimega inimeste töölerakendamiseks ja töötamise toetamiseks

	osatahtsus 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 eesmärk on aidata inimestel neid probleeme lahendada, et nad suudaksid keskenduda töö otsimisele, saaksid osaleda tööturuteenustes 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 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 eesmärk 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. Eesmärk 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 paari-päevase töö, kaotas ta kohe võimaluse palgatoetusega tööle saada. Pikaajalistele töötutele	tööturuteenuste osutamist ja toetuste maksmist ja laiendab oluliselt sellele sihtrühmale pakutavaid teenuseid ja toetuseid. Tervise- ja tööministri 11.09.2015. a määruse nr 41 „Töölesaamist toetavad teenused“ alusel kuulutatakse välja avatud taotlusvoorud noorte ja pikka aega tööturult eemal olnud isikute tööle asumist ja tööturul püsimist soodustavate projektide läbiviimiseks, toetuse andmiseks. Toetust võivad saada projektid, mis on suunatud 16–29 a noorte, kes ei tööta ega õpi ja kellel on I või II taseme haridus, ning pikka aega (12 kuud) tööturult eemal olnud isikute tööle asumise toetamiseks. Kusjuures sihtrühma kuuluvad isikud ei pea olema töötuna arvel.
--	--	---

	pakutakse samuti teenuseid läbi avatud taotlus-vooru rahastust saanud projektide. Nüüdseks on meetme „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ 125 rahastust saanud projektist 67-sse kaasatud pikaajalised töötud. Käimas-olevate 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 eurot, sellest 2,8 eurot on riigi jaoks puhas täiendavate otseste maksude laekumisest tulenev võit.	
Omavalitsuste roll töötute toetamisel		
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 töötuskoosteks valmisolekut ning tegeleda nende töötutega, kes aktiivselt tööd ostivad. Siinjuures tasuks kaaluda süsteemi muutmist selliselt, et aktiivsete töötuskoostega tegelevat töötut toetataks täies ulatuses töötukassa kaudu. Sellisel juhul jääb omavalitsustel rohkem aega ja raha	Nõustume, et sageli on pikaajalistel töötutel tööle asumise takistused sellised, mida ei saa lahendada tööturuteenustega, näiteks halb transpordihüendus, lastehoiuvõimaluste puudumine, ning vajalikke teenuseid peaks pakkuma ka kohalik omavalitsus. Seega on pikaajaliste töötute tööle tagasi toomisel töötukassa ja kohalike omavalitsuste koostöö olulise tähtsusega. Samas peame vajalikuks selget jaotust ja vastutust kohalike omavalitsuste korraldajate ja tagatavate teenuste ja töötukassa 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 KOVi kohustus. Asjaolu, et invatranspordi vajab puudega töötut, 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	Vt ka eelmist vastust. Tervise- ja tööministri 11.09.2015. a määruse nr 41 „Töölesaamist toetavad teenused“ alusel kuulutatakse välja avatud taotlusvoorud noorte ja pikka aega tööturult eemal olnud isikute tööle asumist ja tööturul püsivast soodustavate projektide läbiviimiseks toetuse andmiseks. Toetust võivad saada projektid, mis on suunatud 16–29 a noorte, kes ei tööta ega õpi ja kellel on I või II taseme haridus, ning pikka aega (12 kuud) tööturult eemal olnud isikute tööle asumise toetamiseks. Seejuures ei pea sihtrühma kuuluvad isikud olema töötuna arvel. Projektile võib toetust taotleda ka kohalik omavalitsus. Sotsiaalministeerium on sotsiaalõiguse kodifitseerimise raames ette valmistanud ning Riigikogu on vastu võtnud uue sotsiaalhoolekande seaduse, mis sisaldab ka kohalike omavalitsuste korraldajate sotsiaalteenuste miinimumnõudeid. Selleks, et toetada kohalikke omavalitsusi sotsiaalteenuste arendamisel (sh piiriülese koostöö juurutamisel), teenuste kvaliteedi tõstmisel ning kättesaadavuse parandamisel, on Sotsiaalministeerium kavandanud Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest toetada kohalike omavalitsusi ca 31 miljoni euroga. Raha kasutamine on kavandatud läbi avatud

sotsiaalsete probleemidega hädas olevate isikute vajaduste hindamiseks ja neile abi pakkumiseks. Põhiauditi p-d 84–89	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 tööturu-teenustele 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 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.	taotlusvoorude, mis avanevad kohalikele omavalitsustele alates 2016. aasta algusest.
Töötute kvalifikatsiooni parandamine		
- 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. Põhiauditi p-d 91–101	Tööturu muutuvate vajaduste ja inimeste oskuste ühitamisega seotud lahenduste väljatöötamiseks moodustas Vabariigi Valitsus käesoleval suvel eri ministeeriume (sh Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeerium), asutusi ja huvirühmi hõlmava inimeste oskuste ja tööturu muutuste ühitamise rakkerühma. Rakkerühma ülesanne on muu hulgas oskuste arendamist toetavate toetuskeemide välja-töötamine erialase hariduse, ümber- ja täiendus-õppe kättesaadavuse suurendamiseks; täiskasva-nute tööalase koolituse korralduspõhimõtete üle-vaatamine ja täpses ülesannete jaotuses kokku-leppimine. Sotsiaalministeerium leiab, et Riigi-kontrolli 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 kõrghariduse 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. Soovitu-sega 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.	Oskuste tõstmine on elanikkonna vananemise ja struktuurse tööpuuduse olukorras inimeste tööhõive ja tööandjatele sobiva tööjõu tagamiseks olulise tähtsusega meede. Üldjuhul võetakse töötuna arvele isik, kes ei õpi statsionaarses õppes ega täiskoormusega õppes. See reegel ei kehti nende töötute osas, kes õpivad täiskoormusega õppes või kutseõppes statsionaarses õppes ning on enne töötuks jäämist 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva töötanud. Need isikud võivad samal ajal õppida ja olla töötuna arvel. Kui isik ei ole enne töötuna arvele võtmist töötanud ja õpib täiskoormusega õppes või kutseõppes statsionaarses õppevormis, siis teda töötuna arvele ei võeta. Tal on õigus saada õppetoetuste ja õppelaenu seaduses sätestatud toetusi. Sotsiaalministeerium analüüsib koos Haridus- ja Teadusministeeriumiga täiskasvanute oskuste omandamise võimalusi, sh toetusi ja muid õppimisega kaasnevaid hüvesid, et soodustada oskuste omandamist ning vältida samaliigiliste toetuse samaaegset maksmist.
Pikaajaliste töötute aitamine		

■ 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 analüüsides 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. Põhiauditi p-d 108–115	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 kasutamisel täiendkoolitustel ka ümberõppele ning suurendati koolituskaardi maksumust 959 eurot 2500 euroni. Olukorras, kus vabu töökohti on vähem kui tööd leida soovivaid inimesi, on oluline ennetada mitteaktiivsust ja heitunuks muutumist, s.t 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 jm). 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).	Vt vastust informatsioonipäringu küsimusele 2. Tervise- ja tööministri 11.09.2015. a määruse nr 41 „Töölesaamist toetavad teenused“ alusel kuulutatakse välja avatud taotlusvoorud noorte ja pikka aega tööturult eemal olnud isikute tööle asumist ja tööturul püsimist soodustavate projektide läbiviimiseks toetuse andmiseks. Toetust võivad saada projektid, mis on suunatud 16–29 a noorte, kes ei tööta ega õpi ja kellel on I või II taseme haridus, ning pikka aega (12 kuud) tööturult eemal olnud isikute tööle asumise toetamiseks. Kusjuures sihtrühma kuuluvad isikud ei pea olema töötuna arvel. Et soodustada töökohtade loomist piirkonnas, kus on koondamistel oluline mõju, on ette valmistamisel töökoha loomise toetuse meede. Seda on kavas rakendada Ida-Virumaal, kus naftahinna languse tõttu on läbiviimisel olulise mõjuga koondamised. Pikaajaliste töötute tööturule sisenemise võimaluste suurendamise eesmärgil on 15.02.2016 on võetud vastu Euroopa nõukogu soovitus (2016/C 67/01), mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=OJ:C:2016:067:TOC). Soovitus on suunatud sellele, et liikmesriigid pakuks pikaajalistele töötutele tühusat ja koordineeritud tuge. Selles nähakse vajadust tagada, et registreeritud pikaajalistele töötutele pakutakse põhjalikku personaalset hindamist ja nõustamist ja tööturule integreerimise lepingut hiljemalt siis, kui nende töötuks jäämisest on möödunud 18 kuud. Leping peab minimaalselt hõlmama personaalset teenusepakkumist, mille eesmärk on töökoha leidmine, ning ühtse kontaktpunkti kindlaksmääramist. Olemasoleva süsteemi ja kehtivate õigusaktidega Eesti juba täidab soovitusel seatud põhimõtteid. Samas analüüsime võimalusi süsteemi veelgi tõhustada.
Ravikindlustuse tagamine		
■ 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. Põhiauditi p-d 120–129	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 mitte-saavale 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 Sotsiaal-	Oleme kindlustamata isikute üldarstiabiiks igal aastal vahendeid riigieelarvest taotlenud, mida rahuldatud ei ole. Peame probleemi lahendamist oluliseks. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on punkt 10.46, mille kohaselt on võetud ülesandeks käesoleva aasta märtsiks analüüsida tervishoiu lisarahastamise võimalusi ja teha ettepanekud jätkusuutlikkuse tagamiseks. Selle tegevuse raames on analüüsitud ka kindlustuskaitse laiendamise võimalusi ja ettepanekutega on kavas valitsusele esitada märtsi lõpuks.

	ministeeriumi esitatud kontseptsiooni teadmiseks, selle rakendamine on riigieelarve pingelist seisu arvestades praegu edasi lükatud.	
Tööturupoliitika arendamine		
Kujundada eelmises soovituses nimetatud statistika põhjal tööturupoliitika suunad, millest lähtuvalt tegeletak s süstemaatiliselt ka isikutega, kes ei ole töötuna arvel ega hõivatud. Põhiauditi p-d 132–139	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.	Vt vastused teemadele „Töötute rahaline toetamine“ ja „Töötukassas mitte arvel olevate töötute toetamine“.

Lisa B. Ülevaade auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ Eesti Töötukassale tehtud soovitude täitmisest

Tehtud soovitus	Auditeeritu vastus 2010	Töötukassa vastus oktoobris 2015
Töötukassa osutatud teenuste mõjude hindamine		
- 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. Põhiauditi p-d 69–82	1. Töötukassa viis 2011. aastal läbi tööturu-koolituse mõjuanalüüsi, 2012. aastal analüüsiime 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 tööle-rakendumist 6 kuu jooksul teenuse lõppemisest). 2. Töötukassa teeb pidevalt koostööd kohalike omavalitsuste ja teiste potentsiaalsete teenusepakkujatega (nt korraldame teavitus- ja koolitus-päevi) eesmärgiga suurendada kvaliteetsete tööturuteenuste pakkujate ringi ning teha meie klientidele töölesaamiseks vajalikud teenused kättesaadavaks võimalikult kodus 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 tööle-aitamiseks vajalikke teenuseid ja tegevusi kogukonnas. Teenuste hea kättesaadavuse tagamiseks, sõltumata elukohast, jätkame kõigi eelkirjeldatud tegevustega. Samas peame mõõdapääsmatult 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 pakkujalt riigihanget korraldamata.	Töötukassa hindab regulaarselt teenuste mõju, viies ise läbi vähemalt ühe teenuse mõjuanalüüsi aastas. Perioodil 2011–2015 on töötukassa analüüsinud tööturukoolituse (kahel korral), tööpraktika, tööharjutuse, ettevõtluse alustamise toetuse, nõustamisteenuste (psühholoogiline, võla- ja sõltuvusnõustamine) mõju neil teenustel osalejate käekäigule tööturul. 2016. aastal on kavas analüüsida tööotsingunõustamise (tööotsingu töötoad ja tööklubid) teenust. Töötukassa läbi viidud või tellitud uuringute ja analüüsidesa saab lähemalt tutvuda töötukassa kodulehel https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/uuringud-ja-analuusid. Töötukassa on jätkanud ja tihendanud kõiki varasemas vastuses kirjeldatud tegevusi teenuste kättesaadavuse parandamiseks (koostöö kohalike omavalitsustega pikaajaliste töötute tööleaitamiseks, mobiilne nõustamine, regulaarsed kohtumised olemasolevate ja potentsiaalsete teenusepakkujatega). Võrreldes perioodiga 2010–2012 on oluliselt laienenud töötukassa klientidele teenuste pakkujate ring ning üldjuhul ei ole enam üheski piirkonnas vajalik teenus osutamata jäänud teenusepakkujate puudumise tõttu. Teenuste struktuuri ja mahu (kättesaadavuse) kavandamisel oleme üha enam lähtunud muu hulgas regionaalsetest eripäradest. Töötukassal on alates 1. maist 2014 tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel õigus vajadusel ka ise tööharjutuse teenust osutada, mida oleme kasutanud, kui ei ole piirkonda leidnud konkreetsele sihtrühmale sobivat teenusepakkujat. Ettepanek muuta tööturuteenuste pakkumise korraldust selliselt, et töötukassal oleks lubatud tööturuteenuseid teatud juhtudel osta teistelt pakkujalt riigihanget korraldamata, ei ole erinevatel tasanditel arutades toetust leidnud.
Tööturule naasnute kohta käiv statistika		
Esitada töötukassa regulaarsetes ülevaadetes registreeritud töötuse muutumisele lisaks töölemineku tõttu arvelt maha võetud töötute arv koos	Töötukassa kodulehel on avalikult kättesaadav statistika nii töötuna arvele võtmiste kui ka arvel-oleku lõpetamise kohta. Samuti kajastame neid näitajaid oma igakuistes pressiteadetes. Põhilist statistikat tööturu olukorra kohta avaldab Eestis Statistikaamet, kes kogub andmeid tööjuu-uuringuga. Selle uuringuga kogutud andmete põhjal saab ülevaate nii hõivatute arvust, töötute koguarvust, mitteaktiivsetest kui ka näiteks	Töötukassa kodulehel on jätkuvalt avalikult kättesaadav info töötuna arvelolemise lõpetamise põhjuste kohta, vt tabel „Töötuna arveloleku lõpetamise põhjuste lõikes aasta jooksul (2003–2015)“. Samuti kajastame neid näitajaid oma igakuistes pressiteadetes ja aastaaruannetes (vt https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/)

nende töötute arvuga, kelle edasisest käekäigust riigil ülevaade puudub. See annab võimaluse avalikkusele näidata töötute arvu muutust adekvaatsemalt. ■ Selgitada riiklike andmekogude (näiteks Eesti hariduse info-süsteemi, maksu-ameti registri, riikliku pensionikindlustuse registri) abiga välja töötuna arvelt maha võetute edasine käekäik ja kajastada need töötukassa regulaarsetes ülevaadetes. ■ Analüüsida lisaks Statistikaameti tööjõuuuringule, mis põhjustel ei ole paljud töötud töötukassas registreeritud töötutena arvel ning nende isikute toimetulek. Põhiauditi p-d 132–138	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 üht osa tervest tööturu olukorrast. Töötukassa teeb seda registreeritud töötute kohta, 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 me). Andmeid ei koguta statistika tegemise eesmärgil. Samas on võimalik menetlusprotsessi käigus tekkinud andmete pinnalt teha analüüsi ja koostada statistikat (seejuures avaldatakse olulisemaid näitajaid 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 tööjõuuuringut, mille aluseks on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) välja töötatud metoodika ja mõisted, mistõttu on avaldatav statistika muu hulgas võrreldav ka teiste riikide andmetega. Tööjõuuuringus 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.	majandusaasta-aruanded). Töölakerandumisele lisaks on nii kodulehel kui ka aastaaruannetes ära toodud, kui paljudel juhtudel lõpetati töötuna arvelolek vanaduspensioniiikka jõudmise või ennetähtaegse vanaduspensionii määramise tõttu ning palju lõpetati arvelolekuid muul põhjusel (sh õppima asumine, ajateenistusse minek jms). Vastavalt töötukassa arengukavale (kehtiv arengukava 2015–2017) (https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/arengukava) eesmärgistame ja jälgime uute registreeritud töötute tööle rakendumist 12 kuu jooksul. Töötukassa on jälginud tööturuteenustel osalenute edasist käekäiku tööturul erinevate riiklike andmekogude andmete ühendamise teel saadud info põhjal. Lisaks varasemas vastuses nimetatud uuringutele on valminud ülevaade nõustamisteenustel osalejatest ja nende edasisest käekäigust tööturul, ettevõtluse alustamise toetuse mõjuanalüüs ja ülevaade tööharjutusel osalejatest, mis kõik sisaldavad infot vaadeldud teenusel osalenute hilisema käekäigu kohta. Erinevate andmekogude andmete ühendamine ning analüüsimine on ajamahukas ning keeruline, mistõttu oleme seda hetkel teinud süva-uuringute käigus. Tuleb arvestada, et Statistikaameti tööjõuuuringu ning registreeritud töötute statistika ei kattu üks ühele kasutatavate definitsioonide erinevuse tõttu (nt võib FIE olla tööjõuuuringus töötut, kuid tal puudub võimalus registreerida end töötuks). On riike, kus registreeritud töötute arv ületab tööjõuuuringu kohaselt end töötuna määratletute arvu (nt OECD andmebaasi kohaselt olid sellised riigid 2014. aastal Belgia, Saksamaa, Luksemburg, Poola ja Slovakkia). Erinevus kahe andmeallika vahel tuleneb definitsioonide erinevusest ning ei saa eeldada, et kõik, kes tööjõuuuringu kohaselt on töötud, peaksid olema registreeritud töötuna ka töötukassas. Juhime tähelepanu, et tööjõuuuringu andmestik sisaldab muu hulgas andmeid ka töötuna mitteregistreerimise põhjuste kohta. Doubleeriva uuringu läbiviimine töötukassas ei oleks kuluefektne ega annaks täiendavat infot.
--	--	---

Lisa C. Töötutele pakutavad teenused koos teenuse sihtrühmaga

Teenuse nimetus	Teenuse sisu	Sihtrühm
Karjääri-nõustamine	Karjäärinõustamine on abiks karjääri kujundamisega seotud otsuste langetamisel. Nõustamine hõlmab nii õppimise kui ka töökoha ja kutsevalikuga seotud küsimusi ja teemasid	Registreeritud töötud Koondamisteatega töötajad Töötavad ja teised töötuna mitteregistreerunud inimesed
Karjääriinfotoad	Karjääriinfotoast saab infot töötamise kohta ning nõu ja tuge tööalaste valikute tegemisel. Karjääriinfotoad on avatud kõigis töötukassa osakondades	Registreeritud töötud Koondamisteatega töötajad Töötavad ja teised töötuna mitteregistreerunud inimesed
Töötöingu töötuba	Töötöas räägitakse tööturuolukorrast ja töötösimise võimalustest, õpetatakse kandideerimiseks vajalike dokumentide koostamist, antakse juhiseid töötintervjuul käitumiseks ja arutatakse muid töötöas tekkinud teemasid.	Registreeritud töötud Koondamisteatega töötajad Töötavad ja teised töötuna mitteregistreerunud inimesed
Töökubi	Töökubi eesmärk on valmistada osalejat ette töötösimiseks ja töötöeluks, anda ülevaade töötöuruolukorrast ja töötöõimalustest juhendatud klubilise tegevuse vormis. Töökubis osalemine võimaldab jagada kogemusi ning saada tuge samas olukorras olijatelt ja juhendajalt.	Registreeritud töötud Koondamisteatega töötajad Töötavad ja teised töötuna mitteregistreerunud inimesed
Psühholoogiline nõustamine	Töötö kaotus võib tekitada tundeid, mis ei lase keskenduda uue töötö leidmisele: kiiresti vahelduvad meeleolud, ebakindlast tulevikust tulenev ärevus ja paanika.	Registreeritud töötud Koondamisteatega töötajad
Võlanõustamine	Pärast töötökaotust väheneb sissetulek oluliselt ning töötöuskindlustushüvitist või töötöutoetust makstakse vaid ajutiselt. Et vältida võlgadesse sattumist või olemasolevate võlgade üle pea kasvamist, tuleks võimalikult kiiresti läbi mõelda, kuidas oma laenukohustustega toime tulla.	Registreeritud töötud
Sõltuvusnõustamine	Töötöute seas on palju inimesi, kelle töötöotsinguid ja töötölesaamist raskendavad sõltuvusprobleemid. Nõustamisega aidatakse inimestel neid probleeme lahendada, et nad suudaksid keskenduda töötö otsimisele, saaksid töötöuteenuseid, ja valmistatakse neid ette töötöeluks.	Registreeritud töötud
Proovitööt	Proovitööt annab võimaluse pakutaval töötökojal töötöamist eelnevalt proovida. Töötöandjale annab proovitööt enne töötölepingu sõlmimist kinnituse, et kandidaat on sobiv. Proovitööt kestab ühe päeva ning teenuse saamine peab kindlasti olema enne proovitööt toimumist töötöukassaga kokku lepitud. Selleks teavitage oma konsultanti, millal ja millises ettevöttes proovitöötõl osalemine on teil kokku lepitud.	Registreeritud töötud
Talgutööt	Talgutöötõl osalemine annab võimaluse tegutseda teistega koos kogukonna heaks, aitab olla aktiivne, laiendab sotsiaalset võrgustikku, annab motivatsiooni ning suurendab ühtlasi ka väljavaateid töötö leidmiseks.	Registreeritud töötud
Töötöharjutus	Töötöharjutus aitab töötöharjumust taastada või esmast töötöharjumust kujundada. Töötöharjutusel tehakse kergemaid töötöid, mis ei nõua erialaseid teadmisi või milleks vajalikud oskused on omandatavad töötöharjutuse käigus juhendaja nõustamisest ja juhendamisel. Grupitööt käigus arendatakse töötöotsimisioskusi ning töötö otsimist toetavaid sotsiaalseid oskusi, antakse ülevaade kohalikust töötöurust ja külastatakse töötöandjaid. Töötöharjutus kestab tavaliselt kuni 3 kuud. Pikaajaline või sotsiaalsete erivajadustega töötötu võib töötöharjutusel osaleda kuni 6 kuud.	Registreeritud töötud
Töötöpraktika	Töötöpraktika annab töötö leidmiseks vajaliku praktilise töötökogemuse ning täiendab töötölesaamiseks vajalikke ametialaseid teadmisi ja oskusi. Praktika võib kesta kuni 4 kuud, kuid enamasti saab vajalikud oskused ja teadmised omandada lühema aja jooksul.	Registreeritud töötud
Vabatahtlik tööt	Vabatahtlik tööt soodustab töötölesaamist: aitab valmistada ette töötöeluks,	Registreeritud töötud

	annab uusi kogemusi, teadmisi ja oskusi ning aitab tekitada või säilitada tööharjumust.	
Avalik töö	Avalik töö on ajutine tasuline töö, mis ei eelda töötult kutse-, eri- ega ametialast ettevalmistust. Avalikku tööd võib korraldada kohalik omavalitsus, mittetulundusühing või sihtasutus.	Registreeritud töötud
Ettevõtluse alustamise toetus	Ettevõtluse alustamise toetus on rahaline abi (praegu kuni 4474 eurot), mille eesmärk on motiveerida ja toetada ettevõtlusega alustamist.	Registreeritud töötud Töötajana registreeritud mittetöötav vanaduspensioniealine inimene
Koolitus	Tööturukoolituse eesmärk on anda töölesaamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Tööturukoolitus võib kesta ühest päevast kuni ühe aastani; toimub Eestis; korraldatakse koolitaja juures või kaugkoolitusena e-õppe vormis. Koolitaja juures toimuv koolitus võib hõlmata nii teooriat kui ka praktikat. Koolitusel toimuva praktika eest osalejale tasu ei maksta. Tavaliselt toimub koolitus gruppis. E-õppes ehk kaugkoolitusel kasutatakse koolitaja ja koolitatavate suhtlemiseks, kodutööde esitamiseks ning õppe- ja juhendmaterjalide jagamiseks veebipõhist õpikeskkonda. Töötukassa võimaldab e-õpet, mis sisaldab iseseisvate tööde esitamist ning koolitaja tagasisidet nende kohta.	Registreeritud töötud
Abi erivajadustega inimestele ja nende töölevõtmiseks	Teenused, mida pakutakse, on järgmised: - abistamine tööintervjuul; - tööruumide ja -vahendite kohandamine; - tööks vajaliku abivahendi tasuta kasutada andmine; - tugiisikuga töötamine; - kaitstud töö; - kogemusnõustamine; - tööalane rehabilitatsioon; - tööandja nõustamine ja koolitamine; - tööandjale tööturukoolituse hüvitamine. Kõiki neid teenuseid saab kasutada, kui on puue, püsiv töövõime, osaline või puuduv töövõime, mis takistab töölesaamist või töötamist.	Puudega töötud, kellel on puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 tähenduses või kes on tunnistatud püsivalt töövõimeetuks riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel
Abi pereliikme hooldajale või lapsevanemale	Kui ollakse töötuna arvele võetud ega saada osaleda tööturuteenusel või asuda tööle seetõttu, et kasvatatakse kuni 7aastast last (k.a) või hooldatakse eakat lähisugulast või puudega inimest, saab töötukassa vajaduspõhiselt hüvitada hooldamise või hoiuga seotud (edaspidi hooldusteenuse) kulud. Hooldusteenuse kulu hüvitatakse vajaduse korral iga tööturuteenuse päeva eest või töötamise esimesel kolmel kuul iga töötatud päeva eest.	Pereliikme hooldajale/lapsevanem
Palgatoetus	Palgatoetus on tööandjale töötüütlarakendamiseks makstav toetus, mille eesmärk on toetada pikaajalise töötüü, noore, vähenenud töövõimega või vanglast vabanenud inimese töölesaamist. Palgatoetust võib taotleda juriidiline isik, füüsiline isik või kohaliku omavalitsuse asutus.	Tööandja
Minu esimene töökoht	Erialase hariduseta ja väheste töökogemusega noore tööleaitamiseks makstakse tööandjale palgatoetust ja hüvitatakse koolituskulu.	17–29aastane noor, kes on kes on töötukassa abiga otsinud tööd järjest vähemalt neli kuud ega ole seda leidnud
Mobiilsustoetus	Töötule, kes on töötuna arvel 6 kuud või kauem ning leiab töökoha, mis asub kodust kaugemal kui 30 km (v.a Tallinna linnapiirkond), maksab töötukassa töötule kodust kaugemale tööle asumiseks mobiilsustoetust.	Registreeritud töötud
Mobiilne nõustamine MOBI	Eesti Töötukassa mobiilne nõustamine ehk MOBI on kättesaadav kõigis maakondades ja selle käigus antakse soovijatele töötüüsinguteks vajalikku infot ja teadmisi.	Registreeritud töötud Koondamisteatega töötüüsid Töötavad ja teised töötüüna mitteregistreerunud inimesed

Allikas: Eesti Töötukassa, <https://www.tootukassa.ee/content/teenused>

Lisa D. Registreeritud töötute jaotus tööturuteenuseid saanute ja mittesaanute ning töölesaamise järgi 01.01.2013. aasta seisuga

Registreeritud töötud seisuga

01.01.2013

39 059

Ei ole saanud tööturuteenuseid

7241

osakaal registreeritud
töötutest 18,5%

On saanud tööturuteenuseid

31 817

osakaal registreeritud
töötutest 81,5%

6 kuud hiljem ei
töötanud

3490

osakaal töötutest 8,9%

osakaal
tööturuteenuseid
mittesaanute 48,2%

6 kuud hiljem töötas

3751

osakaal töötutest 9,6%

osakaal
tööturuteenuseid
mittesaanute 51,8%

6 kuud hiljem ei
töötanud

15 780

osakaal töötutest 40,4%

osakaal
tööturuteenuseid
saanute 49,6%

6 kuud hiljem töötas

16 037

osakaal töötutest 41,1

osakaal
tööturuteenuseid
saanute 50,4%

12 kuud hiljem ei
töötanud

4818

osakaal töötutest 12,3%

osakaal
tööturuteenuseid
mittesaanute 66,5%

12 kuud hiljem töötas

2423

osakaal töötutest 6,2%

osakaal
tööturuteenuseid
mittesaanute 33,5%

12 kuud hiljem ei
töötanud

22 711

osakaal töötutest 58,1%

osakaal
tööturuteenuseid
saanute 71,4%

12 kuud hiljem töötas

9106

osakaal töötutest 23,3%

osakaal
tööturuteenuseid
saanute 28,6%

Allikas: Eesti Töötukassa; Riigikontroll

Lisa E. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosi kitsaskohad

- Prognoosis on esitatud tööjõuvajaduse ettevaade ainult riigi tasandil,⁴⁵ s.t prognoos ei anna vastust sellele, kui palju, millises regioonis ning millise ametiala oskuste ja teadmistega inimesi on edaspidi vaja.
- Prognoosis on hinnatud, mil määral katab kutse- ja kõrgharidusega lõpetajate arv tulevikuvajaduse kutse- ja kõrgharidusega töötajate järele. Ülejäänud haridustasemetel puhul ametialati prognoosis hinnangut antud ei ole, mistõttu tervikpilt puudub. Tööjõuvajaduse puhul on teave olemas kõigi haridustasemetel kohta.
- Tööjõuvajaduse ja pakkumise prognoos tugineb mineviku või tänapäeva majandusstruktuurile, ametialadele, haridustasemetel ning lõpetajate tööhõive andmetel ega lähtu tööturu tegelikest muutuvatest vajadustest. Teisisõnu on prognoosis eeldatud, et minevikus toimunud lõpetajate liikumine teatud ametikohtadele konkreetses majandusolukorras kandub edasi ka tulevikku.⁴⁶
- Tööjõuvajaduse ja pakkumise prognoosimisel ei arvestata seda, kui isikud on läbinud täiendus- ja ümberõppe ning seeläbi tõstnud oma kvalifikatsiooni või omandanud uue ameti.
- Prognoosi arvutustes ei ole arvesse võetud täitmata töökohtade infot, ettevalmistust ametikohal ega töötajate liikumist töökohade vahel. Ometi mõjutavad need tegurid tööjõuvajaduse kujunemist.
- Tööjõu võimaliku üle- ja puudujäägi hindamisel lähtub prognoos ainult ametialadest, kuid ei arvesta konkreetse ametiala tegevusala.
- Prognoosis hinnatakse tööjõuvajadust kvantitatiivselt, kuid ei vaadata seda, milliseid oskusi ja teadmisi võiks tulevikus teatud ametikohtadel vaja minna. Teisisõnu prognoositakse edaspidi vajaminevat töötajate arvu, kuid mitte seda, milliseks kujunevad oskused ja teadmised, mille olemasolu eeldatakse enne konkreetsetele ametikohtadele asumist.

Allikas: Riigikontroll; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

⁴⁵ Eelmisel aastal testis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esimest korda erinevaid arvutusi läbi tehes võimalust koostada prognoos ka maakondade kaupa. Siiski ilmneseid arvutuste koostamise käigus olulised meetodilised kitsaskohad ja ebatäpsused, mistõttu annavad arvutused teatava vihje maakondliku jaotuse kohta (sh tegevusalade ja ametialade järgi), kuid pole ministeeriumi hinnangul piisavad, et neid saaks võtta otsuste tegemise aluseks. Kuigi arvutusi plaanitakse korrata ka järgmisel aastal, ei saa ministeeriumi sõnul seda pidada prognoosiks ning edaspidi ei plaanita arvutusi ka avalikustada.

⁴⁶ Hõivatute arvu muutust prognoositakse tegevusalade ja ametialade kaupa.

Lisa F. Registreeritud töötute jaotus koolituses osalemise ja mitteosalemise järgi 01.01.2013. aasta seisuga

Registreeritud töötud seisuga
01.01.2013
39 059

Ei osalenud koolitusel
20 101
osakaal registreeritud töötutest 51,5%

Osaletud koolitusel
18 958
osakaal registreeritud töötutest 48,5%

6 kuud hiljem ei töötnud
10 382
osakaal töötutest 26,6%
osakaal koolitust mittesaanute 51,6%

6 kuud hiljem töötas
9719
osakaal töötutest 24,9%
osakaal koolitust mittesaanute 48,4%

6 kuud hiljem ei töötnud
8889
osakaal töötutest 22,7%
osakaal koolitust saanute 46,9%

6 kuud hiljem töötas
10 069
osakaal töötutest 25,8%
osakaal koolitust saanute 53,1%

12 kuud hiljem ei töötnud
14 307
osakaal töötutest 36,6%
osakaal koolitust mittesaanute 71,2%

12 kuud hiljem töötas
5794
osakaal töötutest 14,8%
osakaal koolitust mittesaanute 28,8%

12 kuud hiljem ei töötnud
13 223
osakaal töötutest 33,9%
osakaal koolitust saanute 69,8%

12 kuud hiljem töötas
5735
osakaal töötutest 14,7%
osakaal koolitust saanute 30,2%

Allikas: Eesti Töötukassa; Riigikontroll

Lisa G. Eesti Töötukassa pakutud tööturukoolitused 2011–2014

Tööturukoolitused ⁴⁷	Koolitusel osalenud töötute arv
Kokku	18 958
arvuti AO (algõpe)	1 866
ettevõtluskoolitus	1 297
erialane eesti keele koolitus	1 169
Soome tööohutuskaart (roheline kaart)	743
arvutiõpe tööotsingute toetamiseks	647
töölane motivatsioonikoolitus	627
veoautojuht (C-kategooria)	620
raamatupidaja	473
erialane inglise keele koolitus	461
puhastusteenindaja, koristaja, toateenindaja	458
arvutiõpe tööotsingute toetamiseks	441
keevitaja	346
kokk	302
erialane vene keele koolitus	292
veoautojuhi järelhaagisekoolitus (CE-kategooria)	279
eesti keele B1-taseme koolitus	267
klienditeenindaja	248
veoautojuhi ametikoolitus (C-kategooria)	245
eesti keele A2-taseme koolitus	243
veoautojuhi täiendkoolitus (C-kategooria)	232
massöör (1000 tundi kestev massaažiõpe)	218
muu iluteeninduse koolitus	215
erialane soome keele koolitus	205
küünetehnik (manikööri ja pedikööri)	205
lapsehoidja (koos esmaabikoolitusega)	203
sõiduautojuht (B-kategooria)	203
juuksur (1600 tundi)	179
traktoristikoolitus (T-kategooria)	170
müüja-klienditeenindaja	162
lillemüüja-florist, lilleseadja	154
lapsehoidja	153
eesti keele B2-taseme koolitus	152

Allikas: Töötukassa andmebaas, Riigikontrolli arvutused

⁴⁷ Loetelu sisaldab koolitusi, kus oli vähemalt 150 osalejat. Koolitusi on pakutud perioodil 01.01.2011–31.12.2014.

Lisa H. Eesti Töötukassas arvel olnud töötute arv ametite järgi 01.01.2013. aasta seisuga

Ametiala (ISCO) kood	Töötute arv	Ametid ⁴⁸
9112	1806	Abilised ning koristajad kontorites, hotellides jms asutustes
5249	1658	Mujal liigitamata müüjad
7111	1443	Üldehitajad
5230	1039	Kassapidajad ja piletimüüjad
4211	878	Pangatellerid jms ametnikud
9313	693	Hooneehituse lihttöölised
9329	628	Mujal liigitamata tootmislihttöölised
5120	611	Kokad
8219	567	Mujal liigitamata koostajad
3322	551	Müügiesindajad
1120	550	Suuretevõtete tegevdirektorid ja -juhatajad
9622	529	Halduse abitöölised
8332	526	Veoautojuhid
7212	510	Keevitajad ja leeklõikajad
3313	486	Raamatupidamise keskastmespetsialistid
8153	486	Masinõmblejad
9321	479	Pakkijad
5153	473	Majahoidjad
4120	456	Üldsekretärid
4321	455	Laoametnikud
7131	438	Maalrid jms töötajad
1221	434	Müügi- ja turundusala juhid
9629	423	Mujal liigitamata lihttöölised
9412	393	Köögiabilised
7521	383	Puidutöötajad
8212	381	Elektri- ja elektroonikaseadmete koostajad
1223	370	Teadus- ja arendusala juhid
7222	363	Tööriistavalmistajad jms alade töötajad
9333	363	Transporditöölised ja laadijad
8322	358	Sõiduauto-, takso- ja pakiautojuhid
5414	339	Turvätöötajad

⁴⁸ Loetelu sisaldab ameteid, mille puhul oli vähemalt 150 töötut.

7119	306	Mujal liigitamata üldehitustöölised
7115	303	Puusepad
9214	301	Aianduse lihttöölised
6210	295	Metsanduse jms oskustöötajad
7411	273	Ehituselektrikud
4224	263	Hotellide administraatorid
8341	254	Farmi- ja metsatööseadmete juhid
7511	251	Lihunikud, kalatöötajad jms toiduainete töötajad
7512	244	Pagarid, kondiitrid ja maiustusevalmistajad
5142	221	Kosmeetikud jms alade töötajad
7233	219	Põllumajandus- ja tööstusmasinate mehaanikud ning lukksepad
6113	210	Aednikud, puukoolitöötajad ja istikukasvatavad
7126	208	Torulukksepad
5132	204	Baarmenid
3343	203	Sekretärid-asjaajajad ja sekretärid-juhiabid
8343	203	Kraana-, tõstuki- jm tõsteseadmete juhid
7231	202	Mootorsõidukite mehaanikud ja lukksepad
7531	201	Rätsepad, koosnerid ja kübarategijad
7114	197	Betoonijad, betoonpindade viimistlejad jms alade töötajad
6121	195	Loomakasvatavad
4323	193	Transpordiametnikud
1211	192	Juhid finantsalal
3122	182	Tööstuse töödejuhatajad
4412	181	Posti sorteerijad ja kättetoimetajad
8189	181	Mujal liigitamata seadme- ja masinaoperaatorid
1420	177	Juhid hulgi- ja jaekaubanduses
8160	166	Toiduainete jms toodete masinate operaatorid
5131	165	Kelnerid ja ettekandjad
5222	165	Müüjate vahetuseülemad
4132	161	Andmesisestajad
9211	158	Taimekasvatuse lihttöölised
1324	153	Juhid tarne, transpordi, laonduse ja turustamise alal
9312	150	Teede, tammide jms ehitamise ja korrashoiu lihttöölised
9334	150	Kaubaladujad

Allikas: Eesti Töötukassa andmebaas, Riigikontrolli arvutused

Lisa I. Registreeritud töötute jaotus koolitusel osalemise ja kutseeksami sooritamise järgi

Registreeritud töötud seisuga 01.01.2013					
39 059					
Ei osalenud koolitusel: 20 101		Osalesid koolitusel: 18 958			
osakaal registreeritud töötutest 51,5%		osakaal registreeritud töötutest 48,5%			
Ei osalenud kutseeksamil: 20 012; osakaal koolitusel mitteosalenutest 99,6%		Osales kutseeksamil: 89; osakaal koolitusel mitteosalenutest 0,4%			
Ei sooritanud kutseeksamit: 18		Sooritas kutseeksami: 71			
osakaal koolitusel mitteosalenutest 0,09%; osakaal kutseeksamil osalenutest 20,2%		osakaal koolitusel mitteosalenutest 0,4%; osakaal kutseeksamil osalenutest 79,8%			
6 kuud hiljem ei töötanud	6 kuud hiljem töötas	6 kuud hiljem ei töötanud		6 kuud hiljem töötas	
10 340	9672	9		33	
osakaal koolitusel mitteosalenutest 5,4%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 51,7%	osakaal koolitusel mitteosalenutest 48,1%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 48,3%	6 kuud hiljem ei töötanud		6 kuud hiljem töötas	
12 kuud hiljem ei töötanud	12 kuud hiljem töötas	osakaal koolitusel mitte-osalenutest 0,0%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 50,0%		osakaal koolitusel mitte-osalenutest 0,2%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 50,0%	
14 242	5770	12 kuud hiljem ei töötanud: 14		12 kuud hiljem töötas: 4	
osakaal koolitusel mitteosalenutest 70,8%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 71,2%	osakaal koolitusel mitteosalenutest 28,7%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 28,8%	osakaal koolitusel mitte-osalenutest 0,1%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 77,8%		osakaal koolitusel mitte-osalenutest 0,3%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 71,8%	
		12 kuud hiljem ei töötanud: 51		12 kuud hiljem töötas: 20	
		osakaal koolitusel mitte-osalenutest 0,0%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 22,2%		osakaal koolitusel mitte-osalenutest 0,0%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 28,2%	

Ei osalenud kutseeksamil: 15 928		Osales kutseeksamil: 3029			
osakaal koolitusel osalenutest 84%		osakaal koolitusel osalenutest 16%			
6 kuud hiljem ei töötanud	6 kuud hiljem töötas	Ei sooritanud kutseeksamit		Sooritas kutseeksami	
7593	8336	553		2476	
Osakaal koolitusel osalenutest 40,0%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 47,7%	Osakaal koolitusel osalenutest 44%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 52,3%	Osakaal koolitusel osalenutest 2,9%; osakaal kutseeksamil osalenutest 18,3%		Osakaal koolitusel osalenutest 13,1%; osakaal kutseeksamil osalenutest 81,2%	
12 kuud hiljem ei töötanud	12 kuud hiljem töötas	6 kuud hiljem ei töötanud	6 kuud hiljem töötas	6 kuud hiljem ei töötanud	6 kuud hiljem töötas
11 199	4730	269	284	1027	1449
osakaal koolitusel läbinutest 59%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 70,3%	osakaal koolitusel läbinutest 25,0%; osakaal kutseeksamil mitteosalenutest 29,7%	osakaal koolitusel läbinutest 1,4%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 48,6%	osakaal koolitusel läbinutest 1,5%; osakaal kutseeksamil mitteläbinutest 51,4%	osakaal koolitusel läbinutest 5,4%; osakaal kutseeksami läbinutest 41,5%	osakaal koolitusel läbinutest 7,6%; osakaal kutseeksami läbinutest 58,5%
		12 kuud hiljem ei töötanud	12 kuud hiljem töötas	12 kuud hiljem ei töötanud	12 kuud hiljem töötas
		400	153	1624	852
		osakaal koolitusel läbinutest 2,1%; osakaal kutseeksamil mitte-läbinutest 72,3%	osakaal koolitusel läbinutest 0,8%; osakaal kutseeksamil mitteläbinutest 27,7%	osakaal koolitusel läbinutest 8,6%; osakaal kutseeksami läbinutest 65,6%	osakaal koolitusel läbinutest 4,5%; osakaal kutseeksami läbinutest 34,4%

Allikas: Eesti Töötukassa; Riigikontroll