

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Kairi Kask

EUROOPA LIIDU EUROOPA SOTSIAALFONDIST
RAHASTATAVA RAAMPROGRAMMI
„KVALIFITSEERITUD TÖÖJÕU PAKKUMISE
SUURENDAMINE AASTATEL 2007 – 2009“
RAKENDUMINE TÖÖTURUAMETI NÄITEL

Lõputöö

Juhendaja:

Indrek Saar, MSc

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: Mai 2009
Töö pealkiri: Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava raamprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2009“ rakendumine Tööturuameti näitel	
Töö autor: Kairi Kääsk	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>1. Lühikokkuvõte:</p> <p>Lõputöö on 46 lehel, millest põhiosa moodustab 40 lehekülge. Töö on kirjutatud eesti keeles ja lühikokkuvõte inglise keeles. Kasutatud on 25 allikat, millest 22 on eesti ja 3 inglise keelset. Töö koosneb kahest peatükist, ühest lisast ning sisaldab ühte tabelit ning 14 joonist.</p> <p>Hetkel on Eestis Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud programmide suuremamahulisem „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2013”, mille eesmärgiks on kasvatada tööhõivet läbi aktiivsete tööturumeetmete, parandades seejuures tööturuteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Lõputöö üldine eesmärk on uurida ja analüüsida, miks ei ole programm käivitunud nii efektiivselt kui loodeti, leida põhjused ja välja pakkuda lahendused. Uurimismeetoditena kasutatakse dokumendi analüüsi, koostööpartnerite kaardistamist ja küsitlust. Analüüsi tulemusena selgus, et koolitusteenuse puhul on tegemist puudulike turgudega, kus mingi teenuse pakkumisel turg ei ole efektiivne ja osasid teenuseid on väga keeruline osta. Autor peab lõputöö eesmärki täidetuks, sest uurimismeetoditega tõestati, et programm ei ole käivitunud nii efektiivselt kui loodeti, kuna koolitusturg on mittetäieliku konkurentsi turg ja hetkel ei ole turg piisav, et kõik soovitud teenused kätte saada. Samuti ei tea kõik koolitajad, kuidas koostada riigihangete seadusest tulenevalt edukat pakkumust. Autor tegi probleemi leevendamiseks mõned ettepanekud ja loodab, et need leiavad rakendamist. Autor tõestas püstitatud hüpoteesi, et turul ei ole piisavalt hankematluse nõuetele vastavaid koolitusettevõtteid ja koolitajatel puudub huvi selles osaleda.</p>	
Võtmesõnad: tööturg, tööturupoliitika, aktiivne tööpoliitika, tööturukoolitus, tööhõiveprogramm, riigihange, hankemenetlus, koolitajad, pakkumus, puudulik turg.	
Keywords: labour market, labour market policy, active labour market policy, retraining scheme, job creation programme, public procurement, procurement procedures, training providers, bids, deficient market.	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISSEJUHATUS.....	4
1. TÖÖTURG JA TÖÖTURUPOLIITIKA.....	5
1.1. Tööturg.....	5
1.2 Tööturupoliitika Euroopa Liidu praktikas.....	7
1.3 Tööturupoliitika meetmed: passiivne tööpoliitika ja aktiivne tööpoliitika	9
1.4 Tööturupoliitika rakendamine	11
1.5 Programmi, „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007- 2009 „, loomise põhjus ja olemus.....	14
1.6 Lihtsustatud hankementlusega tööturukoolituste tellimine.....	16
2. ANALÜÜS	18
2.1 Analüüsi metoodika.....	18
2.2 Pakkumuse dokumentide analüüs.....	19
2.3 Koostööpartnerite kaardistamine.....	28
2.4 Tagasiside koostööpartneritelt.....	32
2.5 Järeldused ja ettepanekud.....	37
KOKKUVÕTE.....	39
SUMMARY	41
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	42
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	44
Lisa 1.	45

SISSEJUHATUS

Seoses Eesti Vabariigi astumisega Euroopa Liidu (EL) liikmeks, on ka meil võimalus kasutada Euroopa Liidu struktuurifondidest pakutavaid struktuuritoetuseid. Kõik Euroopa Liidu struktuuritoetused on eraldatud liikmesriikidele selleks, et toetada majanduse arengut ning vähendada seeläbi arenguerinevusi Euroopa regioonide vahel ning tõsta Euroopa Liidu kui terviku konkurentsivõimet maailmaturul.

Kuigi Euroopa Liidu tasandil on paika pandud, kui suures summas liikmesriigid toetust saavad, sõltub raha maksimaalne ära kasutamine siiski liikmesriigist endast. Kui hästi suudab Eesti Euroopa Liidu poolt antavat toetust ära kasutada, sõltub paljuski sellest, kui aktiivselt projekte algatatakse ning mis veel olulisem, kui edukalt neid ellu viiakse.

Hetkel on Eestis Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud programmidest suuremamahulisem „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2013”, mille eesmärgiks on kasvatada tööhõivet läbi aktiivsete tööturumeetmete, parandades seejuures tööturuteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti.

Lõputöö üldine eesmärk on uurida ja analüüsida, miks ei ole programm käivitunud nii efektiivselt kui loodeti, leida põhjused ja välja pakkuda lahendused. Eelnevatel aastatel on olnud Tööturuameti põhilisteks teenusteks tööturukoolitused, tööharjutus ja tööpraktika. Nüüd, kui ka neid põhiteenuseid rahastatakse tööhõiveprogrammist, on teenustele suunatud olnud tunduvalt vähem. Töös analüüsitakse, miks see nii on, mis on põhilised takistused ja mida võiks teha teisiti?

Käesoleva lõputöö hüpoteesiks on: turul ei ole piisavalt hankemenetluse nõuetele vastavaid koolitusettevõtteid ning koolitajatel puudub huvi selles osaleda.

Kui pakkuja suudaks vältida eksimusi, mis käesolevas töös välja tuuakse, siis toimuks eduka pakkujaga lepingu sõlmimine oluliselt kiiremini ja kogu protsess toimiks efektiivsemalt. Probleemide ilmnemisel hakkab hankemenetluse protsess venima või peatub sootuks.

1. TÖÖTURG JA TÖÖTURUPOLIITIKA

1.1. Tööturg

Riigi konkurentsivõime esmaseks eesmärgiks peaks olema inimeste elustandardi ja heaolu pidev parendamine. Oluline on riigi väline edukas tegutsemine, sest see on tähtis tootlikkuse tõstmise indikaator pikaajalisel perioodil ning võimaldab kasutada rahvusvahelist majanduskasvu töökohtade loomiseks ja tööhõive kindlustamiseks. (Eamets, Philips 1999: 231)

Peamiselt käsitletakse tööturgu pakkumise ja nõudluse turuna nagu iga teist turgu.

Tööturg on abstraktne turg, kus saavad kokku töö otsija ja töö pakkuja. Tööturul on kaubaks tööotsija oskused teha teatud tööd ja töö, mida teha vaja on. Tööturg on tasakaalus, kus kõik tööotsijad leiavad meelepärast tööd ja kõik tööpakkujad leiavad vajaliku töötaja. Sellist olukorda ei eksisteeri praktiliselt kunagi. Kui tööotsijad ei leia tööd, siis räägitakse tööpuudusest. Kui tööpakkujad ei leia töötajaid, siis räägitakse tööjõu puudusest. Töö- ja tööjõupuudus võivad esineda ka samal ajal – osa töötajaid ei leia tööd ja osadele töödele ei leita töötajaid. Sellist olukorda nimetatakse stuktuurseks tööpuuduseks. Olukorda turul hinnatakse kõige sagedamini rahvastiku hõiveseisundi järgi, kus vaatluse alla võetakse tööealine rahvastik. (Servinski, Rootamm, Elenurm 2008:11)

Browni (1997: 123) andmetel on tööturul kaks fundamentaalset nägemust: neoklassikaline vaade ja ortotoksne seisukoht. Traditsiooniline neoklassikaline vaade seisneb pakkumise ja nõudluse mudelis, mille kohaselt tööjõu pakkumise ja nõudluse lõikumiskoht määrab kindlaks palgamäära ja hõivatud töötajate arvu. Vastavalt ortotoksele seisukohale on tööjõu pakkumise kõver kompromiss töö ja vaba aja vahel, kus töö on ebameeldiv ja jõudeaeg on meeldiv. Selle eelduse tagapõhjaks on asjaolu, et kõrgemad palgad on vajalikud vabast ajast loobumiseks

Kahest tööturu fundamentaalsest nägemusest on välja kasvanud kolm põhilist tööturu mudelit, millest igaüks valgustab inimese käitumise eri aspekte tööpuuduse, inflatsiooni ja majandusliku kasvu suhtes:

- 1) Neoklassikalise pakkumise ja nõudluse mudel

2) Keynesi pakkumise ja nõudluse mudel

3) Alternatiivsed teooriad

Teooriad on olemuselt küllalt erinevad ning need baseeruvad üksteisest täiesti erinevatel nägemustel majandusliku reaalsuse kohta. (Brown 1997:263)

Esimese mudeli puhul valitseb fakt, et on pidev tööpuudus ja selle saab välja juurida palga vähendamise kaudu. Kui palgad on seotud lepingutega, siis turg võib jõuda tasakaalu alles lepingute lõppemisel. Iga täiendav töötu peab olema töölise laiskuse või palga jäikuse tagajärg, millest mõlemad on selle mudeli järgi lühiajalised nähtused. Selle mudeli poliitika on: las majandus olla segamatult ja alluvalt isereguleerivatele jõududele.

Teise mudeli pooldajate arvates pole mehhanismi, mis toimiks reaalsel palga vähendamiseks. Tööjõu nõudluse ja pakkumise vastastikune sõltuvus võib seguneda isereguleerivate jõududega neid takistades. Selle mudeli poliitika on: agregeeritud nõudluse suurendamine suurendab tööjõu nõudlust.

Kolmanda mudeli teooria kohaselt on tööturg lahterdatud ja töölised pole selles vahetatavad. Palgad ja tööhõive on eri protsessid. Pole põhjust uskuda, et tööturg jõuab tasakaalu, kui puudub tasakaalustav mehhanism. Selle mudeli poliitika on: tugevdada positiivseid tegevusprogramme ning regioonides nende rühmade väljaõpet, keda on vaja.

Nagu eelpool käsitletud mudelites välja toodud poliitikavõimalustest näha, pole nende mudelite poliitika võrreldavad. Kui lähtuda neoklassikalise pakkumise ja nõudluse mudeli poliitikast ja arvata, et majanduse jätkmine omapead on õige, siis ülejäänud kaks programmi võivad kaasa tuua ebaefektiivsuse ja inflatsiooni. Kui lähtuda Keynesi pakkumise ja nõudluse mudelist ja arvata, et agregeeritud nõudluse poliitika on vajalik, siis sihtprogrammid on liiga kulukad. Ning kui lähtuda alternatiivsete teooriate poliitikast ja uskuda, et sihtprogrammid on vajalikud, siis agregeeritud nõudluse stimuleerimine põhjustab ainult inflatsiooni.

Brown (1997:263) väidab, et selleks, et teada saada, millist tööturu mudeli poliitikat oleks mõttekas kasutada, tuleks mingil määral välja uurida tööpuuduse arvandmed ja paika panna üldine majandusplaan.

1. 2 Tööturupoliitika Euroopa Liidu praktikas

Eametsa (2000:29,30) väitel võib tööturupoliitika Euroopa Liidus ajaliselt jagada kahte ossa – tööturupoliitika enne ja pärast Amsterdami lepet. Enne Amsterdami lepingut toimus liikmesriikide vahel ainult vastastikune infovahetus ning ühiselt koordineeritud tööpoliitika alast tegevust ei toimunud. Ehkki Amsterdami leping jõustus alles 01. jaanuaril 1999. aastal, andis see uue impulsi ühise tööpoliitika arendamisele. Lepingus sätestati liikmesriikide jaoks väga täpselt tööpoliitika arengusuunad ja pikaajaline strateegia. Samas määratles leping oluliselt täpsemalt Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Komisjoni ülesanded tööpoliitika ellurakendamisel ning andis nende kasutusse senisest palju mõjuvõimsamad vahendid.

Kuid juba enne Amsterdami lepingu jõustumist toimus muutus Euroopa Liidu liikmesriikide tööpoliitikas.

Murranguliseks sai 1997. aasta novembris toimunud Luksemburgi tippkohtumine, kus kiideti heaks Euroopa Liidu tööpoliitika prioriteetsed arengusuunad, mis toetuvad neljale sambale:

- 1) tööhõive arendamine
- 2) ettevõtluse areng ja uute töökohtade loomine
- 3) ettevõtete ja töötajate kohandamise toetamine
- 4) võrdsete võimaluste tagamine

(Eamets, Annus, Paabut, Kraut, Arukaev 2003: 8-11)

Neid tööpoliitika arengusuundi on hiljem hakatud nimetama ka Luksemburgi protsessiks ning edu saavutamiseks peavad liikmesriigid juhinduma just nendest prioriteetidest. Samuti on need arengusuunad väga olulised kõikide kandidaatriikide jaoks. (Eamets jt 2003:8)

2000. aasta märtsis toimunud tippnõupidamisel Lissabonis oli nn Lissaboni strateegia läbimurdelise tähtsusega Euroopa Liidu üleminekul uuele lõimunud majandusele ja sotsiaalpoliitikale, kus on keskne koht tööpoliitikal. Uuenenud tööpoliitika üheks eesmärgiks on võimalikult maksimumilähedase tööhõive saavutamine ning läbivaks on suund passiivsetelt tööpoliitikatelt aktiivsetele. Rõhuasetuse muutust tööturupoliitikates on vaja selleks, et suurendada ettevõtete valmisolekut luua juurde uusi töökohti, investeerida inimestesse ja anda neile võimalus täiendõppeks ja oma oskuste ning teadmiste kaasajastamiseks. (Eamets, Kiis, Luuk 2005: 18-19)

Tööturg muutub koos ühiskonnaga ning tööturu ja tööturupoliitika probleemid on aktuaalsed kogu maailmas. Ka Eestis on hakatud viimasel ajal tööturu valdkonnale üha enam tähelepanu pöörama. Täna on Eestis tööturu ja tööturuteenuste kujundamises suur osa riigil.

Eesti tööpoliitika meetmed ja kavandatavad arengusuunad järgivad Euroopa Liidu tööhõive strateegia põhimõtteid. (Eamets jt 2003: 19). Euroopa Liidu tööhõive strateegia rakendamine aitab kaasa Eesti tööpoliitika mitmekesistamisele, kuid eeldab tööturu tugisüsteemi haldussuutlikkuse märgatavat kasvu (Venesaar Hinnosaar, Luuk, Marksoo 2004:95). Tööpoliitika elluviimise alusdokumentideks on Euroopa Komisjoni ja Eesti Vabariigi tööhõive prioriteetide ühishinnang ning riiklik tööhõive tegevuskava, mis töötatakse välja igal aastal vastavalt Euroopa Liidu tööhõivestrateegiale ja Euroopa Komisjoni aasta suunistele. Tööturupoliitika sisu täpsustatakse igaaastaselt uuendatavas riiklikus tööhõive tegevuskavas, kus loetletud eesmärgid on paraku liiga deklaratiivsed ega kajasta tegelikku olukorda ning mõnikord jääb arusaamatuks, kuidas plaanitakse erinevaid meetmeid ellu viia. Samuti jäävad kohati ebaselgeks finantseerimisskeemid. (Eamets jt 2003: 17, 19)

Eesti Vabariik on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni(ILO) liige alates 1921. aastast ja on täieõiguslik liige taas 13. jaanuarist 1992. Hetkel kuulub organisatsiooni 182 riiki. ILO on kolmepoolne ÜRO agentuur, mis koondab valitsuste, tööandjate ja töötajate ühise tegevuse, et edendada inimväärset tööd kogu maailmas. (The International...28.04.2009) Tööturupoliitika peab kaasa aitama aktiivsele ja püsivale majandusarengule riigis ning kindlustama, et majandusarengu muutuste tulemusena ei suureneks tööpuudus ning vaesus. (Work in the global economy 2004)

Riiklike tööturuteenuste pakkumist ja tööturutoetuste maksmist korraldab Tööturuamet (TTA), mis tegutseb Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas. Tööturuameti ülesanne on rakendada ellu riiklikku tööturupoliitikat, pakkudes töötutele, tööotsijatele ja tööandjatele töövahendusteenust ja muid tööle saamisele ja töötamisele kaasa aitavaid teenuseid. Tööturuteenuste osutamist ja tööturutoetuste maksmist reguleerib tööturuteenuste ja toetuste seadus. Lisaks veel Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav Tööturuameti poolt elluviidav Sotsiaalministeeriumi programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2013”, mis võimaldab pakkuda tööturuteenuste ja

toetuste seaduses ette nähtud meetmeid laiemale klientuurile ning vajadusel osa saada ka teenustest, mida kehtiv seadus ei sätesta. (Tööturuamet....15.12.2008)

1.3 Tööturupoliitika meetmed: passiivne tööpoliitika ja aktiivne tööpoliitika

Tööturupoliitika meetmed on kirja pandud Tööturutoetuste ja -teenuste seaduses(TTTS), mis võeti vastu 2005.aastal (RT I 2005,54,430, RT I 2008,48,265). Seaduse eesmärk on tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. Selle seaduse mõistes on passiivne tööpoliitika töötule makstavad toetused ja aktiivne tööpoliitika töötule pakutavad tööturuteenused.

Eestis teostab töötute sotsiaalset kaitset riik, makstes tööta olevale isikule töötutoetust. Vastavalt Eesti riigi seadusandlusele peab inimene selleks, et saada töötuba abiraha, aktiivselt tööd otsima. Tööturuamet maksab töötuna arvelolevate isikute eest sotsiaalmaksu, seega on neil kehtiv ravikindlustus.(Tööturuamet....15.12.2008)

Lisaks töötutoetusele on tööta jäänud isikutel võimalus esitada taotlus töötuskindlustushüvitise saamiseks. Töötuskindlustusmaksetega tegeleb Eesti Töötukassa, kelle tegevuse üheks eesmärgiks on töötuskindlustushüvitiste maksmine. Töötuskindlustuse eesmärk on tagada kindlustatutele töö kaotuse puhul sissetulek, mis võimaldab sobiva töö otsingu ajal toime tulla. Samas peab töötuskindlustus toetama töötute võimalikult kiiret uuele tööle asumist. Seetõttu nõutakse hüvitise saajalt ka aktiivset tööd otsimist ning pakutakse talle samal ajal tööd leidmiseks vajalikke tööturuteenuseid. (Töötuskindlustushüvitise... 05.01.2009)

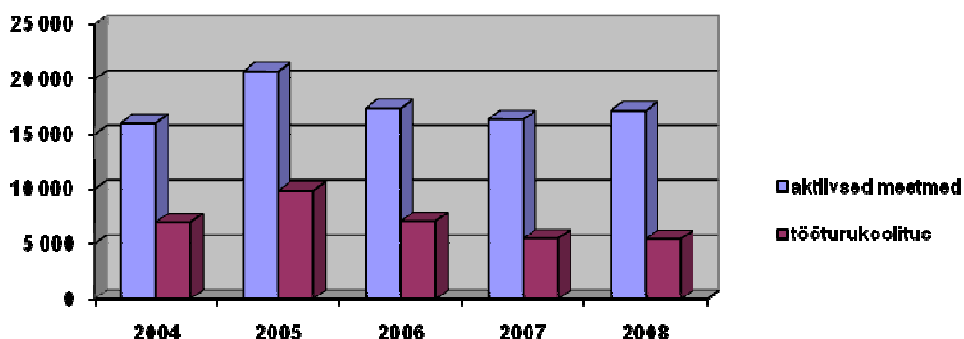
Aktiivse tööturupoliitika eesmärk on toime tulla töötuse ja tööpuudusega. (Work in the global economy 2004). Kõik Tööturuameti poolt pakutavad tööturuteenused on aktiivsed tööpoliitika meetmed. Tööturutoetuste ja -teenuste seaduse (RT I 2005,54,430, RT I 2008,48,265) § 2 ütleb, et tööturuteenus on teenus, mida osutatakse töötule ja töötajale tööd leidmiseks ja tööalase arengu soodustamiseks ning tööandjale sobiva tööjõu saamiseks. Tööturuteenuseid osutades lähtutakse töötule ja töötajajaerialast, töökogemusest,

vajadustest, võimalustest ja õigusest vabalt tööd valida ning tööandja vajadustest ja õigusest vabalt valida endale tööjõudu ning tööturu olukorrast.

Aktiivsetest tööturupoliitika meetmetest kõige levinum ja enam kasutatud tööturuteenus on tööturukoolitus, mis on töötule korraldatav tööalane koolitus, kus omandatakse või arendatakse ameti- või muid oskusi, mis soodustavad isiku töölerakendumist. Tööturukoolitus kestab kuni üks aasta. Klient suunatakse tööturukoolitusele arvestades tema varasemaid teadmisi ja oskusi, tööturul olemasolevaid vabu või loodavaid töökohti ning võimaliku tulevase töökoha nõudeid.

Tabelis on välja toodud aktiivsetes tööturupoliitika meetmetes osalemine viimisel viiel aastal ning kui suure osa moodustab sellest osalemine tööturukoolitustel.

Joonis 1. Aktiivses tööturupoliitikas, sh tööturukoolitustel osalemine viimasel viiel aastal



Allikas: Tööturuamet, autori koostatud

Tööturukoolitust korraldatakse TTTS § 13 alusel, mis ütleb et Tööturuamet tellib tööturukoolitust haridusasutuselt, juriidiliselt isikult või füüsilisest isikust ettevõtjalt, kellele on väljastatud koolitusluba.

Tööturuameti piirkondlik struktuuriüksus sõlmib tööturukoolituse läbiviimiseks nimetatud asutuse või isikuga halduslepingu, milles määratakse kindlaks:

- 1) tööturukoolitusest osavõtjate arv;
- 2) tööturukoolituse toimumisaeg ja kestus õppetundides ning õppekava;
- 3) õppetulemuse hindamise viis;

- 4) tööturukoolituse kogumaksumus ja õppetunni hind osavõtja kohta;
- 5) tööturukoolituse eest tasumise tingimused.

Koolituse valikul arvestatakse võimalusel õpetatava ameti kutsestandardi nõudeid. See annab koolituse läbinul võimaluse sooritada ka kutseeksami, mis annab tööturul eelise just nende inimeste ees, kes küll läbisid sama eriala koolituse, kuid kutseksamile ei pääsenud, kuna läbitud õppekava ei sisaldanud kõiki kutsestandardi nõudeid. (Tööturukoolitus.....15.12.2008)

1.4 Tööturupoliitika rakendamine

2009. aasta jaanuaris tõdes Riigikogu sotsiaalkomisjon, et täna ei ole tööturuteenuste aktiivsete meetmetega rahul ei tööandjad ega ka töövõtjad, kuna tööturu teenuste osutamise süsteem pole välja kujunenud. Sageli pakuvad näiteks koolitajad teenuseid, mida nad ise oskavad ja suudavad pakkuda, kuid mida tööturg ei vaja. Nii Tööandjate Keskliidu, Ametiühingute Keskliidu kui ka TALO esindajad leidsid samuti, et tänane tööturupoliitika ei vasta tööturu vajadustele ega rahulda ei töövõtjaid ega tööandjaid, jättes ka töötaja abitusse olukorda. (Riigikogu pressitalitus 27.01.2009)

Eestis saab uuringute ja statistilistele andmetele tuginedes välja tuua järgmised probleemid tööturupoliitika rakendamisel:

- 1) TTA suutlikkus ja madal maine
- 2) Kulud aktiivsele tööpoliitikale on ühed madalamad Euroopa Liidus
- 3) Iganenud tööturuteenuste pakkumise süsteem, mis vajaks kindlasti kaasajastamist.

Esimese põhjusena, miks tööturupoliitika meetmete rakendumine ebaõnnestub, on Tööturuameti suutlikkus ja madal maine. Nii selgus 2008. aastal läbi viidud Tööturuameti maine uuringust, mis viidi läbi nii elanikkonna kui tööandjate seas. Euroopa Liiduga liitunud riikides kulutatakse tööturupoliitikale keskmiselt oluliselt rohkem raha kui Eestis. Alafinantseeritusest tulenevalt on Tööturuameti administratiivne suutlikkus tööpoliitika

meetmete rakendamisel piiratud, sest finantsilised võimalused määravad ka sageli personali kvaliteedi. Tööturuameti palgatase on riigiametite võrdluses üks madalamaid. 2007.aastal jäi konsultantide palk alla Eesti keskmise palgaseme, kuid töökoormus on eriti viimasel aastal suuresti kasvanud. Tööturuameti koosseis on aga arvuliselt püsinud muutumatuna alates 2006. aastast. Tööturuameti registreeritud töötute arv erineb Statistikaameti tööjõu-uuringu tulemusel saadud töötute arvust, kuna kõik töötud ei võta end Tööturuameti arvele. Registreerimata jätmise peamine põhjus on olnud töötute arvamus, et Tööturuamet ei paku neile sobivat tööd ning tööta jäänud inimesed otsivad tööd pigem sugulaste ja tuttavate kaudu. Tööturuameti maine tööandjate seas on kahetine: TTA töötajate suhtes valitseb pigem positiivne ning heatahtlik hoiak kuid suhtumine ameti kaudu pakutavatesse töötajatesse on pigem negatiivne. Tõdeti, et TTA pakutav kaader on viletsa kvalifikatsiooni ja tööharjumustega, valik on kesine ja vajalikke töötajaid, eriti spetsialiste, seal ei saa. Negatiivsus tulenes ka kogemustest, mil TTA-st ei ole abi saadud. Jätkuvalt oodatakse Tööturuametilt suurema hulga info väljastamist oma tegevuse kohta ning suuremat aktiivsust tööandjatega kontaktide loomisel ning nende vajaduste täpsustamisel. Tööturusüsteemi maine on kliendirahulolu kaudu seotud asutuse tegevuse tulemuslikkusega. Tulemuslikkuse saavutamisel on oluline ühelt poolt informeerida enda poolt pakutavatest teenustest, teisalt vajaks tööturusüsteem seoses tööturuteenuste kontseptsiooniga töö ümberkorraldamist. Selleks, et oleks võimalik süveneda senisest enam klientide probleemidesse ja pakkuda neile sobivaid lahendusi, peab tööturuasutuse kui organisatsiooni juhtimine olema suunatud eesmärkide saavutamisele ja ressursside säästlikule kasutamisele. Aktiivsema ja sihipärasema tegevuse korral, pöörates senisest enam tähelepanu oma töötajate koolitusele, on potentsiaal olla nii tööotsijate kui tööandjate jaoks oluline partner töö ja töökohtade vahendamisel. (Tööturuameti maine uuring: 2008)

Teise põhjusena võib välja tuua rahaliste ressursside piiratuse tööturuteenuste pakkumisel. Euroopa Liidu Statistikaameti (EUROSTAT) andmetel on Eestis tehtavad kulutused aktiivsele tööpoliitikale väga väikesed. 2007.aastal eraldati aktiivsele tööpoliitika meetmele Eestis 0,073% sisemajanduse koguproduktist (SKP), mis on üle kümne korra vähem kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Sellised numbrid viitavad selgelt aktiivse tööpoliitika alafinantseeritusele ning ei võimalda ellu viia neid kohustusi, mida Euroopa Liidu liikmesriigid on võtnud tööpoliitika raames. (Labour Market.....15.03.2009)

Kolmas ebaõnnestumise põhjus võib olla vajaduses kaasajastada aktiivsete tööturuteenuste pakkumise süsteemi. Tööturuameti peamine eesmärk on tööotsijate võimalikult kiire tööleaitamine. Inimeste töölesaamise toetamiseks pakub Tööturuamet töötutele mitmesuguseid teenuseid, sh tööturukoolitust, tööpraktikat ja karjäärinõustamist. Teema oli arutusel Riigikogu Sotsiaalkomisjonis, kes koostöös Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ekspertidega jõudsid järeldusele, et tööturu probleemide lahendamiseks tuleb suuremat tähelepanu pöörata just tööturukoolitusele. 29.01.2009.aasta kohtumisel tõdeti, et tööturuteenuseid pakutakse vaid kitsale sihtgrupile, see tähendab ainult registreeritud töötutele, kuid samas puudub ennetav sekkumine, kus koolitust antakse ka näiteks koondamisohus töötajatele. Kui on teada, et üks või teine tööstusharu on hääbumas, siis peaks selle tööstusharu inimesed saama koolitust juba töötamise ajal, et neil tekiks mingigi kindlustunne. Näiteks Austrias antakse tööturukoolitust ka minimaalpalga saajaile kui vähe kvalifitseeritud riskigrupile. Vajalikku koolitust on Eestis raske saada näiteks ka laste tõttu töölt kõrvale jäänud kõrgharidusega töötajal, selleks et end erialaselt taastada ja tööturule naasta. Vaatamata sellele, et meie seadused võimaldavad pakkuda tööturukoolitust kestusega kuni 1 aasta, on koolituse tegelik kestus liiga lühike. 2006. aastal oli see keskmiselt vaid 172 tundi. Näiteks Iirimaa ja Norras on koolituse kestus maksimaalselt 3 aastat. Samuti teeb muret noorte töötus ja tõsiasi, et 50% töötutest noortest on omandanud kutsehariduse, mis kõneleb sellest, et tänane kutseharidus ei vasta tööturu tegelikele vajadustele. Riigil puudub pikaajaline kava, mis lähtub tööturu tegelikest vajadustest ja planeerib vastavalt ka koolitust, praegune haridussüsteem tööturu vajadustele ei vasta. (PRAXISE eksperdid rääkisid Riigikogu sotsiaalkomisjonis tööturu olukorrast 2009)

Võib vaadata ka üldisemaid käsitlusi, mis võivad põhjustada valitsuse ebaõnnestumise tööturupoliitika meetmete rakendamisel. Miks see siis ei toimi ja kas valitsuse läbikukkumine selles valdkonnas on juhuslik või oli tulemus etteaimatav?

Stiglitz (1995: 5-6) väitel on valitsuse süstemaatilisel suutmatusel oma väljakuulutatud eesmärged saavutada neli peamist põhjust:

- 1) valitsuse käsustuses oleva informatsiooni piiratus
- 2) valitsuse piiratud kontroll erasektori reageerimise üle
- 3) valitsuse piiratud kontroll bürokraatia üle

4) poliitiliste protsesside poolt loodavad kitsendused.

Eelpool märgitud ebaõnnestumised näitavad, et on palju probleeme, mida turg ei suuda piisavalt lahendada. Näiteks Ameerika majandusteadlaste hulgas domineerib tänapäeval seisukoht, et valitsuse piiratud sekkumine saaks kõige raskemaid probleeme leevendada, kuid mitte lahendada: valitsus peaks osalema aktiivselt täieliku tööhõive säilitamises ja vaesuse halvimate aspektide lahendamises, kuid eraettevõtlusel peaks olema majanduses keskne koht. Siiski vaieldakse veel üsna palju selle üle, kui piiratud või kui aktiivne valitsuse roll peaks olema. Sellealased seisukohad sõltuvad sellest, kui tõsiseks turutõrkeid pidada ja kui efektiivseks pidada valitsuse võimet neid korrigeerida. (Stiglitz 1995: 7-8)

Kui tööturumeetmete rakendumisel esineb turutõrkeid, siis on teatud teenuste osas tegemist puudulike turgudega (Stiglitz 1995: 76-78), kus mingi teenuse pakkumisel turg ei ole efektiivne ja osasid teenuseid on keeruline või lausa võimatu osta. Majandusteaduslikus tähenduses on turg vahetusmehhanism, mis viib kokku mitte ainult kaupade, vaid ka teenuste ostjad ja müüjad (Ulst 2003: 24) Pakkujal võivad teatava teenuse pakkumata jätmiseks olla omad põhjused või võivad selle pakkumisega kaasneda liiga suured tehingukulud. Turu puuduliku toimimise üheks peamiseks põhjuseks on ka mittetäielik konkurents turul, kuhu kuuluvad ka tööturuteenuste pakkujad. Erinevalt täieliku konkurentsiga turust ei taga mittetäieliku konkurentsiga turg ressursside efektiivset kasutamist. Täieliku konkurentsiga turul edukaks tegelemiseks peab ettevõtja tegutsema efektiivselt, reageerima kiiresti muutustele nõudmises ja leidma võimalusi madalamate kulutustega teenuse pakkumiseks. Kui turul on vähe teenuse pakkujaid, saab ettevõtja küsida oma teenuse eest kõrgemat hinda ning piirata pakutavat kogust. Kui turul puuduvad konkurendid, siis vaatamata kõrgele hinnale teenuse pakkumine ei suurene ning jääb väiksemaks kui oleks teenuse tellijatele optimaalne. (Stiglitz 1995: 76-78).

1.5 Programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007- 2009 „ loomise põhjus ja olemus

Tööhõiveprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2013” väljatöötamise hetkel oli Eesti tööturg väljumas faasist, kus peamiseks tööhõive kasvu takistuseks on töökohtade vähesus. Tööhõive määra kiire kasv eeldab tööjõu

pakkumise aktiveerumist. Tõsiseks probleemiks on, et Eestis on peamiselt struktuurne tööpuudus, millele omakorda lisanduvad muud hõivet pärssivad tegurid nagu töövormide vähene mitmekesisus, töö- ja pereelu ühildamise võimaluste vähesus. Programmi tegevustega kuni aastani 2013 tahetakse vähendada tööpuudust ja parandada tööturuteenuste kättesaadavust. Põhiline programmi sihtgrupp on eesti tööeline elanikkond vanuses 15 – 74 a.

Raamprogramm viiakse ellu läbi kolme programmi:

- 1) Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009
- 2) Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011
- 3) Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2012-2013

Programmi rakendajaks on valitud Sotsiaalministeeriumi poolt Tööturuamet kui riikliku tööturupoliitika elluviija. Tööturuamet vastutab riiklikul tasandil aktiivsete tööturumeetmete osutamise eest.

Programmi loomise peamine põhjus on riigi tööturusüsteemi kaudu pakutavates aktiivsetes tööturumeetmetes siiani osalenud inimeste tagasihoidlik arv võrreldes töötute üldarvuga. Samuti mõisteti, et lisaks tööturuteenuste ebapiisavale kättesaadavusele vajaks suurendamist ka teenusepakujate valmisolek uute meetmete rakendamise ja töötute individuaalse lähenemise osas.

Programm koosneb kaheteistkümnest alamprogrammist, millest koguni üheksas alamprogrammis pakutakse tööturukoolituse teenust. Erialakoolitused on planeeritud tööturul erinevatesse riskirühmadesse kuuluvatele inimestele, nagu näiteks koondatud isikud, hoolduskohustusega koormatud isikud, tööturul mitteaktiivsed isikud, puuetega inimesed, noored, vanemaealised ja muukeelsed elanikud, ning samuti ettevõtlikuskoolitused inimestele, kes soovivad edaspidi tegutseda ettevõtjatena. Seega, keskendutakse programmis töötute erialaaskuste täiendamisele vastavalt nende vajadustele ning tööturu nõudmistele. Tööturukoolituse eesmärk ongi isiku konkurentsivõime tõstmine tööturul, tööalaste oskuste omandamise ja arendamise kaudu ning peab soodustama töötute tööle rakendumist.

Tööturukoolituse liigid on tööalane koolitus ja tööotsingukoolitus. Tööalane koolitus toimub nii esmase õppena, kui ka ümber- või täiendõppena. Tööalane koolitus peab

sisaldama ka praktiliste oskuste omandamist. Tööotsingu koolituse eesmärk on valmistada klient ette töö otsimiseks ning tööotsingu oskuste arendamine. Koolituse valikul arvestatakse võimalusel õpetatava ameti kutsestandardi nõudeid ning tööhõiveprogrammis peab tööturukoolituse tellimisel järgima riigihangete seadust. 2008. aastast ei saa enam piirkondlik Tööturuameti osakond tellida koolitust ja sõlmida koolitajaga halduslepingut ilma riigihanget korraldamata. (Programm „ Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2013“ 15.12.2008)

Tööturuamet tellib tööturukoolitust haridusasutuselt, juriidiliselt isikult või füüsilisest isikust ettevõtjalt, kellele on väljastatud koolitusluba. Täiskasvanute koolitus seaduse (RT I 2007, 4, 17) mõistes on täiskasvanute koolitusasutused riigi- ja munitsipaalasutused, koolitusluba omavad erakoolid, era- ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kui täiskasvanute koolitus on nende seadusest või põhikirjast (põhimäärusest) tulenev tegevus, ning füüsilisest isikust ettevõtjad.

1.6 Lihtsustatud hankementlusega tööturukoolituste tellimine

Tööturupoliitika rakendamisel kasutatakse ka erafirmade teenuseid ja seepärast on riigihangetel tööturukoolitusi tellides väga oluline roll. Tähtsaim riigihangete korraldamist reguleeriv riigisisene õigusakt on riigihangete seadus (RHS). Tööturukoolituse tellimine liigitub riigihangete seaduse (RT I 2008,14,92) § 19 sätestatud lihtsustatud korras tellitavate teenuste hulka. Võimalikult lihtsalt öelduna kujutab riigihange endast hankija poolt hankelepingu sõlmimist eduka pakkujaga hankemenetluse tulemusena ning hilisemat hankelepingu täitmist (Parre, Kaljurand 2008:11-15). Selle definitsiooni mõistmiseks tuleb teada järgnevalt käsitletavaid mõisteid:

- Hankija on avaliku võimu esindaja, kellele on seadusega pandud kohustus astuda lepingulistesse suhetesse, lähtudes riigihangete korraldamist reguleerivatest õigusaktidest.
- Hankeleping on hankija poolt hankemenetluse tulemusena välja valitud eduka pakkujaga sõlmitud leping teenuste tellimiseks

- Pakkujad on ettevõtjad - nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, kes tegutsevad valdkonnas, kus hankija soovib teenuseid tellida ning kes soovivad hankijaga lepingulises suhtes astuda. Sel eesmärgil teeb pakkuja hankija kehtestatud tingimustel pakkumuse, mis võistleb teiste ettevõtjate tehtud pakkumustega.
- Hankemenetlus on õigusaktides ette nähtud kindlaid etappe järgiv menetlus, mille raames hankija teavitab oma soovist hankeleping sõlmida, pakkujad esitavad pakkumused ning hankija valib välja parima pakkumuse. Edukas hankemenetlus algab hankija poolt hanketeate avaldamisega ja lõpeb eduka pakkuja väljavalimisega.

Riigile on kasulik korraldada riigihankeid, sest avalik konkurss võimaldab kasutada avalikke vahendeid efektiivsemalt, kuna suurem hulk potentsiaalseid pakkujaid on hankelepingu sõlmimise võimalikkusest teadlikud ning samuti aitab avalik konkurss vältida korrupsiooni. Sellest tulenevalt peaks olema iga riigi huvi sätestada võimalikult efektiivne regulatsioon riigihangete korraldamiseks, mis võimaldaks jõuda hankelepingu sõlmimiseni minimaalse aja- ja rahakuluga.

Samuti on vajalik riigihangete põhimõtete tundmine, et nii hankija kui ka pakkuja saaksid riigihankeid reguleerivatest normidest aru samamoodi.

RHS § 3 on sätestatud riigihangete korraldamise põhimõtted:

- 1) hankija peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte;
- 2) hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse;
- 3) riigihankel osalevate isikute võrdne kohtlemine
- 4) hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu;
- 5) hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti;
- 6) võimaluse korral peab hankija eelistama keskkonnasäästlike lahendusi.

2. ANALÜÜS

2.1 Analüüsi metoodika

Töös analüüsis autor Tööturuameti poolt korraldatud piirkondlikke hankeid, mis on läbi viidud Saaremaa, Hiiumaa ja Pärnumaa osakondade poolt tööturukoolituste tellimiseks. Lihtsustatud korras tellitavate teenuste hankeid, kuhu alla kuuluvad ka tööturukoolituse tellimiseks korraldatavad hanked, hakati läbi viima alates 2008. aasta algusest, mil käivitus Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav tööhõiveprogramm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2013”. Analüüsidest pakkumusi, toob autor välja peamised vead, mida teevad koolitajad oma pakkumustes. Lõputöö praktiliseks väljundiks on analüüsi tulemustest teha kokkuvõtte ning korraldada igas maakonnas koolitajatele teabepäev, kus ühe teemana tuleks ettekandele eduka pakkumuse kirjutamine.

Et teada saada, kui palju tegutseb igas maakonnas TTA võimalikke koostööpartnereid, kes on valmis pakkuma tööturukoolituse teenust, tuleks koolitajad kaardistada. Koolitajate kaardistamine on samuti üheks lõputöö praktiliseks väljundiks. Nii saavad ka suuremad maakonnad, kus tegutseb väga palju koole, teada, milliste erialade koolitajad seal tegutsevad ning kuna tööhõiveprogrammi üks eesmärkidest on teavitamine tööhõiveprogrammist ja tööturust üldse, siis on võimalus kõiki koolitajaid kohelda võrdselt ning kutsuda koolitajatele mõeldud teabepäevale. Kui koolitajad jätta kaardistamata, võib juhtuda, et kohale kutsutakse ainult need, kellega TTA on eelnevalt koostööd teinud ning ülejäänud koolitajatele võib tunduda, et uutele tulijatele ei tahetagi võimalust anda.

Autor viis teenuse pakkujate seas läbi küsitluse, mille eesmärgiks on teada saada, kas koolitajad on rahul, et alates 2008 aastast korraldatakse tööturukoolituse teenuse osutajate leidmiseks läbi lihtsustatud hankemenetlusega riigihankeid.: kui ei, siis miks ja mida tuleks teha teisiti, et teenuse pakkujad suudaksid esitada edukaid pakkumusi.

2.2 Pakkumuse dokumentide analüüs

Alates 2008. aastast, mil kõiki tööturuteenuseid kaasrahastatakse Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist, on Tööturuamet kohustatud tööturukoolituste tellimiseks korraldama avatud ja lihtsustatud korras hankemenetlusega riigihankeid. Riigihangete seaduse (RT I 2007, 15, 76) eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel. Riigihangete seaduse mõistes on hankija isik või asutus, kes on kohustatud järgima hangete korraldamisel seaduses sätestatud korda ning pakkuja on riigihangete seaduse tähenduses isik, kes on esitanud hankemenetluses omapoolse pakkumuse. Avatud hankemenetluse puhul on peale hanketeate avaldamist kõikidel huvitatud isikutel õigus saada ja esitada pakkumus. Koolituste läbiviimiseks on TTA välja töötanud koolituste protseduurireeglid ning hangete juhendi, mis on vajalikud täpsustamiseks ja reguleerimaks programmi raames korraldavate hangete põhimõtteid ning läbiviidavaid hankeid.

Riigihangetealase seadusandluse tundmine hankija poolt on hankemenetluse korraldamise puhul iseenesestmõistetav, kuna vastasel juhul lõpeks hankemenetlus tõenäoliselt pakkujate esitatud kaebuste pinnalt tõusetunud vaidlustega, mitte hankelepingu sõlmimisega. Pakkuja puhul ei pruugi riigihangetealase seadusandluse tundmine aga nii selge olla, kuna haldusõiguses üldiselt kehtib uurimispõhimõte ning avaliku võimu esindaja poolne kaasaaitamiskohustus. Riigihangete puhul on olukord aga erinev. Nimelt pole riigihankemenetlus tavapärase haldusmenetluse, mida reguleerib haldusmenetluse seadustik, vaid nn hübriidmenetlus, mis asetseb avaliku ja eraõiguse piirimail. Seetõttu pole hankijal ka kohustust aidata riigihangete õiguse valdkonnas ebakompetentset pakkujat, kes võib samal ajal olla äärmiselt asjatundlik oma põhitegevusvaldkonnas. Veelgi enam, hankija abi ebakompetentsele pakkujale võib kujutada riigihangete korraldamise korra rikkumist, kuna nii luuakse sellele pakkujale teiste pakkujate ees põhjendamatu eelis. Seega peab riigihankel osaleda sooviv ettevõtja olema ise kursis riigihangete korraldamist reguleeriva normistikuga. (Parre, Kaljurand, 2008:19-20).

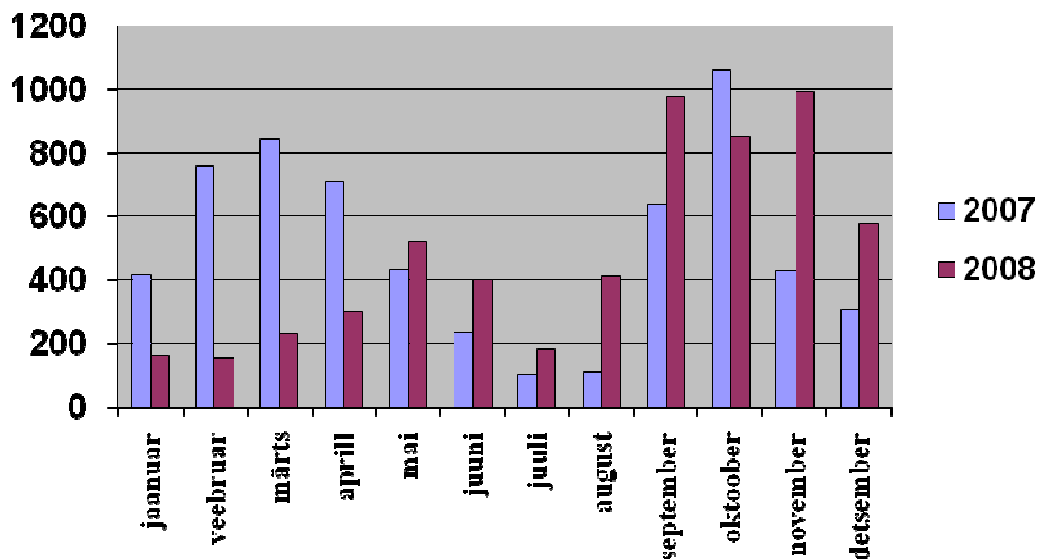
Koolitushanked jagunevad TTA programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ raames läbiviidavate hangete juhendi järgi kolmeks:

1. Tsentraalsed koolitushanked - tsentraalsed hanked viiakse läbi arvestades kõigi piirkondlike osakondade vajadusi ning vastavalt vajadusele jagatakse hanked osadeks. Hetkel korraldatakse läbi tsentralste hangete üheteistkümne eriala koolitusi. Need erialad on olnud läbi aegade kõige nõutavamad tööandjate ja populaarsemad töötajate poolt.
2. Väiksema mahuga hanked ehk piirkondlikud hanked - neid võib korraldada kohe, kui üks koolitusgrupp on koos, samuti võib planeerida koolituse tellimist pikemaks perioodiks (näiteks kuni üks aasta) või osta ainult ühe koha koolituskursusele. Hankeobjekti määratlemisel tuleb lähtuda hanke läbiviimise otstarbekusest, varasema perioodi nõudlusest konkreetse koolituse osas kui ka juhtumipõhisest lähenemisest, tagades teenuse pakkumise töötule võimalikult kodukoha lähedal. Koolituse kodukoha lähedal tagamine on vajalik, et koolitusel käimine oleks töötule mugav ning sellega kaasneksid väiksemad kulud. Väiksema mahuga hangete läbiviimiseks on maakonnad jaotatud kolmeks piirkonnaks, kus I piirkonnas on Harjumaa, Läänemaa, Hiiumaa, Saaremaa, Raplamaa, Pärnumaa ja Järvamaa; II piirkonnas on Tartumaa, Jõgevamaa, Viljandimaa, Võrumaa, Valgamaa ja Põlvamaa; III piirkonnas on Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa. Piirkondade vahel on erinevate erialade hangete korraldamine jaotatud ISCO klassifikaatorite kaupa. Klassifikaator põhineb ametite rahvusvahelisel standardklassifikaatoril International Standard Classification of Occupations (ISCO). Klassifikaatori ülesandeks on ametite liigitamise reeglite fikseerimine ja peamised kasutusvaldkonnad on töö(turu)statistika ja tööjõu väljaõpe.
3. Erandlikud hanked on hanked, kus pakkujate turul pakub hangitavat teenust ainult üks pakkuja. Hanked viiakse läbi vastavalt vajadusele, juhtumipõhiselt. (Tööturuameti programmi 20.12.2008)

Allolevast tabelist on näha, kuidas jaguneb koolitusel osalejate arv kuude lõikes kahel viimasel aastal, millest siis 2008 aastal pakuti tööturuteenuseid tööhõiveprogrammi raames ja koolituste tellimiseks korraldati riigihanked. Kokku osales koolitusel 2007. aastal 5503 ja 2008. aastal 5451 töötuna registreeritud isikut. Koolitusel osalejate arv kahe viimase aasta jooksul on olnud võrdne, erinev on olnud töötuse määr ja tööturukoolituste pakkumise

ajaline jaotus. 2008 aasta alguses oli koolituste arv Eestis väga väike võrreldes aasta lõpu kuudega.

Joonis 2: Tööturukoolitusel osalejate arv kuude lõikes kahel viimasel aastal



Allikas: Tööturuamet, autori koostatud

2007. aastal ja sellele eelnevatel aastatel on tööturukoolituse teenusele suunatud töötuna arvel olevad isikud kohe aasta alguses. Suvi on olnud koolitajatele puhkuse aeg ning sellega seoses on ka koolitavate arv suvekuudel väiksem. Koolitused algavad täie hooga jälle sügisel. 2008. aasta esimeses pooles osales tööturukoolitusestel väga vähe inimesi.

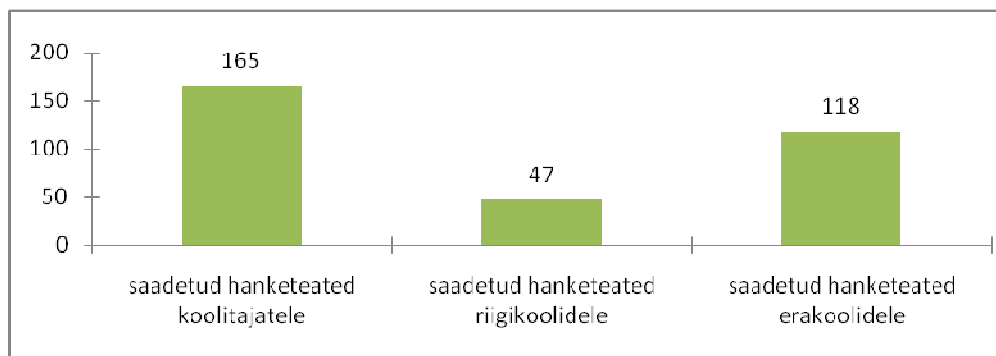
Töös analüüsiti piirkondlikke hankeid, mis on läbi viidud Tööturuameti Saaremaa, Hiiumaa ja Pärnumaa osakondade poolt. TTA tööturuteenuste infosüsteemist (TTIS) tein päringu aktiivsete koolitussoovide kohta ning selgus, et kõige enam sooviti osaleda iluteeninduse- ja müügitöö koolitustel, samuti autojuhtide ning laevameeskonna ning arvuti ja haldusametnike koolitustel. Valiku tegemisel sai otsutavaks just nende erialakoolituste suur nõudlus töötuna registreeritud isikute poolt.

2008 aastal korraldas kolm maakonda I piirkonnas kokku 46 lihtsustatud hankemenetlusega riigihanget. Teenindus – ja müügitöö koolituste hankeid korraldati 18,

arvuti ja haldusametnike koolitusi 17 ning sõidukijuhtide ja laevameeskonna koolitusi 11 korral.

46 hanke väljakuulutamisel saadeti koolitajatele kokku 165 hanketeadet kas posti või e-maili teel. Iga hanke puhul saadeti hanketeated vähemalt kolmele konkreetse eriala koolitajale ning üldjuhul saadeti need oma piirkonnas tegutsevatele koolitajatele. 165 –st hanketeatest 118 saadeti erasektori koolitajatele ja 47 riigikoolidele.

Joonis 3: Koolitajatele saadetud hanketeated



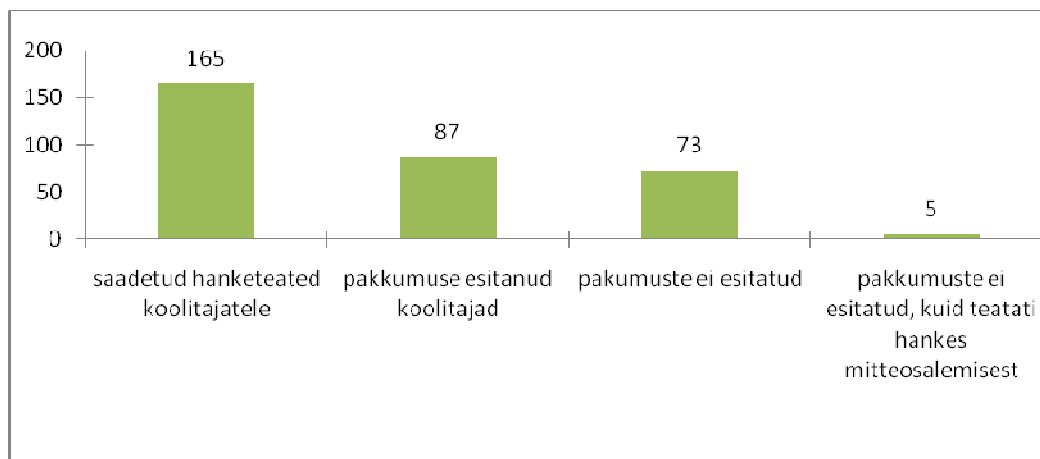
Allikas: Tööturamet, autori koostatud

10-le hankele 46-st ei laekunud mitte ühtegi pakkumust ja hanked tuli tunnistada lõppenuks, seoses pakkujate puudumisega.

Oma pakkumuse esitas 87 koolitajat ehk 53% hanketeate saanud koolitajatest. Omapoolset pakkumuste ei esitanud 73 koolitajat ehk 44% ja oma pakkumust ei saatnud kuid teatas hankemenetluses mitteosalemisest 5 koolitajat ehk 3%.

Omapoolse pakkumuse saatis 22 riigikooli 47-st ja 65 erakooli 118-st hanketeate saanud koolitajatest. Seega saab analüüsida 87 pakkumust, vaadates eraldi nii kvalifitseerimiseks ja pakkumuse vastavaks tunnistamise nõudeid.

Joonis 4: Hanketeate saanud koolitajate huvi hankemenetluses osalemisel



Allikas: Tööturuamet ja koolitajate poolt esitatud pakkumused, autori koostatud

Riigihangete seadus § 99 ütleb, et pakujate kvalifitseerimiseks kehtestab hankija tingimused, mis peavad olema objektiivsed ja mille sisu peab olema kõigile huvitatud isikutele kättesaadav.

TTA hankijana on hanketeates kvalifitseerimiseks esitanud järgmised nõuded:

1. Pakkujaks võib olla haridusasutus, juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja, kellele on väljastatud koolitusluba kehtivusega vähemalt kuni perioodi lõpuni, mis on hanketeates märgitud koolituse toimumise perioodi lõpptähtajaks. Pakkuja esitab vormikohase kinnituse koolitusloa olemasolu ja kehtivuse kohta.
2. Pakkuja, kes peab oma asukohamaa seaduste kohaselt olema registreeritud äri- ja/või erialases registris, esitab sellekohase kehtiva registritunnistuse või kehtiva koopia vastavast registritunnistusest (füüsilisest isikust ettevõtja ning juriidilisest isikust Eestis registreeritud pakkuja puhul ei kohaldata antud sätet).
3. Eraõiguslik juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja peab olema halduskoostöö seaduse §12 mõistes usaldusväärne. Pakkuja esitab vormikohase kinnituse.
4. Asutuse juhatuse liikmete kohta ei tohi karistusregistris olla kehtivaid karistusandmeid kriminaal- või väärteomenetluses kuritegeliku ühenduse organiseerimise või sinna kuulumise eest või riigihangete nõuete rikkumise või kelmuse või ametialaste või

rahapesualaste süütegude toimepanemise eest. Tööturuametil on kahtluse korral õigus teha päringuid karistusregistrist.

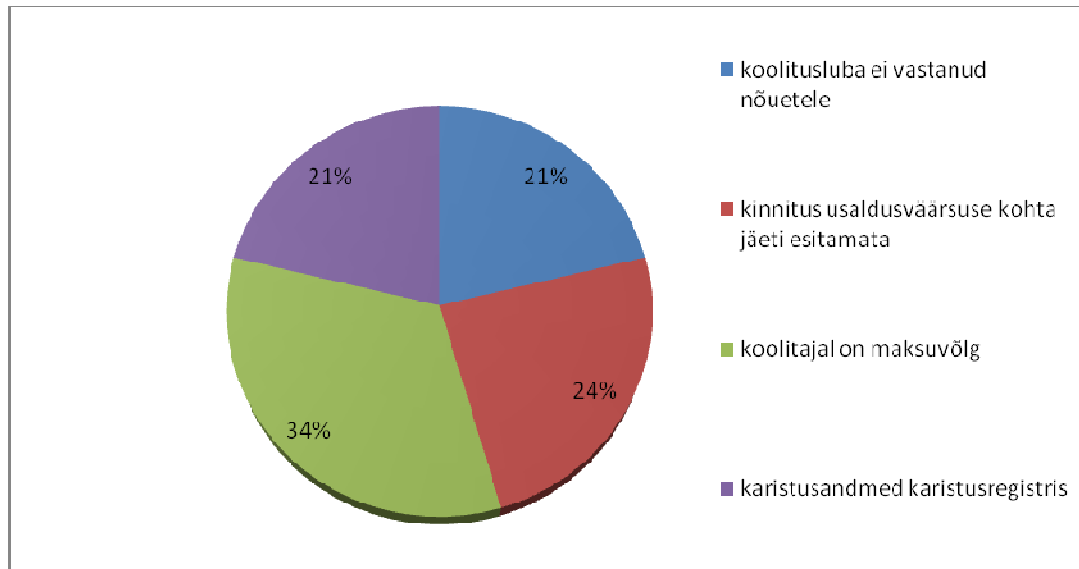
Kvalifitseerimiseks esitati koolitajate kohta päringud Politsei ameti Karistusregistrisse ning tehti väljavõtted Äriregistri teabesüsteemist ning Maksu- ja Tolliameti kodulehelt maksuvõla puudumise kohta. 87-st laekunud pakkumusest kvalifitseeriti 57 pakkumust. Kvalifitseeriti kõik 22 riigikooli pakkumust ja 35 erakoolide poolt esitatud pakkumust. Koolituste korraldamiseks jäeti kvalifitseerimata 30 erakoolide pakkumust.

Analüüsidest pakkumusi, võib järeldada, et põhjused koolitajate mittekvalifitseerumiseks võib jagada kaheks:

1. koolitaja ei esitanud korrektset koolitusluba - selle nõude vastu eksis seitse koolitajat, kellest kuuel koolitajal ei kehtinud koolitusluba hanketeates märgitud koolitusperioodi lõpuni ja koolitaja ei olnud esitanud koolitusloa pikendamise taotlust Haridus- ja Teadusministeeriumile ning üks koolitaja esitas koolitusloa, mis ei olnud registreeritud antud koolitaja nimele, kuid pakkumusest ei selgunud, kas kavatakse koolituste läbiviimiseks kasutada alltöövõttu.
2. koolitajad ei ole hankemetsluses osaledes halduskoostöö seaduse §12 mõistes usaldusväärsed. Halduskoostöö seaduse § 12 ütleb, et haldusülesannet täitva füüsilise isiku ja eraõigusliku juriidilise isiku usaldusväärstust kinnitavad muu hulgas järgmised asjaolud:
 - asutusel puuduvad karistusandmed karistusregistris,
 - asutuse suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust, asutuse äritegevust ei ole peatatud ja see ei ole muus seesuguses olukorras;
 - asutusel ei esine asjaolusid, mis võivad põhjustada püsiva maksejõuetuse või tegevuse lõpetamise;
 - asutusel ei ole maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust;
 - asutusel on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, on nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused haldusülesande täitmiseks;
 - asutus ei ole oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid.

TTA-l hankijana on hanketeatele lisatud kinnitusvorm usaldusväarsuse kohta ja kvalifitseerimise nõutes on kirjas, et see tuleb esitada koos pakkumusega. Kaheksal koolitajal ei olnud esitatud kinnitust usaldusväarsuse kohta, üheteistkümnel koolitajal oli maksuvõlg ja seitsmel koolitajal olid kehtivad karistused karistusregistris. Põhiliselt puudutasid karistusandmed eksimusi tarbijakaitseseaduse ja kaubandustegevuse seaduse vastu.

Joonis 5: Pakkumuste mittekvalifitseerumise peamised põhjused



Allikas: Tööturuamet ja koolitajate poolt esitatud pakkumused, autori koostatud

Kvalifitseeritud 57 pakkumusest tunnistati vastavaks 37 pakkumust, millest 8 olid riigikooli ja 29 erakooli poolt esitatud pakkumused. Mittevastavaks tunnistati 20 pakkumust.

Pakkumuste vastavaks või mittevastavaks tunnistamise nõuded on järgmised:

1. Pakkumus tunnistatakse vastavaks, kui see on kooskõlas kõikide hanketeates esitatud tingimustega.
2. Pakkumus lükatakse tagasi, kui pakkumus ei vasta hanketeates esitatud tingimustele.
3. Pakkumuse võib tunnistada vastavaks ka juhul, kui selles ei esine sisulisi kõrvalekaldeid hanketeates nimetatud tingimustest.

Väga paljudes pakkumustes oli tehtud hinnapakumuses aritmeetiline viga ning koolitajatelt küsiti nõusolekut aritmeetilise vea kõrvaldamiseks. Ühe koolitaja pakkumus tuli tunnistada mittevastavaks, kuna koolitaja ei nõustunud aritmeetilise vea kõrvaldamisega.

Põhilised vead, miks pakkumusi ei saanud vastavaks tunnistada, on järgmised:

1. koolituste läbiviimise periood ei vasta hanketeates nõutud koolituse perioodile – selline viga oli 9 pakkumuses. Näiteks on hanketeates kirjas, et koolitused toimuvad 01.04.2008 kuni 01.12.2008, kuid koolitaja kirjutab oma pakkumuses, et koolituse toimumise aeg on sügis 2008
2. pakkuja on piiranud koolitusgrupi miinimum või siis maksimumsuurust – selline viga oli 7 pakkumuses. Näiteks hankija on küsinud koolitusgrupi suuruseks 6 – 10 inimest, kuid pakkumuses on koolitusgrupi suuruseks märgitud 5-8 inimest.
3. koolitaja poolt esitatud õppekava ei vasta hanketeate tehnilises kirjelduses nõutud koolituse sisule – selline viga oli 6 pakkumuses.
4. koolitaja on piiranud hanketeates küsitud koolitatavate üldarvu – selline eksimus oli 4 pakkumuses. Näiteks koolitatavate üldarv oli hanketeates 20 – 30 inimest, kuid pakkuja pakkus koolitust 20 – 25 inimesele.
5. koolitaja poolt pakutud koolituse maht ei vasta hanketeates nõutud koolituse mahule – selline viga 4 pakkumuses. Näiteks küsiti koolituse mahuks 320 – kuni 400 tundi, kuid pakkuja pakub 300 tunnist koolitust.
6. üheks hindamiskriteeriumiks on hanketeate kohaselt pakkuja poolt läbiviidud koolituste arv näiteks alates aastast 2005. Kuna pakkuja ei ole esitanud läbiviidud koolituste arvu ka muul kujul, ei ole võimalik pakkumust hinnata ning seega ei vasta pakkumus hanke tingimustele. Selline eksimus oli 3 pakkujal.
7. koolituse toimumise koht ei vasta nõutule. Näiteks sooviti tellida koolitust Paides, kuid koolitaja pakub koolitust Pärnus. Selline viga oli 2 pakkujal.

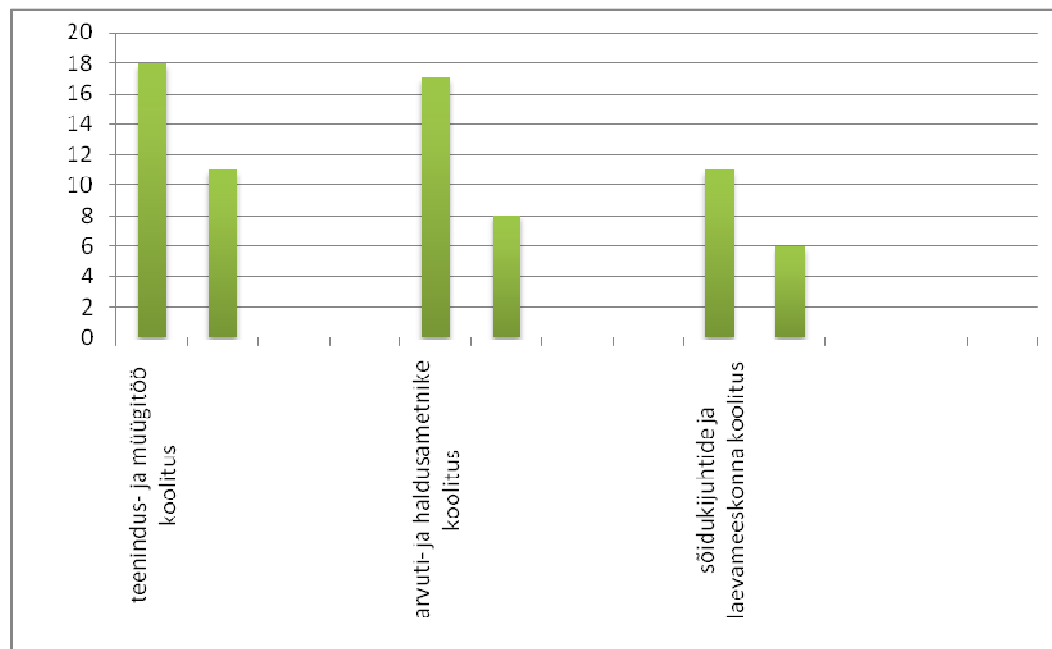
Tegelikult on need vead kõik välditavad, kui koolitajad oleksid tähelepanelikumad ja loeksid enne pakkumuse kirjutamist kõigepealt hanketeate korralikult läbi. Neid pakkumusi analüüsid ilmnnes, et mõni koolitaja oli ühe ja sama vea teinud mitmes järjestikuses hankes. Sellest saab järeldada, et koolitajad ei tea, kuidas kirjutada edukat pakkumust või ei vaadanud koolitaja täpselt, miks tema pakkumus ei osutunud edukaks ja kui kuulutatakse välja järgmine sama eriala hange, esitab koolitaja sama pakkumuse.

Hanketeate kohaselt võib hankija kõik pakkumused tagasi lükata kui pakutud hind on oluliselt kõrgem hankija poolt eeldatud maksumusest. Kuna pakkuja poolt esitatud kõik hinnapakumised ületasid hankija poolt planeeritud eelarvemahu, otsustati kolmel korral pakkumus tagasi lükata.

Seega, hankemenetluses osalenud 87-st koolitajast vastas hankemenetluse nõuetele vaid 37, ehk 42% koolitajatest.

37-st vastavaks tunnistatud pakkumusest osutus hindamiskriteeriumite alusel edukaks 25 pakkumust ja nende koolitajatega sõlmiti haldusleping koolituste korraldamiseks. Seega, välja kuulutatud 46-st hankest osutus edukaks vaid 25 hanget ehk 54 %. Allolevalt jooniselt on näha, et teenindus- ja müügitöö koolituse hankeid korraldati 18, millest 11 pakkumust ehk 61% osutusid edukaks. Arvuti- ja haldusametnike koolituse hankeid korraldati 17, millest 8 ehk 47 % osutusid edukateks ning sõidukijuhtide ja laevameeskonna koolituse hankeid korraldati 11 korral, millest 6 ehk 54% osutusid edukateks. Selgub, et ainult pooled TTA poolt korraldatud koolitushangetest saavad eduka pakkuja ning töötuna registreeritud isikud saavad minna õppima oma soovitud erialale.

Joonis 6: Korraldatud ja eduka pakkuja leidnud koolitushanked erialade kaupa



Allikas: Tööturuamet ja koolitaja poolt esitatud pakkumused, autori koostatud

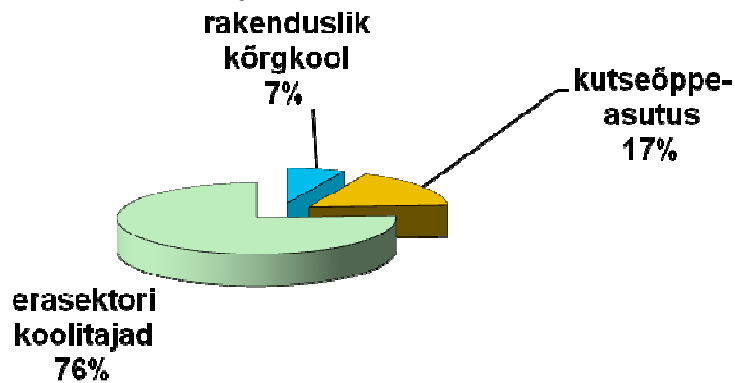
Autor järeldeb, et kuna koolitushangete õnnestumise protsent tööhõiveprogrammi esimesel rakendumise aastal on suhteliselt tagasihoidlik ja koolituste korraldamine toimub jätkuvalt riigihankeid välja kuulutades, siis tuleb võimalikult kiiresti igas maakonnas kokku kutsuda seal tegutsevad koolitajad ja neile korraldada teabepäev. Et aga teada saada, kui palju tegutseb igas maakonnas TTA võimalikke koostööpartnereid, kes on valmis pakkuma tööturukoolituse teenust, tuleks koolitajad kaardistada.

2.3 Koostööpartnerite kaardistamine

Tööturuamet tellib tööturukoolitust haridusasutuselt, juriidiliselt isikult või füüsilisest isikust ettevõtjalt, kellele on väljastatud koolitusluba Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt. Tööturukoolitusi pakuvad erasektori koolitajad ja maakondlikud kutsehariduskeskused ning riiklikud rakenduskõrgkoolid.

Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmetel on Eestis tegutsevaid rakenduskõrgkooli, kes saavad pakkuda erialakoolitusi kursustena 16 ja kutseõppeasutusi kokku 48. Täiskasvanute koolitusasutusi erasektoris on kokku umbes 400, mis oma õiguslikult vormilt tegutsevad OÜ, AS, FIE, SA või MTÜ-na. Kuna TTA korraldab vaid eriala ehk tööalaseid koolitusi, siis võimalikud koostööpartnerid erasektoris on just erialade koolitajad ja neid on hetkel Haridus – ja Teadusministeeriumi koolituslubade regitrisse kantud 179. Nendest 20 on koolitajad, kes tegelevad sõidukijuhi koolituste korraldamisega. Võimalike koostööpartneritena ei saa arvestada keelekoolituste ja A ja B kategooria sõidukijuhi koolituste korraldajad, kuna reeglina Tööturuamet neid koolitusi töötutele ei paku. Seega, kokkuvõtvalt võib öelda, et töötuna registreeritud isikutele koolituste korraldamiseks võiks ja peaks valmis olema üle Eesti 236 koolitajat.

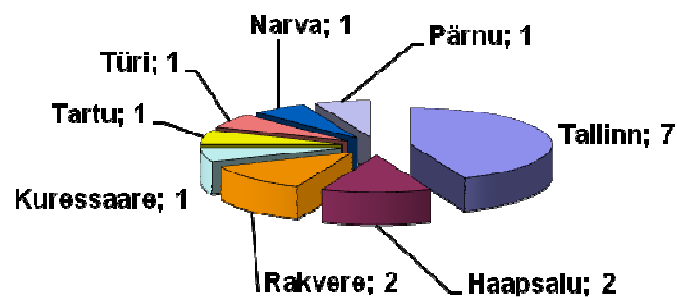
Joonis 7: Võimalikud koolitajad EHS-e andmetel



Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud

Kui vaadata, kuidas jagunevad koolitajad maakondade kaupa, siis väga suur osa koolitajatest tegutseb Tallinnas. Rakenduslikke kõrgkoole, kes saavad pakkuda erialakoolituse kursustena töötuna registreeritud isikutele, on hetkel Eestis kokku 16. Nendest 7 kooli ehk umbes 44 % tegutseb Tallinnas. Peamiselt on töötutele kursuseid pakkuvateks koolideks ülikoolide kolledžid, mis asuvad ka maakondade keskustes. Rakenduskõrgkoolis toimuvatest koolitustest on eriti huvitatud need isikud, kellel on kõrgharidus, kuid kes on hetkel jäänud tööta.

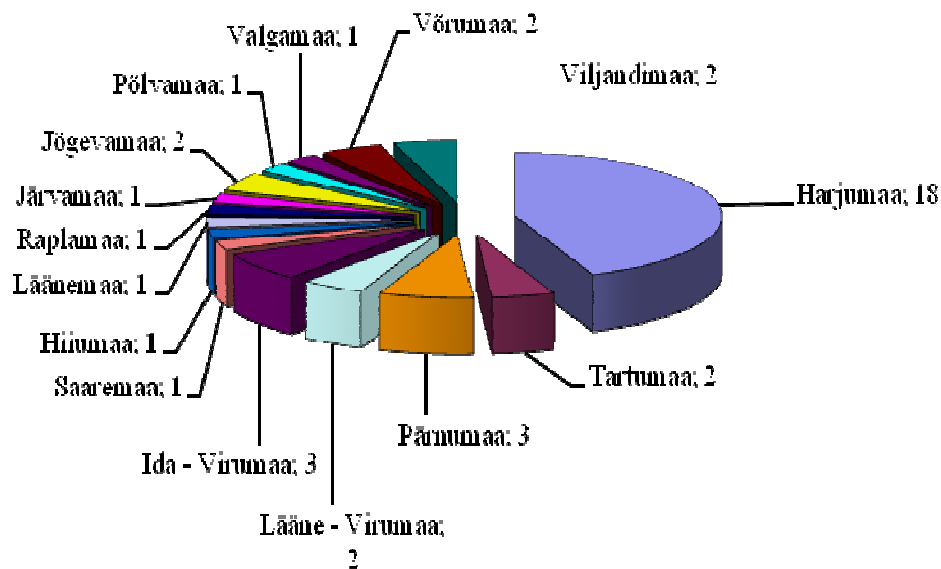
Joonis 8: Rakenduslikud kõrgkoolid erinevates linnades



Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud

Kutsekoolid asuvad igas maakonnas ja tegelevad aktiivselt töötute koolitamisega. Diagrammilt on näha, et suurem osa kutsekoole, ehk ligi 44% , asub Tallinnas. Ülejäänud 56% koolidest asuvad 14 maakonnas, kus siis igas on 1 kuni 3 kutseõppeasutust.

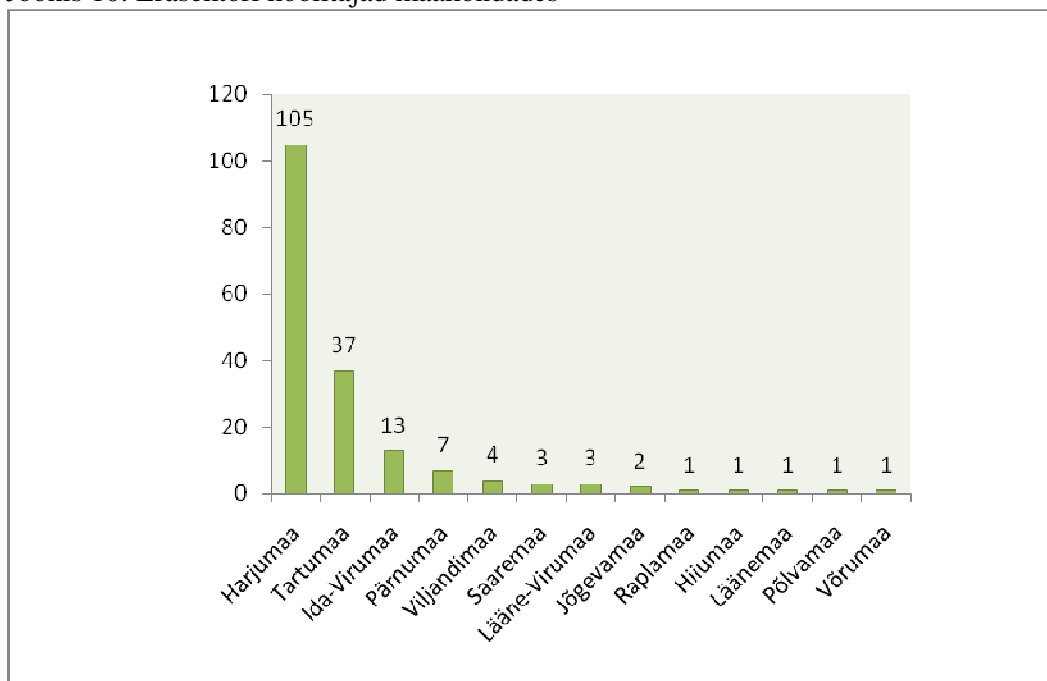
Joonis 9: Kutsekoolid maakondades



Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud

Erasektori koolitajatest kaardistasin need koolitajad, kes tegelevad eriala- ehk tööalaste koolituste korraldamisega. Erakoolitajad tegutsevad igas maakonnas, välja arvatud Järvemaal ja Valgamaa, kus kahjuks ei ole ühtegi koolitajat, kes pakuks kohapeal oma maakonna inimestele erialakoolitusi. Erasektori koole on kokku 179, millest siis 105 ehk 59% tegutseb Tallinnas. Erakoole on palju ka Tartus 37 ehk 21%, Ida-Virmaal 13 ehk 7% ja Pärnus on 7 koolitajat ehk 4% kõikidest võimalikest erasektori koolitajatest. Ülejäänud maakondades jäi erakoolide arv 1 kuni 4 koolitajani.

Joonis 10: Erasektori koolitajad maakondades



Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud

Kokku on võimalikke koostööpartnereid 236, millest üle poole ehk 55% asub ja tegutseb Tallinnas. Tabelist on näha, et kõige paremad võimalused ennast koolitada on inimestel, kes elavad maakondades, kus kohapeal on võimalikult palju koolitajaid. Mida rohkem on maakonnas koole, seda suurem on ka erialade valik kohapeal. Reeglina on igal koolil oma kindel suund, mis eriala koolitusi ta pakub. Usun, et Harjumaa, Tartumaa, Ida- ja Lääne-Virumaa, Pärnumaa ning Viljandimaa inimestel on kindlasti võimalus õppida kas siis ümber- või täiendõppes oma kodukohas. Halvemas seisus on lõuna-Eesti maakonnad, kus Valgemaal on kohapeal ainult üks koolitaja. Seega, kui inimene tahab osaleda koolitusel, peab ta seda tegema oma maakonnast väljaspool. See aga tähendab lisakulu sõidu ja ööbimiste eest.

Tabel 1: Võimalikud koolitajad maakondades.

Maakond	Rakenduslik kõrgkool	Kutsehari- duskeskus	Erakool	Kokku
Tallinn ja Harjumaa	7	18	105	130
Tartumaa	1	2	37	40
Ida - Virumaa	1	3	13	17

Pärnumaa	1	3	7	11
Lääne - Virumaa	2	2	3	7
Viljandimaa	-	2	4	6
Saaremaa	1	1	3	5
Läänemaa	2	1	1	4
Jõgevamaa	-	2	2	4
Võrumaa	-	2	1	3
Hiiumaa	-	1	1	2
Raplamaa	-	1	1	2
Järvamaa	1	1	-	2
Põlvamaa	-	1	1	2
Valgamaa	-	1	-	1
Kokku	16	41	179	236

Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud

2.4 Tagasiside koostööpartneritelt

Et teada saada, mida arvavad koolitajad sellest, et tööturukoolituste läbiviimiseks tuleb neil alates 2008 aastast osaleda hankemenetluses, viisin läbi koolitajate seas ühe väikese küsitluse (Lisa 1). Vastajad said jääda anonüümseks. Küsimustik koosnes nii avatud kui ka valikvastustega küsimustest, kuhu oli jäetud piisavalt vaba ruumi ka koolitaja omapoolseteks kommentaarideks.

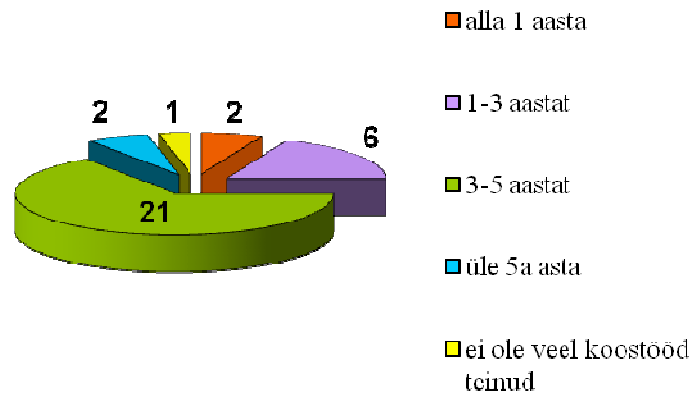
Küsitluse saatsin 55 koolitajatele e-maili teel üle Eesti. Valiku tegemisel lähtusin sellest, et vastanute seas oleks neid koolitajaid, kes väga aktiivselt osalevad korraldatud hangetes, kui ka neid, kes varasematel aastatel tegid tihedat koostööd TTA-ga, kuid alates 2008. aastast ei ole oma pakkumusi saatnud või ei ole siis esitanud edukat pakkumust.

Küsimustikule vastas 32 koolitajat. Analüüsides neid vastuseid, saab järeldada, et enamik vastanutest on just need koolitajad, kes on esitanud omapoolse pakkumuse ja paljudega vastanutest on sõlmitud halduslepingud tööturukoolituste korraldamiseks.

Esimesele küsimusele, kas ja kui kaua olete teinud koostööd TTA-ga töötuna registreeritud isikute koolitamisel vastas enamik koolitajaid ehk 66 %, et on TTA koostööpartnerid olnud 3-5 aastat. Alla 1 aasta on koolitusi läbi viinud 6 %, 1 - 3 aastat on koostööd teinud 19% koolitajatest ning üle 5 aasta on koolitusi töötutele korraldanud 6% vastanud koolitajatest. Vastanute seas oli ka üks koolitaja, kes selgitas, et soovib teha TTA-ga koostööd alates aastast 2008, kuid ei ole veel suutnud esitada parimat ehk edukat pakkumust.

Allolevas diagrammis, mis on koostatud koolitajate vastuste põhjal, on näha, kuidas jagunes vastanute arv arvuliselt.

Joonis 11: Küsimustikule vastanud koolitajate varasem koostöökogemus aastates



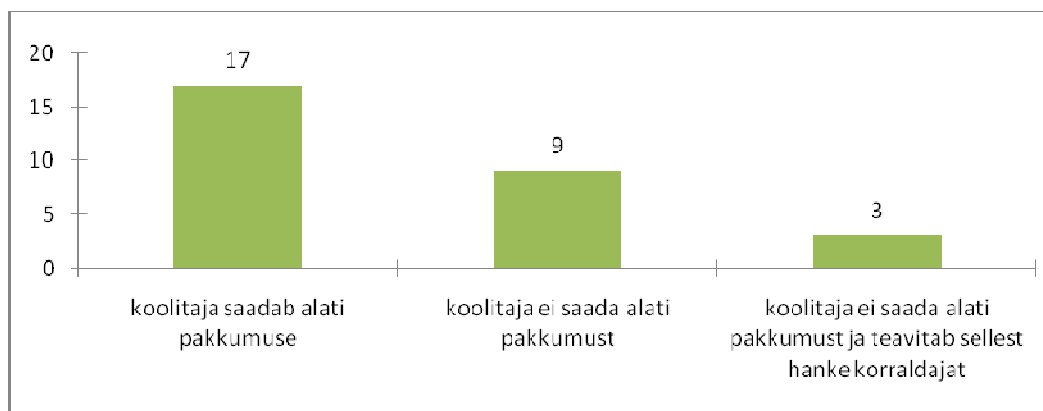
Allikas: autori koostatud.

Teisele küsimusele, et kas olete osalenud TTA poolt tööturukoolituse tellimiseks korraldatud lihtsustatud hankemenetlusega riigihankes, vastas 94 % ehk 30 koolitajat, et nemad on osalenud riigihankes. Kaks koolitajat ei olnud TTA poolt korraldatud riigihankes osalenud.

Kolmas küsimus, kuidas koolitaja sai teada tööturukoolituse tellimiseks korraldatud riigihankest vastas 29 koolitajat ehk umbes 91 % vastanutest, et hanketeade saadeti neile e-maili teel. Kaks koolitajat nägid avaldatud hanketeadet Ametlikes Teadaannetes ja üks koolitaja, kes alles hiljaaegu alustas koolitusfirma tegutsemist, leidis hanketeate TTA kodulehelt.

Neljas küsimus oli mõeldud neile koolitajatele, kellele TTA saadab hanketeate kas posti või e-maili teel. Neid oli vastanutest 29. Eesmärk oli teada, kas koolitaja vastab alati saadetud pakkumusele. Alati on saatnud omapoolse pakkumuse vaid 17 koolitajat ehk 53% vastanutest. Kolm koolitajat kirjutas, et kui nende kool ei soovi osaleda riigihankes, tänavad nad hanketeate saatmise eest ja annavad teada, et seekord nemad hankemenetluses ei osale. Kuna töötutele korraldatavad koolitused peavad toimuma esmaspäevast reedeni kella 8.00 – 18.00-ni, siis hankes mitteosalemise põhjusena oli kaks koolitajat välja toonud koolides valitseva ruumipuuduse, kuna ka päevaõppes õppijate õppetöö toimub päevasel ajal. Üheksa vastanut kirjutas, et nemad ei saada alati pakkumust ja kolm nendest lisas, et nemad ei jõua ka teavitada hankes mitteosalemist, kuigi viisakas oleks. Enamus nendest koolitajatest, kes pakkumust ei saada, mainisid, et väga palju Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondi raha tuleb erinevate projektide kaudu töötavatele inimestele ja nemad tegelevad praegu just töötavate inimeste koolitamisega.

Joonis 12: Pakkumuste esitamine koolituste korraldamiseks

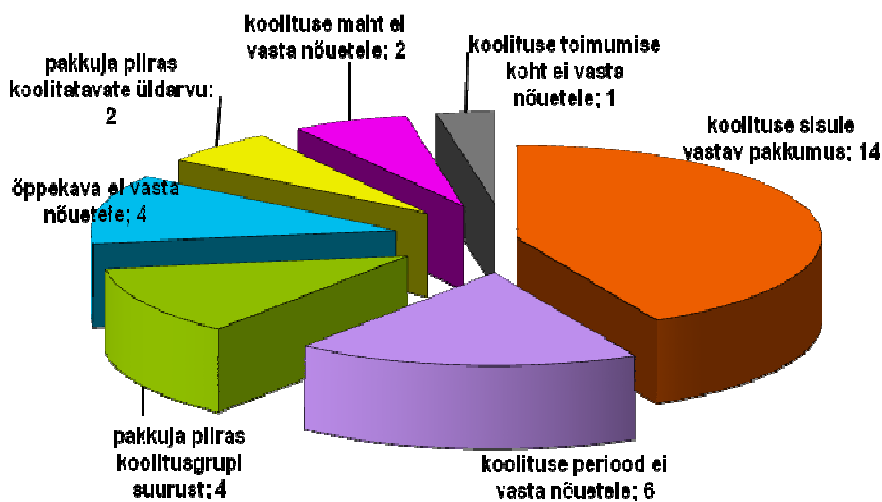


Allikas: autori koostatud.

Viies küsimus oli, et kas koolitaja ehk pakkuja on alati esitanud koolituse sisule vastava pakkumise, kui ei, siis miks? Sellele küsimusele vastas 30 koolitajat, kellest pooled vastasid, et on üritanud kirjutada koolituse sisule vastavat pakkumist, kuid ikka on midagi, mis on valesti läinud. Neliteist vastanut kolmekümnest väitis, et nemad on alati kirjutanud koolituse sisule vastava pakkumuse. Kolm koolitajat märkis, et nende pakkumuses oli rohkem kui üks viga. Kokkuvõtte põhjustest, miks ülejäänud koolitajad ei esitanud koolituse sisule vastavat pakkumust:

1. 6 koolitajat oli oma pakkumuses paika pannud täpse koolitusaja, mis kuupäevast mis kuupäevani koolitus toimub, kuigi hanketeates oli nõutud koolituse toimumise periood oluliselt pikem. Koolitajad väitsid, et nemad ei tahtnud hanketeates nõutud tingimusi mitte eirata, vaid arvasid, et hankijal on hea teada, millal koolitus täpselt toimub
2. 4 pakkujat oli piiranud koolitusgrupi miinimum- või siis maksimumsuurust. Need koolitajad vaatasid hanketeates ainult koolitavate üldarvu ning ei pannud tähele, mitu inimest on ühes koolitusgrupis. Esitatud pakkumustes olid nemad koolitusgrupi suuruseks märkinud omale sobiva koolitusgrupi suuruse.
3. 4 koolitajata poolt esitatud õppekava ei vasta hanketeate tehnilises kirjelduses nõutud koolituse sisule. Vastustest selgus, et koolitaja esitas oma õppekava ja ei vaadanud, missugused teemad tuleb konkreetse koolituse raames tegelikult läbida.
4. 2 koolitaja on piiranud hanketeates küsitud koolitavate üldarvu. Vastustest selgus, et koolitajad olid sinna märkinud sellise koolitavate üldarvu, kui palju nemad suudavad selle aja jooksul inimesi koolitada.
5. 2 koolitaja poolt pakutud koolituse maht ei vasta hanketeates nõutud koolituse mahule. Koolitaja oli märkinud pakkumusse tundide mahu, millisega on alati selle eriala koolitusi korraldanud
6. 1 koolitaja poolt esitatud koolituse toimumise koht ei vasta nõutule. Koolitaja vastas, et kuna temale pakkumus saadeti, siis arvas, et koolitus toimub tema kodukohas, mitte ei soovita osta tema poolt pakutavat teenust teises linnas.

Joonis 13: Pakkumuse mittevastavaks tunnistamise peamised põhjused



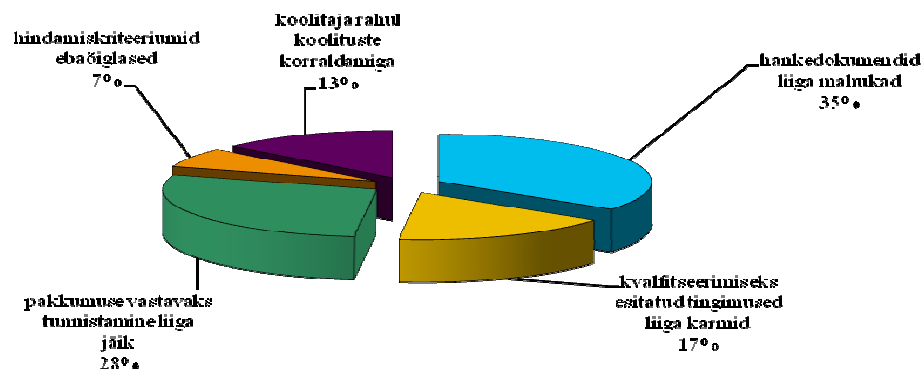
Allikas: autori koostatud

Viimase küsimusena taheti teada, kas koolitajad on rahul, et tööturukoolituste korraldamiseks kuulutatakse välja lihtsustatud hankemenetlusega riigihangete? Kui ei, siis mida võiks teha teisiti. Küsimusele vastas kolmkümmend koolitajat. Vaid kaheksa koolitajat vastas, et nemad on koolituste korraldamisega läbi riigihangete rahul ja ei muudaks midagi. Paljud koolitajad olid välja toonud mitu põhjust, mis neile koolituse korraldamise juures ei meeldi, kuid ettepanekuid koolituste korraldamise muutmiseks eriti ei tehtud.

Põhiliselt jagunesid vastused nelja rühma:

1. 21 koolitajat vastas, et hankedokumendid liiga mahukad, nende täitmine võtab väga kaua aega. Vähemalt pooled koolitajad olid märkinud ettepanekuna, et koolitusi võiks tellida jälle nii kui varem st enne 2008 aastat, ilma riigihankeid korraldamata, kokkuleppe korras.
2. 10 korral märgiti, et kvalifitseerimiseks esitatud nõuded liiga karmid: võiks leebemalt suhtuda koolitusloa kehtivuse ja maksuvõla olemasolu puhul. Põhjusena toodi välja, et väikestel erakoolidel on vahel raskusi maksete tasumisega maksetähtjaks.
3. 17 vastajat arvasid pakkumuse vastavaks tunnistamine liiga jäik – siia oli märgitud kõik eelnevas küsimuses juba välja toodud vastused koolituse sisu mittevastavuse kohta.
4. 4 koolitajat ei ole rahul hindamiskriteeriumitega - üheks kriteeriumiks on läbiviidud koolituste arv – see ei ole loogiline, kuna koolituste maht on erinev, kuid arvesse lähevad kõik läbiviidud koolitused. See saab takistuseks nendele koolidele, kes on alles hiljaaegu alustanud täiskasvanute koolitajana.

Joonis 14: Koolitajate arvamus tööturukoolituste tellimiseks korraldatud riigihangete kohta



Allikas: autori koostatud

2.5 Järeldused ja ettepanekud

Uurimuste tulemustele tuginedes saab autor väita, et koolitusturg Eestis tegutsevate koolide arvu poolest peaks olema piisav, et kõik vajalikud koolitused kätte saada, kuid kaardistades koolitusasutusi maakondade kaupa tuleb tõdeda, et koolitusturg ei ole piisav vajalike koolituste tellimiseks. Nagu öeldud, on maakondade lõikes olukord erinev. Peaaegu pooltes piirkondades võib koolituse tellimine olla väga keeruline või lausa võimatu, kuna paar koolitajat maakonnas ei suuda kogu piirkonna koolitusvajadust täita. Seega, kui lähtuda teooriast ja võimalike koostööpartnerite kaardistamisest analüüsi osas, saab väita, et koolitusturg on puudulik turg, kus ei ole igale teenusele pakkujat ja see ei taga ressursside efektiivset kasutamist. Kui maakonnas on teenuse pakkujaid vähe, siis küsivad nemad oma teenuse eest kõrget hinda ja võivad piirata pakutava teenuse kogust. Seda, et pakkujad võivad piirata pakutava teenuste kogust, näitavad ka pakkumuste analüüsis välja toodud põhilised vead, kus pakkujate pakkumusi ei saanud vastavaks tunnistada, kuna pakkumuses oli piiratud koolitusgrupi suuruseid, koolitavate üldarvu, koolituse mahtu või ka koolituse toimumise perioodi.

Tõestamaks, et koolitusturg on mittetäieliku konkurentsiga turg, lähtun pakkumuste analüüsist, kus analüüsides hanketeate saanud pakkujate osalusprotsenti hankemenetluses, mis oli 53%, saab järeldada, et koolitusteenuse puhul on tegemist puudulike turgudega, kus mingi teenuse pakkumisel turg ei ole efektiivne ja osasid teenuseid on väga keeruline osta. Sellele viitab ettevõtete huvipuudus teenuste pakkumiseks. Samuti saab järeldada, et erasektori tegevus on prognoosimatu, kuna enamus koolitusturul tegutsevatest koolitajatest on erasektori koolitajad. TTA tellib tavaliselt ühe hanke raames konkreetse eriala koolituse kohad terveks aastaks ja võiks eeldada, et erasektori koolid on huvitatud, et neil oleks terveks aastaks koolitustellimus olemas, kuid nende osalemine hankemenetluses erakoolidele saadetud pakkumuste järgi oli 55%.

Analüüsides pakkumuse dokumente järeldab autor, et kuna koolitushangete õnnestumise protsent tööhõiveprogrammi esimesel rakendumise aastal on suhteliselt tagasihoidlik - 54%, saab järeldada, et koolitusturul ei ole piisavalt hankementluse nõuetele vastavaid koolitusettevõtteid ja koolitajatel puudub huvi selles osaleda. Hankemenetluses osalenud 87-st koolitajast vastas hankementluse nõuetele vaid 37, ehk 42% koolitajatest. Ja seda,

et koolitajatel puudub huvi hankemenetluses osaleda, näitab madal osalusprotsent hankemenetluses ja küsimustikust välja tulnud ettepanek koolitajate poolt, korraldada koolitusi ilma hankemenetlust välja kuulutamata, kuna hankedokumendid on liiga mahukad, kvalifitseerimiseks esitatud nõuded liiga karmid, pakkumuste vastavaks tunnistamine liiga jäik ja ebaõiglased huindamiskriteeriumid. Sellistest vastustest koolitajate poolt saab järeldada vaid seda, et koolitajad ei ole teadlikud, kuidas kirjutada riigihangete seadusest lähtuvalt edukat pakkumust.

Autori poolt püstitatud hüpotees, et turul ei ole piisavalt hankemenetluse nõuetele vastavaid koolitusettevõtteid ning koolitajatel puudub huvi selles osaleda, leidis kinnitust.

Lähtuvalt järeldustest esitab autor järgmised ettepanekud:

1. korraldada koolitajatele igas maakonnas teabepäev, kus ühe teemana käsitletakse eduka pakkumuse kirjutamist lähtuvalt riigihangete seadusest.
2. teabepäevale tuleb kutsuda kõik maakonnas tegutsevad koolitajad, mitte ainult need, kellega TTA on siiani koostööd teinud
3. välja töötada just koolitajatele mõeldud infomaterjal või voldikud koolituste korraldamise kohta

KOKKUVÕTE

Antud lõputöös analüüsiti Tööturuametisse laekunud pakkumusi koolituste korraldamiseks. Alates 2008. aastast, mil kõiki tööturuteenuseid kaasrahastatakse Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist, on Tööturuamet kohustatud tööturukoolituste tellimiseks korraldama lihtsustatud hankemenetlusega riigihankeid. Autor keskendus ainult kolme maakonna poolt korraldatud hankemenetluses osalenud pakkumuste analüüsile, kuna just nendele erialakoolitustele oli suur nõudlus töötuna registreeritud isikute poolt.

Teooria kohaselt käsitletakse tööturгу peamiselt pakkumise ja nõudluse turuna nagu iga teist turgu. Tööturg muutub koos ühiskonnaga ning tööturu ja tööturupoliitika probleemid on aktuaalsed kogu maailmas. Ka Eestis on hakatud viimasel ajal tööturu valdkonnale üha enam tähelepanu pöörama. Täna on Eestis tööturu ja tööturuteenuste kujundamises veel suur osa riigil. Analüüsist selgus, et erasektori tegevus koolitusturul on prognoosimatu ja see on üheks põhjuseks valitsuse süstemaatilisel suutmatusel oma väljakuulutatud eesmärges mittereale realiseerida. Analüüsi tulemustele tuginedes saab autor väita, et koolitusturg on mittetäieliku konkurentsi turg ja hetkel ei ole turg piisav, et kõik soovitud teenused kätte saada.

Pakkumuste analüüsi tulemusena selgus, et ainult 53% ehk 87 koolitajat 165-st hanketeate saanud koolitajatest esitas omapoolse pakkumuse, millest edukaks osutus vaid 37 pakkumust ehk 42 % kõigist TTA-le saadetud 87-st pakkumusest. Seega, välja kuulutatud 46-st hankest osutus edukaks vaid 25 hanget ehk 54%.

Koostööpartnerite ehk koolitajate kaardistamisel selgus, et Tööturuamet võiks koostööd teha 236 koolitajaga, kellest 7% on rakenduslikud kõrgkoolid, 17% on kutseõppeasutused ja 76% on erasektorkoolitajad. Selgus, et koolitajate piirkondlik jagunemine on väga erinev. Kui Harjumaal tegutseb kokku 130 võimalikku koolitajat, siis Valgamaal vaid üks kutseõppekeskus.

Koolitajatele saadetud küsimustikust selgus, et enamused vastanud koolitajatest on ka varem Tööturuametiga koostööd teinud, kuid koolituste läbiviimiseks ei suudanud alati koostada edukat pakkumust.

Autor peab lõputöö eesmärki täidetuks, sest uurimismeetoditega tõestati, et programm ei ole käivitunud nii efektiivselt kui loodeti, kuna koolitusturg on mittetäieliku konkurentsiga turg. Samuti ei tea koolitajad, kuidas koostada riigihangete seadusest tulenevalt edukat pakkumust. Autor tegi probleemi leevendamiseks mõned ettepanekud ja loodab, et need leiavad rakendamist. Autor tõestas püstitatud hüpoteesid, et turul ei ole piisavalt hankematluse nõuetele vastavaid koolitusettevõtteid ja koolitajatel puudub huvi selles osaleda.

SUMMARY

This BA thesis comprises 46 pages, of which 40 pages are occupied by the main part of the thesis. The thesis is written in Estonian and includes a summary in English. 25 different sources (22 Estonian-language sources and 3 English-language sources) were used in preparing the thesis. The thesis consists of two chapters and one annex. It also contains one Table and 14 Figures.

Keywords: labour market, labour market policy, active labour market policy, retraining scheme, job creation programme, public procurement, procurement procedures, training providers, bids, deficient market.

At the moment the largest programme funded by the European Social Fund in Estonia is *Kvalifitseeritud töäjõupakkumise suurendamine aastatel 2007 – 2013* (Increasing the Supply of Qualified Labour in 2007-2013). The aim of the programme is to raise the employment rate through active labour market measures and to improve the availability and quality of related labour market services. The main aim of the thesis is to study the implementation of this programme and to analyse why it has not been as effective as was expected. The author also outlines the main reasons for the unsuccessful implementation efforts and recommends solutions. The research methods used in the thesis involve document analysis, mapping of cooperation partners and administering a survey questionnaire. The results of the study show that the market for training services in Estonia is deficient, that certain services in that market are provided inefficiently and that it may be rather difficult to purchase others. Analysis of the data suggests that the programme was not implemented successfully because the market for training services is characterized by incomplete competition and is currently unable to ensure provision of all services that are required. Moreover, not all training providers know how to draw up a successful bid meeting the requirements of the Public Procurement Act. The author makes recommendations for solving this problem and hopes that these will be implemented. In addition to the above, the author investigated and proved the hypothesis that there is an insufficient number of training providers in the market who meet the requirements of procurement procedures and that there is little motivation for training providers to operate in the market.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Brown W.S., 1997 Makroökonomika baasteooria . Tallinn: Kirjastus Külim
2. Eamets,R.,2000 Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liitu integreerumisel. Tartu: kirjastus AS Võru Täht
3. Eamets,R., Annus,T., Paabut, A., Kraut,L., Arukaevu,R., 2003 Eesti tööturg ja haridussüsteem Euroopa Liiduga liitumisel. Tallinn
4. Eamets,R., Kiis,K., Luuk,M., 2005 Aktiivsed tööhõivemeetmed. Johannes Mihkelsoni Keskus, Kirjastus Kentaur
5. Eamets,R., Philips,K., 1999 Eesti majanduse konkurentsivõime. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus
6. Halduskoostöö seadus. 29.01.2003 – RT I 2003, 20,117, RT I 2008,58,329
7. The International Labour Organization [http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm) 28.04.2009
8. Labour Market policy statistics..... 15.03.2009
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF_TB_labour_market&depth=2
9. Laviee J-P, Horiuchi M, SugenoK, 2004 Work in the global economy <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/global.pdf> 28.04.2009
10. Parre,J., Kaljurand, A. 2008, Riigihange : põhimõtted, hankija ja hankeleping , Äripäeva Kirjastus, Tallinn
11. PRAXISE eksperdid rääkisid Riigikogu sotsiaalkomisjonis tööturu olukorrast 2009 [http://www.praxis.ee/index.php?id=27&tx_ttnews\[tt_news\]=252&tx_ttnews\[backPid\]=96&cHash=5f08836ace](http://www.praxis.ee/index.php?id=27&tx_ttnews[tt_news]=252&tx_ttnews[backPid]=96&cHash=5f08836ace) 15.03.2009
12. Programm „ Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2013“ <http://www2.sm.ee/tta/failid/thp2008.pdf> 15.12.2008
13. Riigihangete seadus. 24.01.2007 – RT I 2007, 15,76, RT I 2008,14,92
14. Riigikogu pressitalitus - Tööturupoliitika jõuab täiskokku 12. märtsil <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=52633> 27.01.2009
15. Servinski,M., Rootamm-Valter,J., Elenurm,T., 2008 Tööturg.Tänapäev ja tulevik, Tallinna Raamatutrükikoja OÜ

16. Stiglitz, J.E. 1995. Ühiskondliku sektori ökonomika. Tallinn: Kirjastus Külim
17. Tööturuamet <http://www.tta.ee/> 15.12.2008
18. Tööturuameti maine uuring: 2008 ,Turu-uuringte AS 10.03.2009
[http://213.184.49.171/est/HtmlPages/TTA_maine_2008/\\$file/TTA_maine_2008.pf](http://213.184.49.171/est/HtmlPages/TTA_maine_2008/$file/TTA_maine_2008.pf)
19. Tööturuameti programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ raames läbiviidavate hangete juhend
[https://213.184.49.174/public/TTA/THP/K%C3%A4skkirjad%20\(sh.%20juhendid\)/Hangete%20juhend%2017.11.08%20ja%20selle%20lisad-184802306.EML?Cmd=open](https://213.184.49.174/public/TTA/THP/K%C3%A4skkirjad%20(sh.%20juhendid)/Hangete%20juhend%2017.11.08%20ja%20selle%20lisad-184802306.EML?Cmd=open) 20.12.2008
20. Töötukassa <http://www.tootukassa.ee/est> 05.01.2009
21. Tööturutoetuste ja -teenuste seadus. 28.09.2005 – RT I 2005,54,430, RT I 2008,48,265
22. Tööturukoolitus <http://www.tta.ee/index.php?id=893> 15.12.2008
23. Töötuskindlustushüvitise....<http://www.tootukassa.ee/index.php?id=11244>.
05.01.2009
24. Ulst, E. 2003 Avaliku sektori ökonomika. Turumajanduse alused ja eesti kogemused. Tartu Ülikooli Kirjastus
25. Venesaar,U., Hinnosaar,M., Luuk, M., Marksoo,Ü., 2004 Pikaajaline töötus Eestis, Tallinn

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Aktiivses tööturupoliitikas, sh tööturukoolitustel osalemine viimasel viiel aastal Allikas: Tööturuamet, autori koostatud.....	10
Joonis 2: tööturukoolitusel osalejate arv kuude lõikes kahel viimasel aastal Allikas: Tööturuamet, autori koostatud	21
Joonis 3: koolitajatele saadetud hanketeated Allikas: Tööturuamet, autori koostatud	22
Joonis 4: hanketeate saanud koolitajate huvi hankemenetluses osalemisel Allikas: Tööturuamet ja koolitajate poolt esitatud pakkumused, autori koostatud	23
Joonis 5: pakkumuste mittekvalifitseerumise peamised põhjused Allikas: Tööturuamet ja koolitajate poolt esitatud pakkumused, autori koostatud	25
Joonis 6: korraldatud ja eduka pakkuja leidnud koolitushanked erialade kaupa Allikas: Tööturuamet ja koolitaja poolt esitatud pakkumused, autori koostatud	27
Joonis 7: võimalikud koolitajad EHIS-e andmetel Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud	29
Joonis 8: rakenduslikud kõrgkoolid erinevates linnades Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud	29
Joonis 9: kutsekoolid maakondades Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud	30
Joonis 10: erasektori koolitajad maakondades Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud	31
Tabel 1: Võimalikud koolitajad maakondades. Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, autori koostatud	31
Joonis 11: küsimustikule vastanud koolitajate varasem koostöökogemus aastates Allikas: autori koostatud	33
Joonis 12: pakkumuste esitamine koolituste korraldamiseks Allikas: autori koostatud	34
Joonis 13: pakkumuse mittevastavaks tunnistamise peamised põhjused Allikas: autori koostatud	35
Joonis 14: koolitajate arvamus tööturukoolituste tellimiseks korraldatud riigihangete kohta Allikas: autori koostatud	36

Lisa 1.

Küsimustik.

1. Kas ja kui kaua olete teinud koostööd TTA-ga töötuna registreeritud isikute koolitamisel?

- alla 1 aasta
- 1 – 3 aastat
- 3 - 5 aastat
- üle 5 aasta
- ei ole veel teinud koostööd TTA-ga
-

2. Kas olete osalenud TTA poolt tööturukoolituse tellimiseks korraldatud lihtsustatud hankemenetlusega riigihankes?

- olen osalenud
- ei ole osalenud
-

3. TTA poolt välja kuulutatud hanke hankedokumendid:

- saadeti koolile kas posti või e-maili teel
- hanketeade oli TTA kodulehel
- hanketeade oli avaldatud Ametlikes Teadaannetes
-

4. Kui vastatsite, et hanketeade saadeti koolile kas posti või e-maili teel, siis

- kas olete alati saatnud omapoolse pakkumuse
- ei ole alati saatnud pakkumust
- kui ei soovi osaleda hankes, annan sellest hanke korraldajale teada
-

5. Kas olete alati esitanud koolituse sisule vastava pakkumise, kui ei, siis miks?

.....
.....

.....
.....
6. Kas olete rahul, et tööturukoolituste korraldamiseks kuulutatakse välja lihtsustatud
hankemenetlusega riigihange? Kui ei, siis mida võiks teha teisiti.

.....
.....
.....
.....