

Töövõime vähenemise ennetamine

*Kas Sotsiaalministeerium on süsteemselt juhtinud
töövõime vähenemise ennetamise valdkonda, et
ennetada töötamise tõttu vähenenud töövõimega
inimeste lisandumist?*

Töövõime vähenemise ennetamine

Kas Sotsiaalministeerium on süsteemselt juhtinud töövõime vähenemise ennetamise valdkonda, et ennetada töötamise tõttu vähenenud töövõimega inimeste lisandumist?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Sotsiaalministeerium ei ole juhtinud töövõime vähenemise ennetamise valdkonda süsteemselt, seepärast on ennetus olnud tagajärjetu. Teisisõnu puudub ministeeriumil terviklik käsitus töövõime vähenemise ennetustööst, mistõttu on ka selle elluviimine puudulik ja valdkonnas keskendutakse peamiselt järelevalvele. Senine ennetustöö on valdavalt universaalne ja passiivne.

Töövõime vähenemise ennetuse toimima saamiseks on valdkonnas tarvis teha põhimõttelisi ümberkorraldusi. Vaja on valdkonna süsteemset juhtimist ehk terviklikku planeerimise, elluviimise ja tulemuste hindamise käsitlust, milles fookus on muudetud järelevalvel aktiivsele sihitatud ennetusele.

Auditi peamised tähelepanekud

- **Töövõimereformiga** võetud tegus lähenemine on muutnud suhtumist vähenenud töövõimega inimestesse. Samas pole töövõimetoetust saavate inimeste osakaal võrreldes töövõimetuspensioniga saanud inimeste osakaaluga tööealisest rahvastikust ja võrreldes reformieelse ajaga (aastatel 2012–2013) märgatavalt vähenenud, ent reform on aidanud kasvul pidurduda. Toetuste ja teenuste kulude osakaal valitsussektori tegevuskuludest on püsinud reformieelsel tasemel.
- Nii inimeste arvu kui ka kulude osakaalu mittevähendamise üks põhjus on see, et reformi eesmärkide elluviimisest jäi kõrvale töövõime kaotuse ennetamise täiendavate meetmete loomine. Reformiga tehti küll vormilisi muudatusi toetuse maksmises, ent sisulised põhjused, miks inimeste töövõime väheneb, jäid tähelepanuta.
- Sotsiaalministeeriumil, selle allasutustel ja Eesti Töötukassal on ka ilma täiendavate ennetusmeetmeteta mitmeid ülesandeid, mille täitmine peaks soodustama töövõime vähenemise ennetamist. Auditi käigus selgus, et töövõimevaldkonna ennetusülesannete täitmine on puudulik. Seda soodustab ka asjaolu, et ülesanded on killustunud eri asutuste vahel.
- Sotsiaalministeerium käsitleb vähenenud töövõimega inimeste suurt arvu osaliselt paratamatusena, sest keskmisel Eesti inimesel ütlebki tervis üles juba tööeas. Riigikontrolli hinnangul on olulisem põhjus hoopis tegemata jäetud sihitatud ja mõtestatud ennetustöö.

Töövõimereform – 2016. aastast käivitunud [reformiga](#) asendati püsiva töövõimetuse süsteem töövõime toetamise süsteemiga. Reform algatati eeskätt töövõimetuspensioniga saajate arvu kiire kasvu ja riigi järjest suurenevate kulude tõttu.

Ennetustöö kolm tasandit

Esmane ehk universaalne tasand.

Probleeme ennetavad tegevused on suunatud tervele populatsioonile, olenemata riski astmest.

Teine ehk valikuline tasand.

Tegevused on suunatud gruppidele, kellel on probleemi tekke risk suurem. Eesmärk on maandada riske.

Kolmas ehk näidustatud tasand.

Märksõnaks on kahjude vähendamiseks seotud tegevused. Ennetustegevused on suunatud individuaalselt inimestele, kellel on juba riskid realiseerunud, ning eesmärk on hoida ära probleemide süvenemine ja nende edasikandumine teistele isikutele.

Allikad: [Institute for Work & Health](#) (2015) ja [Siseministeerium](#) (2021), lk 5

Teadmiseks, et

rahvusvaheliste uuringute kohaselt on ennetus riigile odavam kui sotsiaal- ja terviseprobleemide tagajärgede kõrvaldamine või leevendamine.

Samal ajal on oluline, et olemas oleks terviklik süsteem, kus tegeletakse nii terviseedenduse, ennetuse kui ka ravi ja rehabilitatsiooniteenuste arendamise ja pakkumisega, sest vaid ühe süsteemi osa arendamine ei vii püsivate muutusteni.

Kuigi probleemi lahendamisel tehtavad tegevused sisaldavad ka enamasti ennetuslikke tegevusi (nt kaasuvate probleemide vähendamine või ärahoidmine), neid ennetuse alla ei arvestata, sest vastasel juhul saab kõiki tegevusi pidada ennetuslikeks ja probleemi lahendamisele suunatud tegevuste nimetamine ennetuslikeks vähendab „ennetusse“ ehk esmakordsete juhtumite ärahoidmisesse suunatud ressursse.

Allikas: [Siseministerium](#) (2021), lk 4–5

- Sotsiaalministeeriumi seni ainus plaan on töötada välja sekkumismeede pikaajalisel haiguslehel viibivatele inimestele. Plaanitava meetme sihtgrupp on üksnes üle 60 päeva järjest haiguslehel olevad töötajad, kelle haiguslehe jätkamise vajadus on pärast 60 päeva veel vähemalt 30 päeva ja kes ei vaja haiglaravi. Tegu on ennetustöö kolmanda ehk näidustatud tasandi meetmega, mille eesmärk on toetada pikaajalise haigusega inimeste tööhõives püsimist, mitte ennetada töövõime vähenemist.
- Riigikontrolli analüüs näitab, et sellisest sekkumisest üksi jääb suure tõenäosusega väheks. Meede hakkab toimima vaid nende inimeste jaoks, kes saavad endale majanduslikult lubada pikal haiguslehel olemist. Seega ei jõua plaanitav meede kõige kriitilisema sihtrühmani ehk väiksema sissetulekuga lihttöolisteni, kes ei saa majanduslikel põhjustel olla tihtilugu haiguslehel nii kaua kui vaja ja kelle seas on ka osakaaluna enim töövõimet hinnata laskvaid inimesi.
- Samuti näitas analüüs, et töövõime vähenemise ennetamine võib vajada ametirühmade põhists lähenemist. Seejuures võib üks ennetusmeede anda häid tulemusi ühes ametirühmas, kuid mitte teises. Näiteks nende ametirühmade töötajad, kes ei ole nii sagedasti haiguslehel, aga kelle hulgast käib suurem osakaal töövõimet hindamas, võivad vajada meetmeid, mis võimaldaks neil jääda haiguslehele soodustingimustel ehk ilma sissetuleku vähenemiseta, et tervis korralikult taastada. See võib pikemas perspektiivis tagada nende inimeste töövõime säilimise.

Peamine soovitus

Riigikontrolli soovitus terviseministrile ning majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös Tööinspeksiooni peadirektori, Terviseameti peadirektori ja Eesti Töötukassa juhatuse esimehega

Võtta tööturupoliitikas tööhõive kõrval eraldi tähelepanu alla töövõime ja luua töövõime vähenemise ennetamiseks terviklik käsitlus. Vaadata selleks kriitiliselt üle Tööinspeksiooni, Terviseameti ja Eesti Töötukassa senised ülesanded, hinnata asutuste täpsema tööjaotuse sobivust ja nende suutlikkust ülesandeid täita. Riigikontrolli hinnangul tuleb võtta siht töövõimevaldkonna killustumise vähenemiseks ja muuta inimeste abisaamise teekond töövõimega seotud teemadel (töötervishoid, töövõime teenused ja hindamine, kutse- ja tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) lihtsamaks.

Terviseminister, Terviseameti peadirektor ja Eesti Töötukassa juhatuse liige juhatuse esimehe ülesannetes nõustasid soovitusega. Terviseameti peadirektor tõdes, et praegu puudub töövõime vähendamise ennetamiseks selge strateegia, valdkond on killustunud erinevate riigiasutuste vahel ning puudub keskne koordinaator. Eesti Töötukassa esindaja hinnangul võiks töövõime vähenemise ennetamise süsteemi tugevdamiseks kaaluda asutuste vahelist selgemat rollijaotust ja toimivat andmevahetust.

Alates 1. juulist 2023 valdkonna eest vastutama hakanud **majandus- ja infotehnoloogiaminister** nõustus soovitusel paremini sihitada Tööinspeksiooni ennetustegevusi ning parandada kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste analüüsimist. Küll aga pidas minister vajalikuks välja tuua, et aruandes keskenduti töövõime vähenemise ennetamisele

üksnes töö kontekstis, eirates asjaolu, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad tegurid, sh elukeskkond, toitumine, liikumine, harjumused jm. Ministri hinnangul tuleks inimese töövõime vähenemise ennetamise tervikliku käsitlemise puhul pöörata seega tähelepanu tervist mõjutavatele teguritele ning tervishoiusüsteemile tervikuna. Seetõttu leidis majandus- ja infotehnoloogiaminister, et teenuste liitmine ühte asutusse pole mõistlik, kuna see ei pakuks sisulist lisandväärtust ega lahendaks aruandes toodud probleemkohti.

Riigikontrolli kommentaar: on ilmne, et töövõimet mõjutavad ka muud, tööga mitteseotud tegurid. Ent kui tööga seotud aspektidele (töökeskkond, tööohutus, töötervishoid) piisavalt tähelepanu pöörata, saab vähemalt seetõttu töövõime vähenemist ennetada. Senine lähenemine, mille järgi keskenduti kogu tervishoiusüsteemile tervikuna, on aga jätnud töövõime vähenemise ennetamise tähelepanuta. Riigikontrolli aruanne näitab, et see lähenemine ei ole toiminud.

Tööinspektsiooni peadirektor ei kommenteerinud Riigikontrolli peamist soovitusi, küll aga rõhutas asutuse juht oma vastuses tööandjate järelevalve olulisust, pidas järelevalvet ennetuse osaks ja leidis, et järelevalvet ennetusega asendada ei saa.

Riigikontrolli kommentaar: tänapäevase lähenemise järgi ei peeta järelevalvet ennetustegevuseks. Riigikontroll ei soovi asendada järelevalvet ainult ennetustegevustega, soovime edaspidi keskenduda aktiivsele sihitatud ennetusele. Järelevalvet on vaja ja seda tuleb teha ka edaspidi, kuid pigem olukordades, kus ennetus ja nõustamine pole toonud soovitud tulemust.

Sisukord

Ülevaade töövõimereformist: reformi järel on toetust saavate inimeste arvu ja kulude kasv pidurdumas	5
Töövõimetoetuse saajate ning toetuse ja teenuste kulude osakaal on reformieelse aja tasemel	5
Töövõimereformi eesmärgid on täidetud osaliselt, ennetusega ei tegele Sotsiaalministeerium siiani	8
Tööinspeksioon peab fookuse suunama järelevalvelt ennetusele	14
Tööinspeksioon on analüüsinud töökeskkonna olukorda regulaarselt, kuid kasutab tulemusi peaaesjalikult järelevalveks, mitte ennetustööks	14
Tööinspeksiooni muudatusettepanekute panus töövõime vähenemise ennetamisel on pigem vormiline, mitte sisuline	16
Tööinspeksioon pole töökeskkonna ohtudest teavitamiseks valinud sobilikke viise	18
Töökeskkonna konsultandi teenuse kasutamine on piiratud nii selle disaini kui ka Tööinspeksiooni rollikonflikti tõttu	20
Terviseameti panus töövõime vähenemise ennetamisel peab muutuma sisulisemaks	25
Terviseameti analüüsid on põhjendamatult üldised ega anna uut teadmist töövõime vähenemise ennetuseks	25
Terviseameti aktiivsus hinnangute ja ettepanekute tegemisel töövõime säilimiseks on tagasihoidlik ning avalikkuse teavitamisel peaaegu olematu	26
Eesti Töötukassa teenustes esineb kitsaskohti	27
Töötukassa osutab teenuseid laiale sihtrühmale, kommunikatsioon toimib, kuid teenuste disainis esineb kitsaskohti	28
Tööandjad ei tea infosulu tõttu, kas neil on õigus kasutada töötukassa teenuseid, mis toetavad töövõime vähenemise ennetamist	29
Töötukassa kasutab teenuste hindamisel mitmekülgseid lahendusi, kuid ei tee tasuvusanalüüsi ega anna soovitusi teenuste arendamiseks	29
Sotsiaalministeerium ei ole juhtinud töövõime vähenemise ennetamist süsteemselt	31
Sotsiaalministeerium on jätnud mitmed töövõime vähenemise ennetamise olulised probleemid välja selgitamata	32
Sotsiaalministeerium hakkas eesmärkide saavutamise viise täpsemalt kindlaks määrama alles 2018. aastal	34
Sotsiaalministeerium on hinnanud meetmete elluviimise tulemusi üksnes üldstatistika ja töövõimereformiga seonduva põhjal	37
Töövõime vähenemise ennetust saab muuta sihitumaks ja kohandada ennetustegevusi ametirühmade põhiselt	41
Töövõime hindamise tulemust ega hindama minemist ei ole võimalik prognoosida üksikute tunnuste põhjal iga inimese kohta eraldi	41
Ainult haiguslehe võtmine ei näita töövõimet hindama minemise riski	42
Töövõimet hindama minemise prognoosimisel on oluline tunnus sissetuleku suurus	44
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	46
Auditi iseloomustus	56
Auditi eesmärk	56
Hinnangu andmise kriteeriumid	56
Riigikontrolli varasemaid auditeid töövõime vähenemise ennetuse valdkonnas	59
Lisa A. Valdkonna ülevaade	60
Lisa B. Tööinspeksiooni teavitustegevused	62
Lisa C. Sotsiaalministeeriumi arengukavad	64

Ülevaade töövõimereformist: reformi järel on toetust saavate inimeste arvu ja kulude kasv pidurdumas

1. 2016. aasta 1. juulist hakkas kehtima [töövõimetoetuse seadus](#), mis pani aluse [töövõimereformile](#). Reformiga ajakohastati töövõimetuse käsitlust. Püsiva töövõimetuse süsteem, mille alusel maksis Sotsiaalkindlustusamet töövõimetuspensioni, asendati töövõime toetamise süsteemiga. Reformi tulemusel hakkas Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa) varasema töövõimetuse asemel hindama inimeste töövõimet ja maksma töövõimetoetust ning osutama teenuseid vähenenud töövõimega inimestele ja nende tööandjatele.

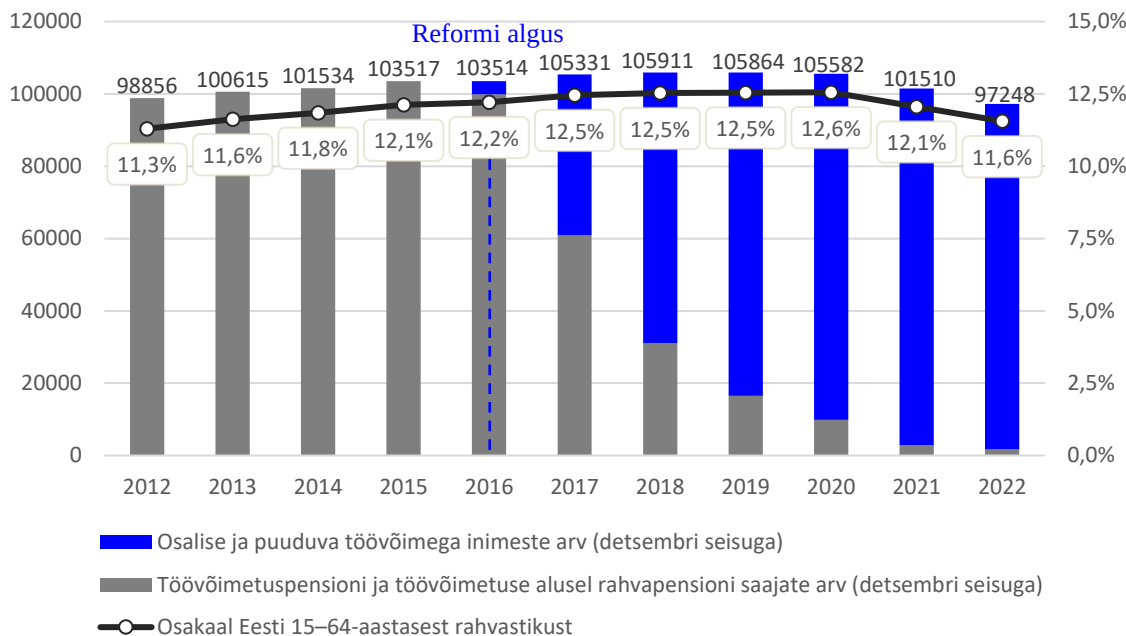
2. Järgnevas peatükis annab Riigikontroll ülevaate töövõimereformi senistest tulemustest.

Töövõimetoetuse saajate ning toetuse ja teenuste kulude osakaal on reformieelse aja tasemel

3. Töövõimereformi vajalikkust põhjendati töövõimetoetuse seaduseelnõu seletuskirjas eeskätt töövõimetuspensioni saajate arvu kiire kasvu (mis oli toona OECD riikide kiireim) ja järjest suurenevate kuludega.¹ Seetõttu on reformist ülevaate saamiseks oluline alustada sellest, kuidas on muutunud mõlemad näitajad ehk [vähenenud töövõimega inimeste](#) (VTI) arv ning kulud.

Vähenenud töövõimega inimene – osalise või puuduva töövõimega või püsiva töövõimetusega inimesed ehk inimesed, kellel on töötukassa hinnanud töövõime osaliseks või puudevaks või on Sotsiaalkindlustusameti ekspertiisis tuvastatud püsiv töövõimetusetus.

Joonis 1. Vähenenud töövõimega inimeste arv ning osakaal Eesti 15–64-aastasest rahvastikust aastatel 2012–2022



Allikad: Sotsiaalkindlustusamet, [Eesti Töötukassa](#), [Statistikaamet](#) ja Riigikontrolli arvutused

¹ Töövõimetoetuse seadus 678 SE ([eelõnõu](#)), [seletuskiri](#), lk 1, 4–5.

Teadmiseks, et

Riigikontrolli ülevaate ja Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringu [metoodika](#) vahel on kaks olulist erinevust.

Esimene erinevus on see, et Riigikontroll kasutas joonis 1 koostamisel Sotsiaalkindlustusameti ja töötukassa üldstatistikat, ministeeriumi tellitud uuringus kasutati aga ühendatud registriandmeid isikutasandil.

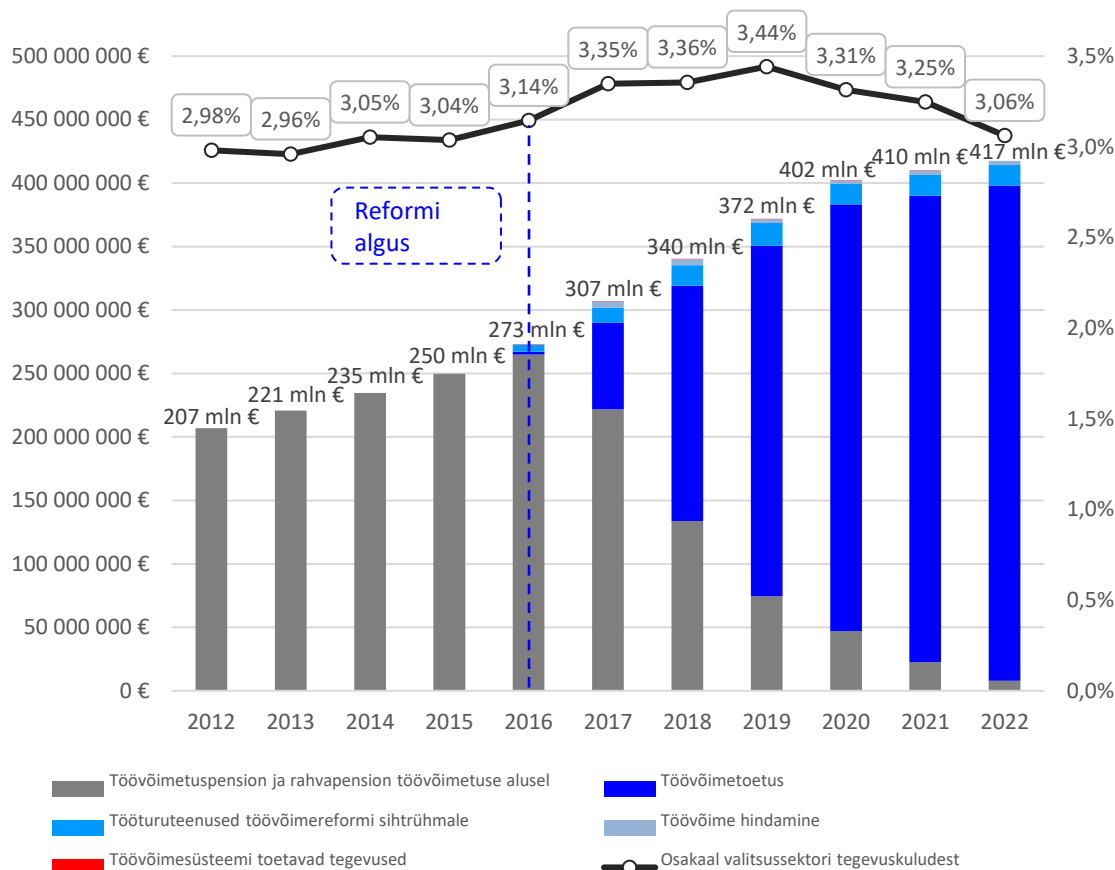
Teine erinevus on see, et kui Riigikontroll arvestas andmeid koondades üksnes nende inimestega, kes kvalifitseerusid kas töövõimetuspensionit või töövõimetoetust saama ehk kellel tuvastati vanas süsteemis vähemalt 40%-line töövõimetus või uues süsteemis osaline või puuduv töövõime, siis nimetatud uuringus arvestati reformieelses perioodis sisse ka 10–30%-lise töövõimetusega inimesed, kellele töövõimetuspensionit ei makstud.

4. Vähenenud töövõimega inimeste osakaal tööealisest rahvastikust kasvas kuni 2020. aastani (vt joonis 1). Alates 2021. aastast on see hakanud mõnevõrra vähenema ning 2022. aasta lõpuks oli tagasi 2013. aastaga võrreldaval tasemel, kui probleem oli juba ilmne. Kui viimase kahe aasta trend jätkub, on VTI-de osakaal rahvastikust lähiaastatel sarnane, nagu see oli enne 2009. aastat, misjärel hakkas majanduskriisi tingimustes toonaste töövõimetuspensionäride arv järsult kasvama.

5. Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringus aga tõdeti, et suurim VTI-de arvu langus toimus 2017. aastal (5,2%) ja hilisematel aastatel olulist täiendavat langust pole olnud.² Selle põhjal järeldasid uuringu autorid, et reformiga seatud eesmärk – vähendada töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu – saavutati kohe töövõimereformi rakendumisel.

6. Riigi kulud töövõimetuspensionidele ja töövõimesüsteemile osakaaluna valitsussektori tegevuskuludest tõusid kuni 2019. aastani (vt joonis 2). Pärast seda hakkas kulude osakaal valitsussektori tegevuskuludest tasahaaval langema ja jõudis 2022. aastal reformieelsele tasemele. Trendi jätkudes – mille eelduseks on ka VTI-de osakaalu jätkuv langus –, jätkub ka kulude osakaalu vähenemine.

Joonis 2. Riigi kulud töövõimetuspensionidele ja töövõimesüsteemile aastatel 2012–2022



Allikad: Sotsiaalkindlustusamet, [Eesti Töötukassa](#), [Riigi Tugiteenuste Keskuse saldoandmike infosüsteem](#) ja Riigikontrolli arvutused

² [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#). Centar, Praxis ja Turu-uuringute AS (2022), lk 90.

Töövõimetussüsteemi probleemide lahendamine

7. Samas pole kuus aastat pärast reformi algust töövõimetuspensionide ja töövõimetussüsteemi koondkulud vähenenud osakaaluna valitsussektori tegevuskuludest võrreldes ajaga, kui reformi aluseks olevat eelnõu 2014. aastal koostama hakati.

8. Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringus jõuti vastupidisele järeldusele, sest selles võrreldi tegelikke kulusid olukorraga, kus reformi poleks tehtud. Nii järeldati uuringus, et reformistsenaariumi kulud olid 2020. aastal võrreldes stsenaariumiga, kus VTI-de kasv oleks jätkunud reformieelses tempos, 67,4 miljonit eurot väiksemad. Ning võrreldes olukorraga, kus VTI-de arvu kasv oleks pidurdunud, oleks uuringu järgi olnud kulude sääst 2020. aastal 8,1 miljonit eurot.³

9. Lisaks töövõimetuspensionäride arvu kiirele kasvule ja järjest suurenevatele kuludele põhjendati seletuskirjas töövõimereformi vajalikkust ka järgmiste asjaoludega:

- töövõimetussüsteemis rakendatakse töövõime kaotusega inimestele üksnes passiivseid meetmeid, s.t neile makstakse hüvitisi ning pakutakse erinevaid soodustusi;
- tööandjatel puudub kohustus vastutada töövõime kaotusega inimeste tööle tagasipöördumise eest;
- riik ei rakenda aktiivselt meetmeid töövõime kaotusega inimeste töö hoidmiseks või nende tööle tagasipöördumiseks ning
- ennetustegevused on puudulikud.⁴

10. Neist probleemidest saab pidada lahendatuks kaht. Esiteks, vanas töövõimetussüsteemis rakendati töövõime kaotusega inimestele üksnes passiivseid meetmeid ehk neile maksti hüvitisi ning pakuti erinevaid soodustusi. Uues töövõimetoetamise süsteemis pakutakse lisaks toetusele ka mitmesuguseid teenuseid.⁵

11. Teiseks saab lahendatuks lugeda seda, et vanas töövõimetuse süsteemis ei rakendanud riik aktiivselt meetmeid töövõime kaotusega inimeste töö hoidmiseks või nende tööle tagasipöördumiseks. See probleem lahendati töövõimetoetuse saamise tingimuste ehk aktiivsuse nõudega.⁶

12. Samas ei saa pidada lahendatuks probleemi, et tööandjatel puudub kohustus vastutada töövõime kaotusega inimeste tööle tagasipöördumise eest. Tööandjad ei vastuta töövõime kaotusega inimeste tööle tagasipöördumise eest siiani mitte ühegi regulatsiooni alusel.

13. Tööandjate vastutust saaks osaliselt lahendada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse loomisega, mis kaitseks ja kindlustaks töötajat

³ [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#). Centar, Praxis ja Turu-uuringute AS (2022), lk 255.

⁴ Töövõimetoetuse seadus 678 SE ([eelnõu](#)), [seletuskiri](#), lk 4–5.

⁵ [Töötukassa teenused ja toetused vähenenud töövõimega inimesele](#): kogemusnõustamine, tugiisikuga töötamine, tööalane abivahend, töökoha kohandamine, kaitstud töö, tööalane rehabilitatsioon, töölesõidu toetus. Loe lähemalt töötukassa peatükist.

⁶ Töövõimetoetuse saamise tingimused osalise töövõime korral on üles loetletud [töövõimetoetuse seaduses](#) (§ 12 lg 1) ja kompaktsemalt [töötukassa kodulehel](#).

õnnetuse või kutschaiguse korral ning soodustaks seega ka tööle naasmist. Eesti iseseisvumise taastamise järel on korduvalt püütud luua tööõnnetus- ja kutschaiguskindlustuse süsteemi, ent seni pole riik sellega hakkama saanud. Sotsiaalministeerium kindlustuse loomisega enam ei tegele, kuna ametiühingud ja tööandjad ei ole kindlustuse osas õiglasena tunduvat kokkulepet saavutanud.

14. Samuti ei saa pidada lahendatuks probleemi, et ennetustegevused on puudulikud. Ennetustegevused on Riigikontrolli hinnangul siiani puudulikud. Loe ennetustegevuste puudulikkuse kohta lähemalt aruande järgnevatest peatükkidest.

Töövõimereformi eesmärgid on täidetud osaliselt, ennetusega ei tegele Sotsiaalministeerium siiani

15. Töövõimetoetuse seaduseelnõu seletuskirja järgi loodeti reformi tulemusel saavutada terviklik töövõimesüsteem.⁷ Reformi täpsemad eesmärgid olid järgnevad:

- vähenenud töövõimega inimeste tööturule tagasitoomine, neile sobiva töö leidmine ja säilitamine;
- töövõime kaotuse ennetamine ja inimese motiveerimine säilinud töövõime ulatuses ühiskonnaelus aktiivne olema;
- abi osutamine tööandjale töökeskkonna parandamisel ning töövõime kaotusega inimese tööle hoidmisel ja tööle võtmisel.⁸

16. Enamik töövaldkonnaga seotud asutustest ja ühendustest⁹, kellega Riigikontroll auditi jooksul vestles, pidas töövõimereformi üldjoontes positiivseks, sest reformi tulemusel võetud tegus lähenemine on väheneva tööealise rahvastiku tingimustes vajalik.

17. Reform tõi kaasa laiemat muutust suhtumises VTI-desse. Näiteks on tööandjate hoiakud VTI-de värbamisel muutunud märgatavalt. Kui 2015. aastal ei pidanud vähenenud töövõimet värbamisel takistuseks 38% tööandjatest, siis 2021. aastal oli sellist hoiakut väljendavate tööandjate osakaal kasvanud 64%-ni.¹⁰

18. Samuti on VTI-d muutunud tööturul aktiivsemaks. Kui enne reformi ehk aastatel 2012–2015 töötas Statistikaameti tööjõu-uuringu järgi alla poole VTI-dest, siis alates 2016. aastast on tööga hõivatud üle poole VTI-dest (vt joonis 3, lk 8). Samas toimus tööhõive määra tõus enne reformi ning reformi järel pole see oluliselt muutunud ega hakanud lähenema üldisele tööhõive määrale.

19. Töötukassa andmetel töötas 2021. aasta seisuga 63% osalise ning veerand puuduva töövõimega inimestest, samuti kasvas töötukassa abiga

⁷ Töövõimetoetuse seadus 678 SE ([eelnõu](#)), [seletuskiri](#), lk 13.

⁸ Töövõimetoetuse seadus 678 SE ([eelnõu](#)), [seletuskiri](#), lk 4.

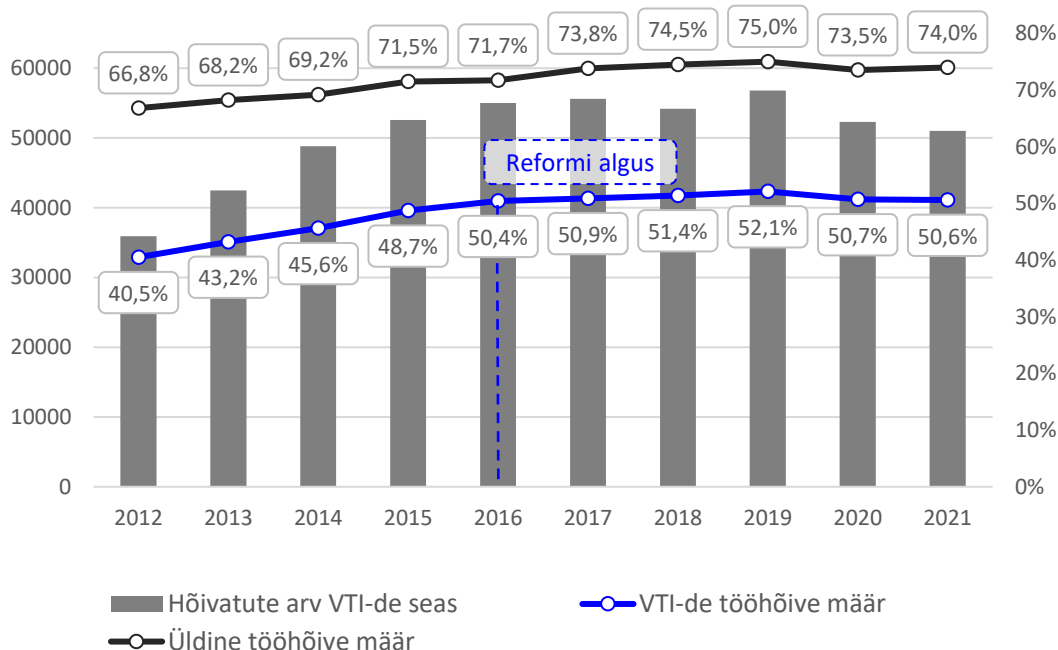
⁹ Riigikontroll vestles auditi käigus Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsiooni, Eesti Tööandjate Keskliidu, Eesti Ametiühingute Keskliidu, Eesti Töötervishoiuarstide Seltsi, Eesti Puuetega Inimeste Koja, Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti, Eesti Töötukassa ja Tööinspeksiooniga.

¹⁰ [Tööandjate hoiakud vähenenud töövõimega inimeste värbamise suhtes](#). Turu-uuringute AS (2021), lk 40.

Vähenenud töövõimega inimeste tööturule tagasitoomine, aktiivsuse motiveerimine

tööd otsivate VTI-de arv (2014. aastal alla 2500 töötotsija, 2021. aastal üle 11 500 töötotsija keskmiselt kuus).¹¹

Joonis 3. Hõivatute arv ja tööhõive määr vähenenud töövõimega inimeste (VTI) seas võrdluses üldise tööhõive määraga 15–64-aastaste hulgas aastatel 2012–2021



Allikas: Statistikaamet ([THV601](#) ja [TI330](#))

20. 2022. aastal oli vähenenud töövõimega töötotsijate tööle rakendumise määra erinevus võrreldes ülejäänud töötotsijatega alla kümne protsendi (8,9%)¹², millest võib järeldada, et VTI-d on tööleidmisel teiste töötotsijatega võrreldavas positsioonis ehk erinevus pole märkimisväärne.

21. Töötukassa hinnangul on VTI-de töö püsimise näitajad olnud heal tasemel ja seda võib selgitada asjaolu, et need inimesed on enne tööleasumist saanud vajaliku ettevalmistuse ja toe ehk neil on olnud võimalus kasutada töötamist toetavaid teenuseid.

Töövõime kaotuse ennetamine

Töövõimekadu – termin oli kasutusel püsiva töövõimetuse süsteemi ja töövõimereformi ülemineku ajal. Tegu polnud ametliku terminiga. Selles aruandes on kasutusel termin **töövõime vähenemine**.

See seostub sõnastuslikult paremini uue töövõimesüsteemiga, mille kohaselt ei hinnata enam töövõimetust, vaid töövõimet. Mõlemad tähendavad sama – püsivalt (vähemalt 6 kuud kestvat) vähenenud osalist või puuduvat töövõimet.

22. Töövõimereformi eesmärkide elluviimisest jäi kohe reformi alguses kõrvale töövõime kaotuse ennetamise täiendavate meetmete loomine. Riigikontroll märkis juba 2017. aastal, et Sotsiaalministeerium ei ole vaatamata töövõimereformiga plaanitule rakendanud täiendavaid meetmeid **töövõimekao** ennetamiseks.¹³ Toona põhjendas ministeerium ennetusmeetmete väljatöötamise edasilükkamist töövõimereformi hilisemas faasi poliitilise otsusega.

23. Ehkki on olemas mitmeid teenuseid, mis peaks soodustama, et vähenenud töövõimega inimeste töövõime edasi ei väheneks, pole Tööinspektsiooni hinnangul olukord tegelikult märgatavalt muutunud. Sotsiaalministeerium pole siiani loonud süsteemset toetavat lähenemist, mis aitaks töövõime vähenemist ennetada.

¹¹ [Töövõimereform on toonud rohkem inimesi tööle ja tööd otsima](#). Eesti Töötukassa (2021).

¹² [Eesti Töötukassa majandusaasta aruanne 2022](#), lk 10, indikaator 1.3.4.

¹³ [Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel](#). Riigikontroll (2017), lk 31–33.

24. Tööinspeksioon on seisukohal, et riik panustab liiga vähe töövõimekao ennetamisse (teadlikkuse suurendamine ning tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse loomine) ja liiga palju tagajärgedega tegelemisse. Kuni Eestis ei saada aru, mida on võimalik ennetamisega ära hoida, jääbki riik tagajärgedega tegelema ning see on kulukam kui ennetamine.

25. Töötukassa hinnangul on töövõime vähenemise ennetamisel oluline, et esmaseid terviseprobleeme märgataks tervishoiu esmatasandil ja töötervishoiuarsti juures ning need teenused on kättesaadavad. Tuleb märgata neid, kellel hakkavad terviseprobleemid tekkima. Ka pere- ja eriarstid peaksid rohkem teadma töötamisest ja töökeskkonnast põhjustatud probleemidest.

26. Samuti peab töötukassa oluliseks nii töötajate kui ka tööandjate töökeskkonna alast teadlikkust. Kui töötervishoiu ja töökeskkonna teemal nõustamine oleks praegusega võrreldes paremini korraldatud ja hästi kättesaadav, saaks paljusid probleeme ennetada ka ilma spetsiifiliste tervishoiu-, tööturu- või sotsiaalteenusteta.

27. Sotsiaalministeerium keskendub töövõimereformile hinnanguid andes aga siiani võrdlusele võimaliku olukorraga, mis oleks võinud olla ilma reformita. Ministeeriumi tellitud uuringu järgi, milles seati eelduseks, et ilma reformita oleks töövõimetute inimeste arv kasvanud siiani samas tempos, nagu see kasvas majanduskriisi ajal alates 2009. aastast, oli 2020. aastaks VTI-de arv 20,6% väiksem, kui see olnuks töövõimetuse süsteemi jätkudes.¹⁴ Seetõttu peab ministeerium reformi edukaks.

28. Ent Sotsiaalministeerium ei keskendu VTI-de lisandumise põhjuste otsimisel üksnes tööga seotud ja tööst põhjustatud probleemidele, vaid käsitleb põhjuseid laiemalt. Ministeeriumi selgituse kohaselt tuleb töövõime vähenemise ennetust lisaks töövõimepoliitikale vaadata koos tervishoiupoliitikaga.

29. Töövõime vähenemise võimalike põhjustena tõi Sotsiaalministeerium välja näiteks kroonilistesse haigustesse haigestumise kasvu, kompleksse haigestumise ehk mitme haiguse korraga esinemise, inimeste elulemuse ehk haiguse üleelamise võimaluse kasvu ning pikad operatsiooni-järjekorrad. Töövõime hindamise andmete põhjal esineb inimestel järjest enam mitmeid piiranguid koos ehk füüsilise tervise langusega käivad kaasas ka vaimse tervise piirangud ja vastupidi.

30. Sotsiaalministeerium analüüsis koos meditsiinieriala esindajatega patsiendilugusid ning osal juhtudel ilmnes, et väga pikad operatsiooni-järjekorrad võivad põhjustada olukorra, et inimese töövõime väheneb.¹⁵ Kuna maksimaalne lubatud haiguslehe pikkus on 182 päeva, kaob selle möödumisel inimesel sissetulek ning ta on sunnitud minema töövõimet hindama lihtsalt seetõttu, et ta ei ole jõudnud operatsioonile. Kuigi pärast operatsiooni oleks inimene täiesti töövõimeline ja terve.

31. Niisiis plaanib Sotsiaalministeerium VTI-de arvu vähendamiseks välja töötada pikaajalisel haiguslehel viibivatele inimestele meetme

¹⁴ [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#). Centar, Praxis ja Turu-uuringute AS (2022), lk 91.

¹⁵ [Töövõimetuse ennetamise lahenduse väljatöötamise analüüs](#). Sotsiaalministeerium (2021), lk 7.

(edaspidi uus meede). Uue meetme eesmärgid on toetada pikaajalise haigusega inimeste tööhõives püsimist ja ennetada püsivat töövõimetust. Meetme sihtgrupiks on üle 60 päeva järjest haiguslehel olevad töötajad, kes vajavad veel vähemalt 30 päeva haiguslehte ega vaja haiglaravi.

32. Uue meetme rakendamise algus on planeeritud 2024. aasta aprilli ning sellele järgneb kolm aastat testperioodi (kuni aprill 2027). Seejärel viib ministeerium läbi mõjuanalüüsi ning meetme rakendamisjärgsed seadusloome-, arendus- ja teavitustegevused on planeeritud perioodile 2028–2029.

33. Selles auditis leiab Riigikontroll, et üksnes haiguslehtede pikkuse järgi sekkumismeehteid valides jääb aga kõrvale kõige haavatavam sihtrühm (väiksema sissetulekuga lihttöölised) ehk üksnes sellest meetmest VTI-de arvu vähendamiseks suure tõenäosusega ei piisa. (Loe lähemalt peatükist „Töövõime vähenemise ennetust saab muuta sihitumaks ja kohandada ennetustegevusi ametirühmade põhiselt“.)

34. Tööandjate Keskliidu hinnangul on aastate jooksul suuremate tööandjate teadlikkus VTI-de värbamise meetmetest ja töötervishoiust suurenenud. Varem pidasid paljud tööandjad neid meetmeid pigem tülikaks. See olukord on muutunud sedavõrd, et nüüd on tööandjaid, kes palkavad VTI-sid teadlikult. Muutusi aitas esile tuua see, VTI-d on reformi järel ise aktiivsemad ning tööandjatel on neid tänu ühele kanalile ehk töötukassale lihtsam leida.

35. Samas näitas 2021. aastal tööandjate seas läbi viidud uuring, et kuigi VTI-de töötamise suhtes on hoiakud soosivamaks muutunud, pole tööandjate (uuringu järgi eeskätt väiksema töötajaskonnaga ettevõtete) teadlikkus riiklikest tugimeetmetest viimase nelja aasta jooksul muutunud:

- ligi kolmandik tööandjatest pole jätkuvalt teadlik vähenenud töövõimega töötaja sotsiaalmaksu hüvitamise võimalustest,
- 51% ei tea ümber- või täiendõppe kulude hüvitamise võimalustest,
- 54% ei tea tööruumide ega -vahendite kohandamise kulude hüvitamise võimalustest ning
- 62% ei tea töötaja tugiisiku teenusest.¹⁶

36. Tööandjad, kes riiklikke tugimeetmeid teavad, hindavad toetusi VTI-de värbamisel küllaltki motiveerivaks. Seega järeldati uuringus, et eeskätt väikese või keskmise suurusega asutuste parem teadlikkus riiklikest meetmetest võiks suurendada ka tööandjate huvi VTI-de töölevõtmise suhtes.

37. Lisaks juhtisid nii Tööandjate Keskliit kui ka Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA) tähelepanu, et tööandjad ei tea sageli oma töötaja vähenenud töövõimest, sest see info nendeni ei jõua. Tööandja saab töövõime hindamise kohta andmeid ainult nii palju, kui töötaja talle ise vabatahtlikult avaldab. Kui töötaja infot oma

Abi tööandjale töökeskkonna parandamisel ja vähenenud töövõimega inimeste töölevõtmisel

Teadmiseks, et

vähenenud töövõimega inimeste palkamisel kehtib sotsiaalmaksu soodustus, aga seda kasutatakse Tööandjate Keskliidu info kohaselt infosulu tõttu vähe.

Rahandusministeerium on Tööandjate Keskliidu käest küsinud, et miks tööandjad seda soodustust ei kasuta. Tööandjatelt küsides ilmnes, et nad on soodustusest teadlikud, kuid probleem on pigem selles, et töötajad pelgavad sageli tööandjale öelda, et nende töövõime on vähenenud.

¹⁶ [Tööandjate hoiakud vähenenud töövõimega inimeste värbamise suhtes](#). Turu-uuringute AS (2021), lk 43.

vähenenud või väheneva töövõime kohta ei avalda, ei tea tööandja, kas ja kuidas muuta töötingimusi ja -keskkonda konkreetselt tema vajadustest tulenevalt paremaks.

38. Töövõime toetamise uue süsteemi järgi ei sõltu töövõime hindamise otsusest inimese töökoormus. Ehkki vähenenud töövõime ei mõjuta mitte kuidagi töösuhet, kipuvad EVEA selgitusel töötajad seda teadmatusest tööandja eest varjama, sest kardavad ekslikult, et tööandja ei saa talle vähenenud töövõime tõttu täiskoormusega tööd pakkuda. Seetõttu on risk, et VTI-d töötavad tervisele mitesobivas mahus ja töökeskkonnas ning rikuvad sellega oma tervist veelgi. Tegelikult saaks tööandja selle info teadmisesel aga töökeskkonda ja -tingimusi kohandada konkreetselt töötaja tervisest lähtudes.

39. Töötervishoiuarstide tagasiside töötaja tervise kohta on Tööandjate Keskliidu sõnul tööandjate jaoks sageli liiga üldine ja neil pole selle teadmisega tihtilugu midagi peale hakata. Olulisem info jääb töötaja teada.¹⁷ Ehkki terviseandmed on delikaatsed, võiks üldine info töötaja vähenenud töövõime kohta jõuda tööandjani sarnaselt ajutise töövõimetuselehega riigiportaali eesti.ee kaudu. Info saaks tööandajani jõuda ka töötervishoiuarstide kaudu, kuid sel juhul liiguks info viivitusega.

40. Niisiis saab tõdeda, et töövõimereformi seatud eesmärkidest on enim õnnestunud saavutada VTI-de tööturule tagasitoomine, neile sobiva töö leidmine ja säilitamine ning aktiivsuse motiveerimine. Eesmärk, millega sooviti aidata tööandjaid töökeskkonna parandamisel ning vähenenud töövõimega inimese töö hoidmisel ja tööle võtmisel, vajab veel täiendavat teavitustööd ja läbimõtlemit, kuidas tööandjad saaksid teada oma töötaja vähenenud töövõimest, et töökeskkonda vastavalt muuta. Töövõime vähenemise ennetamise eesmärk ehk täiendavate meetmete loomine jäi aga tähelepanuta.

Kokkuvõte

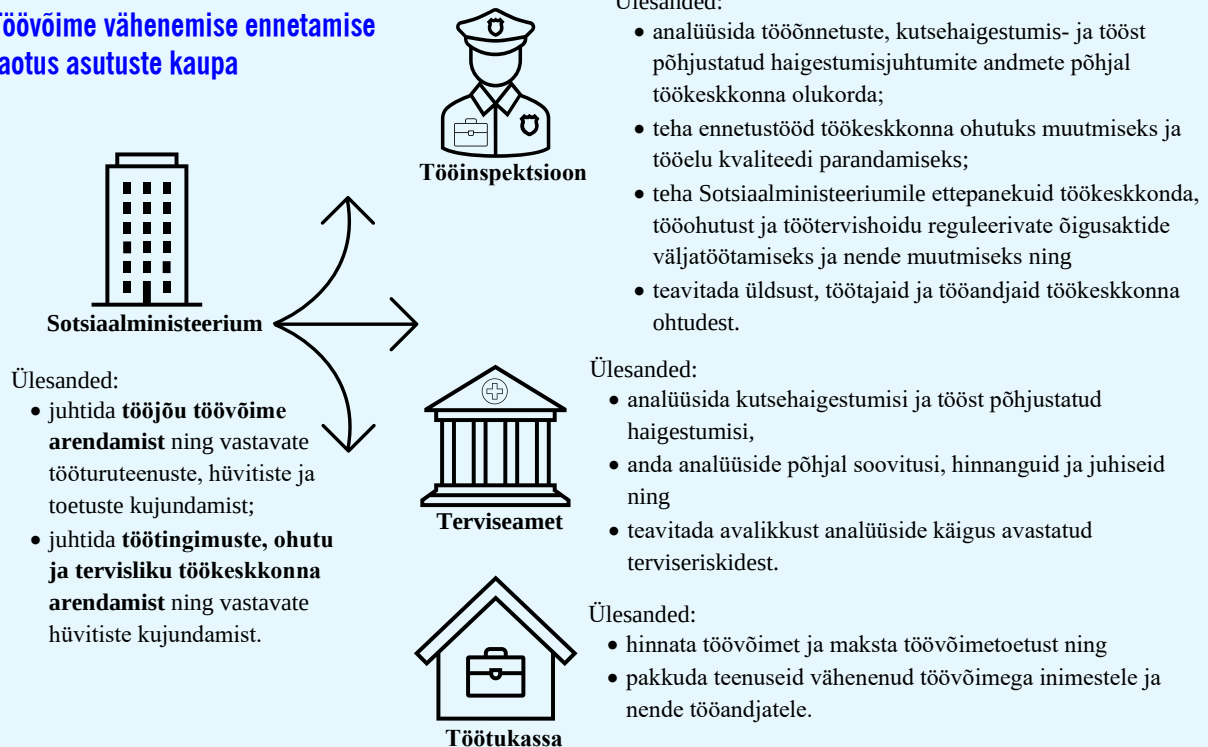
41. Kokkuvõtvalt on töövõimereformi tulemusel võetud tegus lähenemine muutnud suhtumist vähenenud töövõimega inimestesse. Lisaks on vähenenud töövõimega inimesed muutunud tööturul aktiivsemaks. Töövõimetoetust saavate inimeste osakaal võrreldes töövõimetuspensioniga saanud inimeste osakaaluga tööealisest rahvastikust pole küll reformieelse ajaga (aastatel 2012–2013) märgatavalt vähenenud, ent reform on aidanud kasvul pidurduda. Võrreldes eelmise süsteemiga pole kuus aastat pärast reformi algust ka töövõimetoetuse ja sellega kaasnevate teenuste kulude osakaal valitsussektori tegevuskuludest vähenenud.

42. Hinnatud töövõimel puudub aga seos inimese töökoha, tööandja ja töökeskkonnaga. Seega ei saa pidada reformi tulemusena loodud töövõimesüsteemi terviklikuks (vt p 15), nagu töövõimetoetuse seaduse seletuskirjas loodeti saavutada.

¹⁷ Loe sellega kaasnevate probleemide kohta ka töötukassa peatüki teisest alapeatükist.

Auditi lähenemisviis ja mõisted

Töövõime vähenemise ennetamise jaotus asutuste kaupa



Teemad, mida auditis **ei** käsitleta



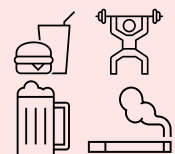
Töövõime hindamise meetodika



Tervishoiusüsteemi (v.a töötervishoid) kitsaskohad



Töökeskkonna piirnormid



Eluviisi tervisehädad

43. Ehkki Sotsiaalministeerium jättis töövõimereformi eesmärkide elluviimisest kohe alguses kõrvale töövõime kaotuse ennetamise täiendavate meetmete loomise, on ministeeriumil, selle allasutustel ja töötukassal ülesanded, mille täitmine peaks soodustama töövõime vähenemise ennetamist (vt skeemi ülalpool).

44. Järgnevates peatükkides hindab Riigikontroll töövõime vähenemise ennetusega seotud asutuste vastavate ülesannete täitmist perioodil 2012–2021. Ennetustegevuste sihtrühmana käsitleb Riigikontroll kogu tööjõus osalevat rahvastikku ehk inimesi, kes on vähemalt 15-aastased ja ka vanaduspensionialised, kes töötavad või soovivad töötada (loe lähemalt lisast A). See tähendab, et Riigikontrolli käsitleluse järgi on töövõime vähenemise ennetuse sihtrühm laiem kui töövõimetoetuse seaduse järgne sihtrühm, kuhu kuuluvad ainult tööealised ehk 16-aastased kuni vanaduspensioniealised.

45. Selles auditis käsitleb Riigikontroll töövõime vähenemise ennetamise valdkonna all mõlemat Sotsiaalministeeriumi ülesannet ehk tööjõu töövõime arendamist ja töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna

loomist ning ministeeriumi allasutuste ja töötukassa ennetustegevusi töövõime vähenemiseks.

Tööinspeksioon peab fookuse suunama järelevalvelt ennetusele

46. Tööinspeksiooni töövõime vähenemise ennetamisega seotud ülesanded on järgmised:

- analüüsida [tööõnnetuste](#), [kutsehaigestumis-](#) ja [tööst põhjustatud haigestumisjuhtumite](#) andmete põhjal töökeskkonna olukorda;
- teha ennetustööd töökeskkonna ohutuks muutmiseks ja tööelu kvaliteedi parandamiseks;
- teha Sotsiaalministeeriumile ettepanekuid töökeskkonda, tööohutust ja töötervishoidu reguleerivate õigusaktide väljatöötamiseks ja nende muutmiseks ning
- teavitada üldsust, töötajaid ja tööandjaid töökeskkonna ohtudest.²¹

47. Saamaks teada, kuidas on Tööinspeksioon neile põhimäärusega seatud ülesandeid täitnud, tegi Riigikontroll Tööinspeksioonile kirjaliku päringu, milles küsis ülevaateid nende ülesannete täitmise kohta auditi käigus vaadeldaval perioodil ehk aastatel 2012–2021.

Teadmiseks, et

Tööinspeksioon viitab esimeses **vaadeldud ülevaates**²², et ülevaateid KH ning TPH juhtumitest haiguste kaupa koostab alates 2011. aastast Terviseamet²³. Tööinspeksioonile jäi aga ka edaspidi kohustus pidada KH ja TPH juhtumite andmeid ning analüüsida nende andmete põhjal töökeskkonna olukorda. Seega täidavad kaks eraldi asutust sarnast ülesannet, ehkki erineva fookusega – Terviseamet **haiguste kaupa** ja Tööinspeksioon fookusega **töökeskkonna olukorral**.

Tööõnnetuste analüüsimine

Tööinspeksioon on analüüsinud töökeskkonna olukorda regulaarselt, kuid kasutab tulemusi peaausjalikult järelevalveks, mitte ennetustöök

48. Lähtudes Tööinspeksiooni põhimääruses sätestatud ülesannetest, eeldas Riigikontroll, et Tööinspeksioon on analüüsinud tööõnnetuste, kutsehaigestumis- ja tööst põhjustatud haigestumisjuhtumite (viimased kaks edaspidi lühidalt vastavalt KH ja TPH) andmete põhjal töökeskkonna olukorda tõenduspõhise metoodika abil ja teinud seda regulaarselt.

49. Tööinspeksioon on kogu vaadeldava perioodi jooksul avaldanud aastas korra [töökeskkonna ülevaate](#), kus muu hulgas on kirjeldanud ka tööõnnetuste, KH ja TPH juhtumeid eelneva aasta kohta ning teinud nende põhjal kokkuvõtvaid järeldusi.

50. Tööinspeksiooni koostatud ülevaadetes on pöhirõhk tööõnnetustel, mida inspeksioon kirjeldab ja analüüsib eri nurkade alt ning teeb ka pidevalt asjakohaseid tähelepanekuid ja järeldusi tööõnnetuste põhjuste kohta.

51. Tööinspeksioon ei kirjelda ülevaadetes ega vastuses Riigikontrollile tööõnnetuste analüüsimise metoodikat, ent ülevaadete põhjal nähtub, et

¹⁸ [Töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#), § 22 lg 1.

¹⁹ [Töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#), § 23 lg 1.

²⁰ [Töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#), § 23 lg 3.

²¹ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#), § 8 p 4, § 9 p 2, p-d 4 ja 6.

²² 2012. aasta töökeskkonna ülevaade. Tööinspeksioon, lk 29.

²³ [Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse](#) järgi (§ 20¹ p 2) on Terviseametil KH ja TPH analüüsimise ülesanne alates 2004. aastast, ameti [kodulehel](#) on vastavad ülevaated alates aastast 2007.

inspeksioon kasutab tööõnnetuste puhul töökeskkonna analüüsimiseks kirjeldavat statistikat, näiteid üksikjuhtumitest ja tööinspektorite tähelepanekuid.

52. Kuigi tõendus põhineb meetodikat kirjeldatud ei ole, on Tööinspeksiooni töökeskkonna olukorra analüüsid tööõnnetuste kohta põhjalikud ja asjakohased ning sisaldavad väärtuslikku infot, mida saaks kasutada õnnetuste ennetamiseks.

53. KH ja TPH juhtumitega seotud töökeskkonna olukorra ülevaated piirduvad aga kirjeldava üldstatistikaga (sagedusjaotus) ja aastast aastasse samade tõdemustega, et KH ja TPH kujunemise põhiline põhjus on korduvad stereotüüpsed liigutused ja vale tööasend.

54. Samuti toob Tööinspeksioon välja, et tervisekontrolli nõuet tuleks paremini täita, riskianalüüsid on tegemata või tehtud kehvasti (riske on alahinnatud) ja juhendamine on puudulik. Lisaks tõdeb inspeksioon ülevaadetes, et registreeritud KH ja TPH diagnoosimiste arvu vähenemine ei näita töökeskkonna paranemist, vaid diagnoosimise protsessi keerukust (vt statistikat vasakveerus). Alates 2018. aasta ülevaatest on KH-de ja TPH-de peatükk märgatavalt kompaktsem ja püsinud peale üldstatistika täiendamise peajasjalikult muutumatuks.

55. Erinevalt tööõnnetustest ei analüüsi Tööinspeksioon KH ja TPH juhtumite põhjal töökeskkonda aastaülevaadetes laiemalt. Inspeksiooni selgituse kohaselt viivad nad KH juhtumi puhul üldjuhul läbi uurimise, milles tööinspektor selgitab välja KH põhjused, asjaolud ning hindab konkreetset töökeskkonda tööandja juures.

56. Seega ei kajastagi inspeksioon iga-aastases töökeskkonna ülevaates eraldi KH uurimiste tulemusi, vaid uurib ja dokumenteerib iga KH juhtumit eraldi. KH uurimise järel koostab inspeksioon juhtumi uurimise kokkuvõtte, mille tulemusi kajastatakse inspeksiooni selgitusel iga-aastases töökeskkonna ülevaates ainult juhul, kui see on võimalik ehk ei kahjusta kannatanu isikuandmeid.

57. Nagu varem märgitud, siis Riigikontrolli vaadeldud perioodil ehk kümne aasta ülevaadetes oli täpsemaid kirjeldusi pigem varasematel aastatel (2012–2017). Ent ka siis piirdus inspeksioon järeldustes üldstatistika kirjeldamisega ning tähelepanekuid ja järeldusi töökeskkonna kohta laiemalt KH uurimiste põhjal ei teinud.

58. Analüüsi pooldest on kõige kehvemas seisus selle peatüki kolmest teemast TPH juhtumid. Ehkki Tööinspeksiooni ülevaadetes on TPH juhtumeid kirjeldatud sarnaselt KH juhtumitega üldstatistika põhjal, ei näe inspeksiooni põhimäärus ette, et inspeksioon peaks TPH juhtumeid uurima ning inspeksioon seda ka ei tee.

59. Samas tõdeb Tööinspeksioon aasta ülevaadetes, et TPH võib enamasti olla KH-le eelnevaks diagnoosiks. Seega võiks need juhtumid olla veel viimaseks võimaluseks KH-sid ennetada. Ent kitsaskoht TPH juhtumite puhul on see, et Tööinspeksiooni selgituse kohaselt ei tohi nad tööandjat teavitada tema töötaja TPH diagnoosist ning see raskendab omakorda järelevalvet läbiviimist.

Kutsehaigestumiste analüüsimine

Teadmiseks, et

kutsehaigusi diagnoosib Eestis ainsana [kutsehaiguste ja töötervishoiu keskus](#),

tööst põhjustatud haigestumisi diagnoosivad töötervishoiuarstid.

Registreeritud kutse- ja tööst põhjustatud haiguste arv

Aasta	KH	TPH
2012	57	172
2013	56	190
2014	56	135
2015	50	127
2016	39	95
2017	37	78
2018	49	55
2019	34	57
2020	22	87
2021	16	38

Allikas: [Terviseamet](#)

Tööst põhjustatud haigestumiste analüüsimine

Üldkontroll – Tööinspeksioon kontrollib üldkontrolli käigus:

- ettevõtte üldist töökeskkonna seisundit,
- tööandja tegevust töökeskkonna-alaste kohustuste täitmisel,
- tööandja tegevust töösuhete ning töö- ja puhkeaja korraldamisel,
- kontrollib rendiettevõtte ja erabüroode majandustegevuste esitamise kohustuse täitmist.

Allikas: [Tööinspeksioon](#)

Analüüsitulemuste kasutamine

Sihtkontroll – sihtkontrolli käigus kontrollib Tööinspeksioon ettevõttes töösuhete, töötervishoiu ja tööohutuse õigusaktide nõuetest kinnipidamist eelnevalt kindlaksmääratud töökeskkonna valdkondades või tegevusaladel.

Allikas: [Tööinspeksioon](#)

Teadmiseks, et

kutsehaiguste aladiagnoosimine takistab tõhusate meetmete kavandamist töötajate tervise säästmiseks. Kutsehaiguste aladiagnoosimise probleemi on kirjeldatud juba 2002. aastal.

Loe täpsemalt ajakirjas Eesti Arst ilmunud H. Kahni artiklist: „[Kutsehaiguste probleemid vajavad lahendamist](#)“.

60. Tööinspeksioonil on järelevalve töökorra järgi alates 2020. aastast kohustus viia läbi töökeskkonna **üldkontroll** ettevõttes, kus on registreeritud TPH. Tööandja peab teadma inspeksiooni järelevalve eesmärki, aga nagu märgitud – ei tohi teada ettevõttes registreeritud TPH-st. Seetõttu on inspeksioonil olnud aeg-ajalt keerukas selgitada tööandjale järelevalve eesmärki ja nii saavadki nad ettevõttes läbi viia vaid üldisema kontrolli.

61. Seega, erinevalt KH juhtumitest, ei toimu TPH juhtumite puhul uurimist ning kui KH juhtumite põhjal vähemalt vaatlusaluse perioodi esimeses pooles kasutati tulemusi vahel ka aasta ülevaadetes, siis TPH juhtumite puhul ei ole inspeksioon saanud sedagi teha.

62. Kuivõrd Tööinspeksiooni ülesanne on teha ennetustööd, et muuta töökeskkond ohutuks ja parandada tööelu kvaliteeti²⁴, eeldas Riigikontroll, et inspeksioon on seda teinud oma töö tulemuste põhjal ehk toetudes teabele, mis on kogutud tööõnnetuste, KH ja TPH juhtumite analüüside käigus.

63. Tööinspeksioon kasutab tööõnnetuste analüüside tulemusi aga peaaasjalikult järelevalveks, mitte ennetustöös (nt olulisemate sihtrühmade nõustamiseks või neile suunatud täpsemaks teavitustöös). Inspeksiooni selgituse kohaselt kasutavad nad tööõnnetuste analüüsi tulemusi järgnevat aastate **sihtkontrollide** kavandamise aluseks.

64. Kuna Tööinspeksioon pole KH ja TPH juhtumite tulemusi kasutanud töökeskkonna laiemaks analüüsimiseks, ei kasuta inspeksioon ka KH uurimiste tulemusi edaspidises ennetustöös. Asutus põhjendas seda asjaoluga, et KH juhtumid on Eestis aladiagnoositud. Seetõttu on inspeksioon pidanud õigemaks hoida fookuses KH põhjustavaid ohutegurid ja tööandjate tegevust nende mõju vähendamisel järelevalve ehk siht- ja üldkontrollide kaudu.

65. Selle asemel et kasutada KH ja TPH juhtumite andmeid ennetustegevusteks, on Tööinspeksioon kasutanud KH juhtumite uurimis- tulemusi ja TPH põhjal tehtud üldkontrolli tulemusi järelevalveks. Inspeksioon on viinud läbi sihtkontrolle, et hinnata tööandjate tegevust haigestumist põhjustavate ohutegurite hindamisel ja mõju vähendamisel.²⁵

Tööinspeksiooni muudatusettepanekute panus töövõime vähenemise ennetamisel on pigem vormiline, mitte sisuline

66. Tööinspeksioonil on ülesanne teha Sotsiaalministeeriumile ettepanekuid töökeskkonda, tööohutust ja töötervishoidu reguleerivate õigusaktide väljatöötamiseks ja nende muutmiseks.²⁶ Riigikontroll eeldas, et inspeksioon on seda teinud oma töö tulemuste põhjal.

67. Tööinspeksiooni selgituse kohaselt ei teinud nad kuni 2014. aastani regulatsioonide väljatöötamise ettepanekuid Sotsiaalministeeriumile.

²⁴ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#), § 9 p 2.

²⁵ Tööinspeksioon viis 2017 läbi konkreetselt [KH uurimisele keskendunud sihtkontrolli](#), kuid läbi aastate on inspeksioon viinud läbi veel mitmeid [sektori- või ametipõhiseid sihtkontrolle](#), milles on muu hulgas keskendutud ka konkreetsetele ohuteguritele.

²⁶ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#), § 9 p 4.

Kuni selle ajani toimis süsteem nii, et ministeerium andis teada, millise seaduse muutmine avatakse, ning kaasas seejärel inspeksiooni aruteludesse.

Teadmiseks, et

aktiivsema lähenemise võtmine

ettepanekute tegemisel tulenes Tööinspeksiooni selgitusel muuhulgas asjaolust, et 2014. aastal vahetus inspeksiooni juht, kellele seati Sotsiaalministeeriumi poolt ootused, mille täitmise tagamiseks tekkis vajadus muuta jõulisemalt seni kehtinud õiguslikku baasi.

68. Alates 2014. aastast tegutseb inspeksioon aktiivsemalt ning pärast kaht aastat vajaduste ja ootuste väljaselgitamist ja koostööd sotsiaalpartneritega jõudis 2016. aastal esimeste Sotsiaalministeeriumile esitatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) muudatuseettepanekuteni.

69. Tööinspeksiooni selgituse kohaselt on nad pärast aktiivsemalt tegutsema hakkamist panustanud kokku kümnekonda TTOSi muudatusse, mis on Riigikogus vastu võetud aastatel 2018–2021. Inspeksioon on teinud ettepanekuid nii TTOSi sõnastuse muutmiseks kui ka tööõnnetuste paremaks registreerimiseks, et vältida tööõnnetuste varjamist (alaregistreerimist).

70. Samas seostuvad kõikidest muudatustest spetsiifiliselt töövõime ennetamisega enim kaks: töötajate tervisekontrolli korralduse eesmärgipärasemaks muutmine²⁷ ja tööelu infosüsteemi (TEIS) arendamine²⁸.

71. Esimese muudatuse puhul on tööandjale pandud ennetava mõjuga kohustus saata töötaja tervisekontrolli, kui töökeskkonna riskide hindamise käigus selgub, et töötaja puutub kokku ohuteguriga, mis võib mõjutada tema tervist. Ent ka selle muudatuse reaalne mõju sõltub otseselt sellest, kui korrektselt tööandja riskianalüüsi täidab.

- Muudatusega võeti TTOSis kasutusele psühhosotsiaalsete ohutegurite mõiste ja sätestati tööandja kohustus vähendada nende ohutegurite mõju, kuid eelnõust jäi Riigikontrolli hinnangul ebaselgeks, kuidas see kohustus aitab päriselus psühhosotsiaalsete ohutegurite mõju vähendada ja ennetada. Üksnes abinõude rakendamise kohustuse vormiline sätestamine tööandjale ei võimesta aga seaduses loetletud ohuteguritega kokkupuutuvat töötajat²⁹ mitte kuidagi.

Ka ülejäänud rakendatud muudatused³⁰ ei panustanud sisuliselt töövõime vähenemise ennetamisse. Pigem oli muudatuste eesmärk õigusselguse parandamine, halduskoormuse vähendamine ja seaduse vastavaks viimine väljakujunenud praktikaga.

72. Teine muudatus keskendus suuresti TEISi kasutusele võtmisele. See tähendab, et laiendati, uuendati ja täpsustati TEISi eesmärki ja sinna kantavate andmete loetelu ja säilitustähtaegu. Ehkki eelnõu seletuskirjas lubati, et uuenduste tulemusel võimaldab TEIS Tööinspeksioonil lisaks

²⁷ RT I, 12.06.2018, 3.

²⁸ RT I, 29.12.2020, 2.

²⁹ Nt õnnetus- või vägivaldloohuga või võimetele mittevastavat tööd tegevat, ebavõrdsest koheldud, kiusatavat või ahistatavat töötajat. TTOS, § 9¹ lg 1.

³⁰ Töötaja juhendamise ja väljaõppe korra, esmaabi korralduse, töökeskkonnavolinike välja- ja täiendõppe korra ning surmaga lõppenud tööõnnetuste uurimiskorra muudatused ja trahvimäärade suurendamine. RT I, 12.06.2018, 3.

järelevalve tegemisele ka nõustada töösuhete osapooli³¹, siis praktikas on TEISil siiani vaid järelevalve funktsioon.

- Vormiliselt oli eelnõu seletuskirja järgi eesmärk soodustada ohutu töökeskkonna loomist ja vähendada tööandjate halduskoormust töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmisel. Sisuliselt oli aga muudatuse kese uues nõudes, millega kohustati tööandjat koostama töökeskkonna riskianalüüs TEISis. Infosüsteemi need funktsionaalsused, mis päriselt aitaksid tööandjaid igapäevaküsimustes (nõu küsimine inspeksioonilt), võimaldaks töökeskkonna riske nutikamalt hinnata (abivahend töökeskkonna riskide hindamiseks) ja teha Tööinspeksioonil sihitumat teavitust, on siiani arenduses ja need saavad asutuse hinnangul valmis kõige varem 2027. aastal.

73. Kirjeldatud muudatuste panus töövõime vähenemise ennetamisel on olnud seega pigem vormiline, mitte sisuline. Seejuures on ka nende muudatuste elluviimisel eelisjärjekorras keskendunud järelevalve tõhustamisele, mitte ennetusele.

Tööinspeksioon pole töökeskkonna ohtudest teavitamiseks valinud sobilikke viise

74. Tööinspeksioonil on põhikirja järgi ülesanne teavitada üldsust, töotajaid ja tööandjaid töökeskkonna ohtudest.³² Riigikontroll eeldas, et inspeksioon on teinud seda oma töö tulemuste põhjal ja valinud info edastamiseks sobilikud kanalid, formaadid ning piisava sageduse.

75. Kuivõrd teavitustegevustel on ennetuses oluline roll, hindas Riigikontroll Tööinspeksiooni teavitustegevusi ka ennetustegevuse tasandite järgi.

76. Ennetustegevuse mudelite järgi on ennetustegevus sõltuvalt eesmärgist ja sihtrühmast jagatud üldjuhul kolmele tasandile (loe lähemalt lisast A).^{33, 34}

- **Esmane ehk universaalne tasand.** Probleeme ennetavad tegevused on suunatud tervele populatsioonile, olenemata riski astmest.
- **Teine ehk valikuline tasand.** Tegevused on suunatud gruppidele, kelle puhul on probleemi tekke risk suur. Eesmärk on maandada riske.
- **Kolmas ehk näidustatud tasand.** Märksõnaks on kahjude vähendamiseks seotud tegevused. Ennetustegevused on suunatud individuaalselt inimestele, kellel on juba riskid realiseerunud, ning eesmärk on hoida ära probleemide süvenemist ja nende edasikandumist teistele inimestele.

³¹ „TEIS sisaldab planeeritult ka töökeskkonna iseteenindust, mille kaudu saavad ettevõtjad iseteeninduse valmimisel Tööinspeksiooniga suhelda ning kasutada töövahendeid, mis aitavad parandada ettevõtte töökeskkonda.“ [257 SE](#), seletuskiri, lk 1.

³² [Tööinspeksiooni põhimäärus](#), § 8 p 4.

³³ [Primary, secondary and tertiary prevention](#). Institute for Work & Health (2015).

³⁴ [Eesti Valdkonnaülese ennetuse kontseptsioon](#). Siseministeerium (2021), lk 5.

Tööinspeksiooni teavitustegevused

- **Alustava ettevõtja infokiri**, millega Tööinspeksioon teavitab alustavaid ettevõtjaid töökeskkonna ja töösuhete teemadel.
- **Ajakiri Tööelu**, mis ilmub koostöös sotsiaalpartneritega 3–4 korda aastas.
- **Tööinspeksiooni infomaterjalid**.
- **Tööinspeksiooni nõustamisteenus**, mille käigus inspeksioon vastab küsimustele, mis on tekkinud Tööinspeksiooni järelevalvatavate õigusaktide rakendamisel.
- **Tööinspeksiooni teavitusüritused**.
- **Kampaaniad, üritused**, lisaks **Euroopa teavituskampaaniad**.
- Lastele ja noortele suunatud tegevused **Napo**.
- **Sektoripõhised märgukirjad**, mille eesmärk on teavitada ettevõtjaid sektori töökeskkonnaga seotud erinõuetest ja/või algavast sihtkontrollist.
- **Töökeskkonna konsultandi teenus**, millega inspeksioon pakub tööandjatele personaalsemat tuge ja nõu. Konsultatsiooniteenus on tööandjatele tasuta.

77. Oma peamisteks infokanaliteks nimetas Tööinspeksioon [tööelu portaali](#) ja [inspeksiooni kodulehte](#). Asutuse teavitustegevuste loetelu on esitatud vasakul, teavitustegevuste sobivuse kohta töövõime vähenemise ennetamiseks vt täpsemalt tabelit lisas B.

78. Enamik Tööinspeksiooni teavitustegevusest keskendub universaalsele tasandile. Ehkki ka see on vajalik, on universaalse ennetustegevuse tasandi teavitustegevuse formaadid, infokanalid ja info esitamise sagedused sellised, mis ei soodusta püsivate muutuste kaasa toomist. Selle jaoks peaks info olema paremini kättesaadav ja selle esitamise sagedus regulaarsem.

79. Tööinspeksiooni valikulise ja näidustatud ennetustegevuse tasandi teavitustegevused eeldavad aga enamjaolt tööandja ja töötaja enda initsiatiivi info saamiseks (ehk Tööinspeksiooni panus on passiivne) ning samuti ei kipu need sisaldama piisaval määral töövõime vähenemise ennetamist toetavat informatsiooni.

80. Nii Tööinspeksiooni nõustamisteenus, sektoripõhised märgukirjad kui ka töökeskkonna konsultatsiooni teenus keskenduvad peaaesjalikult järelevalvele ja õiguslike nõuete õigesti täitmise nõustamisele ning ei soosi nii sisult kui ka vormilt seda, et tööandjad ja töötajad saaksid küsida vahetult nõu igapäevaküsimustes.

81. Kui enamiku teavitustegevuste aluseks on inspeksiooni töö tulemused³⁵, siis kampaaniaid on inspeksioon korraldanud aastate jooksul koos Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ameti ning Euroopa Vanemtööinspektorite Komiteega, mistõttu on teemade valik ja fookus üle Euroopa üsna ühetaoline ja universaalne. Inspeksiooni kohaselt on nad teinud teavitustegevuses kohandusi vastavalt kohalikele oludele, ent kampaaniate tegevused ja sõnumid on olnud siiski väga üldised³⁶.

82. Seejuures on inspeksiooni initsiatiivil tellitud teavitustegevuste tulemuslikkust hinnanud kampaania läbi viinud ettevõtted ise, mitte inspeksioon. Euroopa ühiste kampaaniate tulemuslikkuse hindamisse inspeksioon ei sekku, seda teevad agentuurid kogu ELi tasandi kohta üldiselt. Seetõttu pole ka inspeksioon teinud aastate jooksul nähtavaid muutusi töövõime vähenemise ennetamise teavitustegevustes.

83. Ehkki mitmed Tööinspeksiooni teavitustegevused on vajalikud ja põhinevad üldjuhul inspeksiooni töö tulemustel (ehk teemade ja sõnumite valikul on lähtutud töö käigus tehtud tähelepanekutest ja järeldustest), ei soodusta teavitustegevuste formaatide, infokanalite ja ennetustegevuse tasandi valik vajaliku info jõudmist töötajateni ja tööandjateni.

84. Lisaks saaks ka teavitustegevuste seos aastaülevaadetes kirjeldatud andmetega olla tugevam ehk rohkem sihitatud näiteks ametite või vähemasti sektorite põhjal.

³⁵ Inspeksiooni selgituse kohaselt hõlmab see järelevalve tulemusi ja pikema vaatega statistikat, sihtrühmad valitakse tegevusalade kaupa, kus esineb probleeme kõige enam.

³⁶ Nt: „[Tervislikud töökohad – vähem stressi](#)” (2014–2015), [Märka ohtu](#) (2017), „[Panusta ohutusse, kohe!](#)” (2018).

Töokeskkonna konsultandi teenuse kasutamine on piiratud nii selle disaini kui ka Tööinspeksiooni rollikonflikti tõttu

85. [Töokeskkonna konsultandi teenus](#) on sisuliselt ainus praktilist ja vahetut nõu andev teenus, mida Tööinspeksioon tööandjatele pakub (alates 2015. aastast).³⁷ Seetõttu võttis Riigikontroll teenuse eraldi vaatluse alla ja eeldas, et inspeksioon on taganud tööandjatele töokeskkonna konsultandi teenuse kättesaadavuse ehk on valinud sihtrühmadeni jõudmiseks sobilikud viisid, infokanalid ja formaadid.

Teenuse maht ja sihtrühm

86. Konsultanditeenuse konsultante on kogu Eesti peale kaks (võrdluseks – järelevalvega seotud tööinspektoreid on üle 40).³⁸ Inspeksioon pakub töokeskkonna konsultatsiooniteenust praegu umbes 100 ettevõttele aastas (varem kuni 200-le, aga 2020. aastast koroonaviiruse tõttu vähem, sama aasta kevadel vähenes konsultantide meeskond kaheni).

87. Teenus on eelkõige mõeldud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, et pakkuda tööandjatele personaalset tuge ja nõu. Samas keskendub Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsiooni (EVEA) hinnangul inspeksioon teenuses pigem õiguslike nõuete täitmisele, mitte konkreetsete töötajate töövõimest tulenevatele vajadustele töokeskkonnas.

88. Ehkki teenust kasutanud ettevõtted on olnud 2017. ja 2019. aasta küsitluste^{39, 40} järgi sellega väga rahul, ei ole inspeksioonil iseseisvalt plaanis konsultantide arvu suurendada pandeemiaeelsele ajale. Inspeksiooni selgituse kohaselt lähtuvad nad teenuse planeerimisel tööandjate huvist. Seejuures tõdes asutus, et see huvi võib majanduslanguse tõttu veelgi vähendada, sest keerulistes olukordades jäävad töötervishoiu ja tööohutuse teemad tagaplaanile.

89. Teisisõnu ei tegele Tööinspeksioon ise konsultanditeenuse aktiivse pakkumise ega edendamise ja on valmis teenuse pakkumist veelgi vähendama, kui ettevõtjatel peaks majanduslanguse korral huvi vähenema.

Infokanalid ja nõudlus

90. Inspeksioon jagab küll teenuse kohta infot uue tööandja infokirjas, tööeluportaalil, Tööinspeksiooni kodulehel ja teavitussüritustel, ent asutuse väitel oli auditi läbiviimise ajal huvi teenuse vastu selline, mida suudavad pakkuda kaks konsultanti. Samuti ei plaani inspeksioon hoolimata vähesest nõudlusest, ent positiivsest tagasisidest teenust laiendada ja täiendada näiteks riskihinde põhise järelevalve⁴¹ tegevusi kohustusliku konsultatsiooniga.

91. Tööinspeksiooni selgituse järgi oleks kohustuslik konsultatsiooniteenus liiga sarnane järelevalvega ehk ettevõtte enda initsiatiiv ja

³⁷ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#), § 12 p 2.

³⁸ [Kontaktid](#), Tööinspeksioon (vaadatud aprillis 2023).

³⁹ [2017. aasta töokeskkonna ülevaade](#), lk 43.

⁴⁰ [2019. aasta töokeskkonna ülevaade](#), lk 41.

⁴¹ Tööinspeksioon võttis järelevalve planeerimisel alates 2012. aastast kasutusele ettevõtte riskihinde. Loe pikemalt: [Tööinspeksiooni ajalugu](#) (2012. aasta) ja [2012. aasta töokeskkonna ülevaade](#), lk 6.

motivatsioon oleks vähene ja nad poleks muudatuse rakendamise suhtes nii vastuvõtlikud kui vabatahtliku teenuse korral.

Teadmiseks, et

Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsiooni (EVEA) hinnangul peaks konsultanditeenus olema palju kättesaadavam, aga pigem kirjaliku vestluse põhisel tööelu infosüsteemis (TEIS).

Praegu tuleb Tööinspektsiooni töökeskonna konsultandi teenuse saamiseks kõige pealt leppida aeg kokku ja siis füüsiliselt kohtuda, näidata töökeskkond ette ja alles kohtumise käigus saab küsida soovitusi. Kui sama info saaks kiiremini ja ilma kohtumiseta, pakuks see teenus EVEA arvamusel tööandjatele palju rohkem huvi ja kasutegur oleks märgatavalt suurem.

Samuti aitaks TEISI (vajaduse korral anonüümse) vestlusakna kaudu info küsimine vähendada hirmu, et inspektsioon kasutab seda infot hilisema järelevalve käigus ära.

92. Lisaks Tööinspektsiooni passiivsusele teenuse osutamisel ja kättesaadavuse arendamisel on probleeme ka selle sisuga. EVEA kirjelduse järgi pelgavad tööandjad tööinspektsiooni töökeskkonna konsultanditeenus vastu ise huvi üles näidata, sest nad arvavad, et esmalt külastab ettevõtet konsultant, kes loeb tööandjale ette nimekirja asjadest, mis konkreetsetes töökeskkonnas on valesti. Ning mõne aja pärast tuleb Tööinspektsiooni inspektor, kes juba teab, mis ettevõttes on valesti. Tööinspektori seostuvad EVEA hinnangul tööandjatele siiani eeskätt karistamisega, mitte kasuliku nõu andmisega. Selle muutmiseks peab Tööinspektsiooni kuvand muutuma sõbralikumaks ja abistavamaks.

93. Niisiis on töökeskkonna konsultandi teenuse kättesaadavus piiratud nii Tööinspektsiooni passiivse lähenemise, selle vormi ja sisu kui ka inspektsiooni rollikonflikti tõttu. Kui konsultanditeenus ja nõustamisteenus oleks ühendatud terviklikuks, mugavalt ja kiiresti kättesaadavaks ning oma olemuselt abistavaks teenuseks, millega ei kaasneks tööandjatele järelevalve hirmu, oleks sellest töövõime vähenemise ennetamisel märgatavalt rohkem kasu.

94. Kokkuvõtteks on Tööinspektsioon analüüsinud igal aastal tööõnnetuste andmete põhjal ning kirjeldanud kutsahaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste üldstatistika põhjal töökeskkonna olukorda. Kui ülevaated tööõnnetustest on põhjalikud ja asjakohased ning sisaldavad väärtuslikku infot, mida saaks kasutada tööõnnetuste ennetamiseks, siis kutsahaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste tulemusi töökeskkonna analüüsimiseks inspektsioon sisuliselt kasutanud pole. Töökeskkonna ülevaadete tulemusi kasutab inspektsioon aga peaaasjalikult järelevalveks, mitte ennetustöös.

95. Ehkki Tööinspektsioon on oma töö tulemusel teinud Sotsiaalministeeriumile ettepanekuid töökeskkonda, tööohutust ja tööturvishoidu reguleerivate õigusaktide muutmiseks, seostuvad viimase kümne aasta jooksul tehtud ettepanekutest töövõime ennetamisega neist kaks. Ning ka nende ettepanekute panus töövõime vähenemise ennetamisel on pigem vormiline, mitte sisuline. Seejuures on inspektsioon nendegi muudatuste elluviimisel eelisjärjekorras keskendunud järelevalve tõhustamisele, mitte ennetusele.

96. Tööinspektsioon on oma töö tulemuste põhjal teavitanud üldsust, töötajaid ja tööandjaid töökeskkonna ohtudest, kuid pole valinud selleks sobilikke infokanaleid, formaate ega ka piisavat sagedust. Viidatud probleemid on kõige kriitilisemad teise ja kolmanda ehk valikulise ja näidustatud ennetustegevuse tasandil, kus inspektsioonil on valdavalt passiivne roll.

97. Riigikontrolli hinnangul on Tööinspektsioon keskendunud järelevalvele ja jäänud ennetustegevustes passiivseks. Viimase kümne aasta jooksul on inspektsioon pannud oma põhirõhu töökeskkonna riskianalüüsile ehk keskendunud sellele, et tööandjad neid analüüse õigel ajal ja korrektselt esitaks. Samal ajal pole inspektsioon panustanud tööellu sisuliste ja kvalitatiivsete muutuste toomisse.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

98. Ka hiljuti avatud tööelu infosüsteem (TEIS) toimib praegusel kujul peaaegjalikult järelevalve tööriistana selle üle, kas tööandjad on oma riskianalüüsid esitanud. Samas on TEISil potentsiaali olla mugav ja vahetu keskkond, mille abil saaksid tööandjad inspeksiooniga suhelda ja nõu küsida.

99. Seega kokkuvõtvalt on inspeksiooni roll töövõime vähenemise ennetamisel väike. Samas saaks inspeksiooni tegutsemise põhimõttelisel ümbermõtestamisel see roll olla märgatavalt suurem. Nii toimides kuluks inspeksioonil tõenäoliselt oluliselt vähem ressursi järelevalvele.

100. Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministri ja Tööinspeksiooni peadirektoriga: muuta Tööinspeksiooni tegutsemine põhimõtteliselt ümber nii, et asutuse fookus oleks järelevalve asemel suunatud aktiivsele sihitatud ennetusele ning tööandjate ja töötajate toetavale nõustamisele eeskätt igapäevaelu küsimustes, kuidas tööohutust suurendada ning konkreetse töötaja või töökollektiivi töötingimusi parandada.

Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus (vastuse täisteksti vt lk 46–55): juhime tähelepanu, et ennetustegevuste kõrval tuleb tagada ka tõhus riiklik järelevalve. Riigi ülesanne on kontrollida töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist ning seda ei ole võimalik ega mõistlik asendada ainult ennetustegevustega. Tõhusal riiklikul järelevalvel on oluline mõju tööga seotud tervisekahjustuste ennetamisel, kuna järelevalve kaudu on võimalik suunata tööandjaid täitma tööohutuse nõudeid ja tagama ohutu töökeskkond, ennetades seeläbi tööõnnetusi ja tööga seotud haigestumisi. Seega ei saa kõrvale jätta Tööinspeksiooni põhiülesannet, milleks on teha järelevalvet töökeskkonnas töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle.

Samas nõustume, et tööohutuse tagamiseks ja töövõime vähenemise ennetamiseks on olulised sihitatud ennetus- ja teavitustegevused. Tööinspeksiooni ennetustegevuste parandamine, sh parem teenuste sihitamine on prioriteet nii Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumile kui Tööinspeksioonile.

Tööinspeksioon kavandab uuest Euroopa Sotsiaalfondi+ rahastus-perioodist ennetus- ja teavitustegevusi, mille planeerimisel võetakse eesmärgiks tegevuste parem sihitamine. Ennetustegevuste paremaks sihitamiseks suunatakse tegevused kõrgema riskiga ja probleemsematesse valdkondadesse ja ettevõtetesse (st valdkondadesse, kus on suurem tööõnnetuste toimumise risk ning kus järelevalve käigus on ilmnunud enim probleeme).

Täiendavalt märgime, et uue Euroopa Sotsiaalfondi+ rahastusperioodi toel töötab ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium välja ja rakendab meetmeid töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna arendamiseks, eesmärgiga ennetada tööga seotud tervisekahjustusi ning parandada tööohutuse olukorda ettevõtetes. Uute meetmete väljatöötamisel võtame eesmärgiks teenuste sihitamise probleemsematele valdkondadele ja sihtrühmadele ning teenuste mõju senisest parema hindamise.

Riigikontrolli kommentaar: nagu aruande kokkuvõttes viidatud, siis tänapäevase lähenemise järgi ei peeta järelevalvet ennetustegevuseks. Riigikontroll ei soovita asendada järelevalvet ainult ennetustegevustega,

soovitame edaspidi keskenduda aktiivsele sihitatud ennetusele. Järelevalvet on vaja ja seda tuleb teha ka edaspidi, kuid pigem olukordades, kus ennetus ja nõustamine pole toonud soovitud tulemust.

Kui Tööinspeksioon muudab oma tegevuste järjekorda ehk keskendub edaspidi esmalt ennetusele ja nõustamisele, väheneb suure tõenäosusega järelevalve vajadus. Eesmärk peab olema tagada töötajate ohutus ja nende töövõime säilimine. Selleks on vaja usalduslikku, pingevaba ja edasi-viivat koostööd tööandjate ja Tööinspeksiooni vahel. Nii ei kaasne tööandjatele järelevalve hirmu, nad julgevad küsida nõu ja see on oluline lähtekoht töökeskkondade ohutumaks muutmisel.

Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusel. Alates 1. juulist 2023 vastutab teema eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning teeme nendega igakülgset koostööd.

Tööinspeksiooni peadirektori vastus (vastuse täisteksti vt lk 46–55): kuigi me leiame, et järelevalvet ennetusega asendada ei saa, peame vajalikuks välja tuua, et ettevõtete õiguskuulekus ei ole täna paraku veel sellisel tasemel, et Tööinspeksioon saaks vaid ennetuse ja nõustamisega rikkumisi ära hoida. Esineb jätkuvalt suhtumist, et enne ei hakata ettevõttes midagi liigutama, kuni ei ole tulnud tööinspektor ja teinud ettekirjutust. Seega leiame, et peame arendama järelevalve poolt, samas saame paremini sihitada ennetustegevusi.

1. juulist 2023 liigub TET (tervist edendavate töökohtade) võrgustik ja selle koordineerimine Tervise Arengu Instituudist edasi Tööinspeksiooni. Muudatuse ajendiks on töövaldkonna liikumine Sotsiaalministeeriumi haldusalast endise Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusallasse. Tööinspeksioon plaanib TET võrgustiku ülevõtmisega ka ennetustegevuse elluviimist (nõustamine/kovisioon/mentorlus, aga teemade/valdkondade kaupa koos tööandja läbiviidava tegevuskavaga, mille puhul Tööinspeksioon jälgiks, et planeeritud tegevused ka ellu viidaks) ja seda sihitatult iga maakonna lõikes (arvestades kohalikke eripärasid). Samuti on Tööinspeksioonil plaanis neid tööandjaid, kes ei ole kas koostööaltid või võimalik väärtekorras määratav rahaträhv neid ilmselt õiguskuulekale teele ei suunaks, suunata koolitusele (vabatahtlik võimalus), kus selgitatakse lähtuvalt järelevalve käigus tuvastatud puudujääkidest nii töölepingu seadusest kui ka töötervishoiu- ja tööohutuse seadusest ja selle alamaktidest tulenevaid nõudeid ja nende vajalikkust (sh kuidas tööandja oma tegevusega saab kaasa aidata ohutu ja tervisliku töökeskkonna loomisesse ja töötajate tervise säästmisesse).

Alates 2023. a suvest on Tööinspeksioonis ametis ka kolmas, vaimse tervise konsultant. Lisaks plaanib Tööinspeksioon juba lähitulevikus (s.o hiljemalt 2024. a I kvartalis) laiendada konsultanditeenust, võttes tööle tööttervishoiu konsultandi. Lisaks on Tööinspeksioonil kavas suurendada järelevalves nõustamise osakaalu, s.t inspektor nõustab tööandjat, kuidas järelevalve käigus tuvastatud rikkumisi kõrvaldada ja seeläbi töökeskkonda parandada. Võime välja tuua, et ka praegu on nõustamise osakaal juba oluliselt suurenenud võrreldes varasemaga, sest eelkõige

tädatakse Recommy⁴² kaudu tööinspektorit just nõuannete, selgituste ja kannatlikkuse eest.

Tööinspeksioonil on olemas võimekus suurendada sihtkontrolle koos erinevas vormis teavitusega. Sihtkontrolle suunatakse täna näiteks kõrge tööõnnetuste riskiga või muul põhjusel probleemsematesse valdkondadesse. Muudatusena näeksime, et edaspidi eelneks sihtkontrollile teavituskampaania ja järgneks kokkuvõttev teabepäev, kus tutvustatakse tulemusi ja kindlasti selles vaates, kuidas oleks parem töötervishoiu- ja tööohutusala tegevust ettevõttes korraldada. Samuti on kavas suurendada ettevõttes kohapeal nõustamistegevuse pakkumist selliselt, et konsultandid ja nõustajad ei vastaks enam igapäevaselt samas mahus⁴³ infotelefonis küsimustele, vaid läheksid soovi korral ettevõttesse kohapeale (nt viiks läbi infopäeva vms vormis teavitustegevuse, et edastatav info jõuaks laiemale sihtrühmani).

Lisaks plaanime 2024. aasta alguses avalikustada Tööinspeksiooni veebilehel nimekirja tööandjatest (umbes 4000 ettevõtet), kelle juurde plaanitakse aasta jooksul järelevalvet raames minna. Nimekiri on indikatiivne ja selle juures teavitus, et kaebused, vihjed, tööõnnetused kutsuvad suure tõenäosusega ka tööinspektori kohale. Selline teadmine võib meie hinnangul soodustada seda, et tööandjad ise soovivad enne tööinspektori külastust oma ettevõttes nii-öelda asjad korda teha ja vajadusel aitaks kaasa ka konsultanditeenuse paremale sihitamisele.

Tööinspeksioon saab igal aastal ca 800 vihjet, milles kirjeldatakse võimalikke rikkumisi. Näeme, et selle pinnalt saaksime samuti ennetust muuta sihitatumaks – näiteks kui lühikese perioodi jooksul jõuab Tööinspeksioonini suurem hulk sarnase sisuga vihjeid, saame selle pinnalt teha meediakampaania(id). Samuti saaks sõltuvalt vihje sisust pakkuda tööandjatele konsultanditeenust, selle asemel, et reageerida järelevalvemenetluse alustamisega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab positiivseks, et Tööinspeksioon on hakanud suurendama konsultantide arvu. Samuti on hea, et inspeksioonil on kavas suurendada nõustamise osakaalu. Küll aga tuleks võtta siht hoida nõustamist ja järelevalvet lahus, et julgustada tööandjaid ise inspeksiooni poole pöörduma. Kui nõustamine on järelevalve osa, pelgavad tööandjad inspeksioonilt nõu küsida, sest kardavad võimalike eksimuste tõttu trahvi saada. Samuti tasub võimaldada koolitusi neile tööandjatele, kelle tegevuses pole rikkumisi tuvastatud. Keskendumine üksnes neile, kes pole rahatrahvi järel oma tegevuses muudatusi teinud, kuulub ennetustegevuse kolmandale ehk näidustatud tasandile. See tähendab, et kahju on juba sündinud ja ennetustegevuse eesmärk saab olla ainult kahjude süvenemise ärahoidmine. Nagu Riigikontrolli aruanne näitab, on enim puudu teise tasandi ehk sihitatud ennetustööst, mille eesmärk on ära hoida kahju sihtrühmades, kus selle tekke risk on suurem.

⁴² Tööinspeksioon on loonud oma teenustele tagasiside andmise süsteemi, mille käigus saadud infot analüüsitakse jooksvalt ning tehakse vajadusel korrekture oma tegevuses.

⁴³ Selgituseks, et näiteks suveperioodil lühendasime esialgu katsetamise eesmärgil reedeti infotelefonile vastamise aega 1,5h võrra ning see ei mõjunud kuidagi negatiivselt teenuse kvaliteedile. Samuti oli suveperioodil tulenevalt puhkustest infotelefonil ka vastajaid ajutiselt vähem.

Terviseameti panus töövõime vähenemise ennetamisel peab muutuma sisulisemaks

101. Vaadeldud perioodil (2012–2021) oli Terviseameti ülesanneteks:

- analüüsida kutsehaigestumisi ja tööst põhjustatud haigestumisi,
- anda analüüside põhjal soovitusi, hinnanguid ja juhiseid ning
- teavitada avalikkust analüüside käigus avastatud terviseriskidest.⁴⁴

102. Riigikontroll eeldas, et Terviseamet on analüüsinud kutsehaigestumisi (KH) ja tööst põhjustatud haigestumisi (TPH) tõendus põhise metoodikaga ning andnud oma töö tulemuste põhjal soovitusi, hinnanguid ja juhiseid ning teavitanud avalikkust analüüside käigus avastatud terviseriskidest.

103. Saamaks teada, kuidas Terviseamet on neile põhimäärusega seatud ülesandeid täitnud ja kas nende täitmise viisid on andnud panuse töövõime vähenemise ennetamisse, tegi Riigikontroll Terviseametile kirjaliku päringu.

Terviseameti analüüsid on põhjendamatult üldised ega anna uut teadmist töövõime vähenemise ennetuseks

104. Terviseameti [KH ja TPH-de analüüsid](#) on sisult napid ega anna selgeid juhiseid, kas ja mida saab või tuleb Eestis muuta, et hoida ära töötamisest tekkivat tervisekadu. Terviseamet kasutab ülevaate koostamiseks ainult Tööinspeksiooni kogutud andmeid, ei seo saadud andmeid enda andmekogudes oleva haigestumise kohta käiva informatsiooniga ja avaldab neid viitega (nt 2018. a ülevaade avaldati 2020. a lõpus, ehkki amet sai andmed 2019. a alguses).

105. Terviseameti KH ja TPH analüüsid erinevad Tööinspeksiooni tehtud analüüsides selle poolest, et Terviseamet esitab kirjeldava statistika kaudu haigestumiste sageduse diagnooside kaupa. Tööinspeksioon aga avaldab üldarvud ning selle, kuidas inspeksioon saadud teadmist järelevalvet tehes kasutas (nt sihtkontrolle tehes juhtis tööandjate tähelepanu raskuste käsitsi teisaldamisele, sundasendis töötamisele vms).

106. Terviseameti sõnul saavad nad kättesaadavate algandmete põhjal teha üldisi kokkuvõtteid haigestumise kohta. Analüüsi tulemuste ja statistika kasutamine on komplitseeritud, kuna õigusaktide tasandil puudub ühtne kontseptsioon ning Eestis puudub kompetentsikeskus, mis tegeleks töötervishoiu rakenduslike teadusuuringutega. Puudub ka seiresüsteem, mille kaudu saab eristada tööga seotud haigusi. Terviseamet ei andnud Riigikontrollile selget vastust, millised õigusaktid vajavad muutmist, et amet saaks KH ja TPH analüüse sisukamaks muuta.

107. Samas ei ole Sotsiaalministeeriumi hinnangul arusaadavat selgitust, miks Terviseamet ei suuda neile pandud KH ja TPH analüüsimise ülesandega hakkama saada, ning tõdeb, et Terviseamet peaks ise olema

⁴⁴ [Terviseameti põhimäärus](#), § 9 p 2, 6 ja 7, § 11 lg 13¹ p 6 ja [töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#), § 20¹ p 2.

aktiivsem oma tegevuste elluviimisel. Ministeerium soovib Terviseametiga täiendavalt arutada, kuidas nad analüüse koostavad.

Terviseameti aktiivsus hinnangute ja ettepanekute tegemisel töövõime säilimiseks on tagasihoidlik ning avalikkuse teavitamisel peaaegu olematu

108. Kümneaastase vaatlusperioodi vältel on Terviseameti aktiivsus hinnangute ja ettepanekute tegemisel seoses töövõime vähenemise ennetamisega olnud tagasihoidlik. Terviseamet osaleb Sotsiaalministeeriumi kaasamisel eelnõude väljatöötamisel, enda algatatud muudatusi on Terviseamet välja pakkunud kahel korral.

Teadmiseks, et

tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi rakendamist on planeeritud juba üheksakümnendate keskpaigast.

Allikas: Riigikontrolli 2007. aasta aruanne „[Riigi tegevus tööõnnetuste vähendamisel](#)”

109. Esimese esitas Terviseamet 2014. aastal, kui tegi ettepaneku tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi väljaarendamiseks. Kindlustussüsteemi loomisest on aga loobutud, kuna korduvad katsed jõuda osapooli rahuldava kokkuleppeni on luhtunud.

110. Teise omaalgatusliku ettepaneku tegi Terviseamet 2016. aastal, kui saatis Sotsiaalministeeriumile erinevaid ettepanekuid töötervishoiuteenuse arendamiseks ja tervisekahjude ennetamiseks. Terviseameti hinnangul on need ettepanekud aktuaalsed siiani.

111. Terviseameti poolt avalikkuse teavitamine tööga seotud terviseriskidest on nõrk. Kümneaastase vaatlusperioodi jooksul on Terviseamet avaldanud kolm artiklit terviseriskidest, kusjuures viimane neist ilmus 2013. aastal. Artiklid on avaldatud pigem tervisetemaatikast puudutavates erialaväljaannetes ning võib eeldada, et nende kaudu ei jõua info enamiku tööandjate või töötajateni.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

112. **Kokkuvõtvalt.** Terviseameti esitatud andmetest nähtub, et amet on kasinalt täitnud põhimääruses kirjeldatud ülesandeid. Terviseamet ei anna oma tegevusega selget panust, et ennetada töötamise tõttu vähenenud töövõimega inimeste lisandumist ning kutse- ja tööst põhjustatud haigestumist. Terviseameti tehtud KH ja TPH analüüsid on põhjendamatult üldised, nende kvaliteediga ei ole rahul ka Sotsiaalministeerium.

113. Töötamisest põhjustatud tervisekao valdkonna analüüsimise ülesanded on killustunud erinevate asutuste vahel. Terviseameti ja Tööinspektsiooni vahel on jagatud KH ja TPH analüüsimine. Lisaks on Tervise Arengu Instituudi üks põhiülesannetest tervishoiuökonomika ja töötervishoiu uuringute läbiviimine.⁴⁵ Kuigi KH ja TPH analüüsimise ülesanded on Terviseametil ja Tööinspektsioonil erineva fookusega (Terviseamet keskendub haigustele, Tööinspektsioon töökeskkonna olukorrale), ei anna Terviseamet oma analüüsidega uut teadmist.

114. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministri ja Terviseameti peadirektoriga:** luua täpsed kriteeriumid, mida KH ja TPH analüüs peab sisaldama, et saada praktilist tuge töövõime vähenemise ennetamisel konkreetsetes töövaldkondades. Mõelda läbi, kuidas analüüsi tulemusi kasutada teavitustöös.

Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: nõustume, et kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste andmete analüüsimine on

⁴⁵ [Tervise Arengu Instituudi põhimäärus](#), § 4 p 1.

oluline ja võimaldab anda väärtuslikku sisendit ennetustegevuste planeerimisse.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on kavas koostöös Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ja Tööinspeksiooniga üle vaadata kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste analüüside koostamise põhimõtted. Koostöös Tööinspeksiooniga analüüsime, kuidas kasutada kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste andmeid ennetustegevuste kavandamisel.

Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusel. Plaanime 2024. aastal koostöös MKM-iga täpsustada ning tõhustada töökorraldust, et see oleks eesmärgipärasem.

Terviseameti peadirektori vastus (vastuse täisteksti vt lk 46–55):

Terviseamet on nõus, et on vaja täiendavalt arutada analüüside sisukamaks muutmise teemal ja avaldab selleks täit valmisolekut. Terviseamet nõustub, et avalikkuse teavitamine peab toimuma ühtsete ametkondade vahel kokku lepitud põhimõtete alusel, sest muidu on kaheldav mõjusalt vajaliku sihtrühmani jõudmine. Terviseametile ei ole ametlikult varem teada antud / tagasisidestatud, et analüüsides ei olda rahul. Terviseamet on igakülgsest valmis analüüsi sisukamalt koostama, kui on selge, millist infot ning milliseid aspekte oleks vaja lisada. Varasemalt on puudunud konkreetne soovitus fookuse kohta (sh ressursside jagamisel). Terviseamet on valmis jagama analüüsides uut teadmist, kui on saavutatud valdkonnas selgus eesmärkide ja vastutajate kohta. Esmalt on mõistlik kliendivaatest tulenevalt teenus uuesti lahti kirjutada, sest riigis ei peaks tegelema mitmeid asutusi sama väärtuse loomisega samale sihtgrupile.

Eesti Töötukassa teenustes esineb kitsaskohti

115. Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa) ülesanneteks on:

- hinnata töövõimet ning maksta töövõimetoetust⁴⁶ ja
- pakkuda teenuseid vähenenud töövõimega inimestele ja nende tööandjatele⁴⁷.

116. Riigikontroll eeldas, et töötukassa on täitnud neid tööturuteenuste ja -toetuste (TTTS) seaduses sätestatud ülesandeid eesmärgipäraselt ning hinnanud süsteemselt teenuste tulemusi ja kohandanud neid vajaduse kohaselt.

117. Saamaks teada, kuidas töötukassa on neile määratud ülesandeid täitnud, esitas Riigikontroll töötukassale päringu, milles küsis ülevaadet töötukassa aastate 2012–2021 teenustest, mis toetavad inimeste töövõime säilimist ning tööandjatel ohutu töökeskkonna loomist (sh teenuste tulemuste hindamise ja sihtrühmadeni jõudmise viise).

118. TTTSi ja töötukassa eesmärk on saavutada tööealiste inimeste võimalikult kõrge tööhõive ning ennetada pikaajalist töötust ja tööturult tõrjutust.⁴⁸ See tähendab, et töötukassa eesmärk ei ole otseselt töövõime

⁴⁶ [Töötuskindlustuse seadus](#), § 23 lg 2 p 3¹.

⁴⁷ [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#), § 4 lg 1, § 9 lg 3.

⁴⁸ [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#), § 1 lg 1.

saavutamine ja hoidmine inimese tervise aspektist. Töötukassa eesmärk on hoida tööealisi inimesi majanduses aktiivsena.

119. Töötukassa tegevuste elluviimise aluseks on [tööhõiveprogramm](#). Tööhõiveprogramm on töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi koostöös valmiv tähtajaline strategiadokument, mille kinnitab Vabariigi Valitsus ja mis on mõeldud efektiivse ja paindliku tööturupoliitika korraldamiseks. Lisaks osutab töötukassa teenuseid ka välisvahenditest rahastatavate programmide alusel, sh Euroopa Sotsiaalfondi programmist „Tööturuteenused töövõimereformi sihtrühmale 2015–2023“.

Töötukassa osutab teenuseid laiale sihtrühmale, kommunikatsioon toimib, kuid teenuste disainis esineb kitsaskohti

120. Töötukassa teeb eeskujulikku tööd sihtrühmadeni jõudmiseks, infot levitades arvestatakse inimeste erivajadustega ning sõnumeid edastatakse nii eesti, vene kui ka inglise keeles. Töötukassa kajastab oma [majandus- aasta aruannetes](#) sihtrühmadeni jõudmiseks tehtud teavitustööd, sh meediakajastuste arvu, avalikkusega suhtlemise märksõnasid ning infot, kui suur on töötukassa infokanalite (koduleht, sotsiaalmeedia, kõnekeskus) tarbijaskond.

121. Töötukassa pakub teenuseid erinevatele sihtrühmadele ning teenuste tarbija ei pea olema alati registreeritud töötu (nt karjäärinõustamise või töövõime hindamise teenuse puhul). Töötukassal ei ole loodud eraldi teenust, mis on mõeldud ainult töövõime vähenemise ennetamiseks või tööandjatele ohutu töökeskkonna loomiseks. Töötukassa sõnul arvestatakse kõikide teenuste osutamisel inimeste võimete, tervisliku seisundi, oskuste ja toimetulekuga.

122. Töötukassa toetab alates 2017. aasta 1. maist töötavate inimeste oskuste arendamist, et ennetada töötuks jäämist muuhulgas terviseprobleemide tõttu. Terviseprobleemide tõttu teenuse saamiseks ei pea inimene olema läbinud töövõime hindamist, piisab töötervishoiuarsti või muu arsti otsusest, et tervises seisund ei võimalda senise töö tegemist.⁴⁹ See tähendab, et terviseprobleem peab olema nii tõsine, et senisel töökohal jätkamine ei ole võimalik.

123. Samas ei pea terviseprobleemi leevenduseks alati töökohta vahetama, vaid võib piisata, kui kohandada tööruume ja -vahendeid. Kuigi töötukassa pakub tööandjale tuge tööruumide ja -vahendite kohandamiseks, saab tööandja toetust vaid juhul, kui tema töötajal on tuvastatud töövõime hindamise kaudu püsivalt vähenenud töövõime.

124. Seega saavad töötukassa töövõime säilimist toetavaid teenuseid kasutada tööealsed inimesed, kui neil on välja kujunenud püsivalt vähenenud töövõime. Kuid neid samu teenuseid võivad vajada ka need inimesed, kellel on tekkinud tööga seotud tervisekadu ning nad soovivad ennetada püsiva töövõimekaotuse tekkimist. Samuti võivad neid teenuseid vajada töötavad pensionärid ehk inimesed, kes pole enam tööealsed, kuid töötavad ja kes pole hinnanud Sotsiaalkindlustusametis puuet.

Teadmiseks, et

2022. aastal oli tööga hõivatuid 65–74-aastaseid inimesi üle 40 000.

Allikas: [Statistikaamet](#)

⁴⁹ [Tööhõiveprogramm 2017–2020](#), § 16 lg 4.

125. Puude hindamine ja töövõime hindamine on kaks paralleelset süsteemi, mille määramise alused valdavalt kattuvad.⁵⁰ Puude olemasolu ja selle raskusastme tuvastamist on tööelistel võimalik taotleda koos töövõime hindamisega, muul juhul teeb seda Sotsiaalkindlustusamet. Kahel kolmandikul VTI-dest on puue ka tuvastatud.⁵¹

126. Kuigi inimese hakkamasaamine tööl ja töövälisel ajal võib olla sarnane, tehakse kehtiva süsteemi järgi vahet, kas abivahendit vajatakse töö- või eraelus. Töötukassa annab VTI-le töötamiseks vajaliku abivahendi tasuta kasutamiseks, kui tal puude või vähenenud töövõime tõttu ei ole võimalik oma tööülesandeid täita.

127. Kui aga inimene soovib hiljem sama abivahendit kasutada töövälisel ajal oma tööalaste oskuste iseseisvaks arendamiseks, et kindlustada oma positsiooni või konkurentsivõimet tööturul, peab ta abivahendi saamiseks pöörduma Sotsiaalkindlustusameti poole. Põhjus on selles, et sel juhul on praeguse käsitlemise järgi tegemist sotsiaalse abivahendi, mitte tööalase abivahendiga. Sotsiaalse abivahendi saamisel on riigi soodustus sõltuvalt abivahendist aga 40–90%.

Tööandjad ei tea infosulu tõttu, kas neil on õigus kasutada töötukassa teenuseid, mis toetavad töövõime vähenemise ennetamist

128. Tööandjal on õigus töötukassa teenustele siis, kui tema juures töötab (või hakkab tööle) vähenenud töövõimega inimene, et kohandada tööruumid ja -vahendid töötaja füüsilistele ja vaimsetele võimetele vastavaks.⁵² Samas selgus auditi käigus läbiviidud intervjuudest, et vähenenud töövõimega töötajad sageli ei soovi, et tööandja teaks tema terviseprobleemidest, sest nad kardavad kaotada töö.

129. Kui töötajad ise tööandjale teada ei anna, et neil on tuvastatud töötukassas vähenenud töövõime, ei saa ka tööandjad teada, et neil on õigus kasutada töötukassa teenuseid töökoha või -vahendite kohandamiseks.

130. Sotsiaalministeerium selgituse kohaselt on terviseandmed käsitletavad eriliigiste isikuandmetena isikuandmete kaitse seaduse kohaselt ja seetõttu on nende avaldamine lubatud ainult siis, kui see on rangelt vajalik ja õigusaktis sätestatud. Samas on tööandjal töötukassa teenuse saamiseks vaja teada ainult fakti, kas tema töötajal on püsivalt vähenenud töövõime.

Töötukassa kasutab teenuste hindamisel mitmekülgseid lahendusi, kuid ei tee tasuvusanalüüsi ega anna soovitusi teenuste arendamiseks

131. Töötukassa kasutab oma teenuste hindamisel mitmeid erinevaid lahendusi: nii [regulaarseid rahulolu-uuringuid](#), [ühikordseid uuringuid](#) kui ka [Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringuid](#). Teenuste osutamine on reguleeritud tööhõiveprogrammis. Näiteks kui mõni teenus kaotatakse või tingimusi muudetakse, siis põhjendused kajastuvad tööhõiveprogrammi

⁵⁰ [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#), Centar, Praxis ja Turu-uuringute AS (2022), lk 305.

⁵¹ [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#), Centar, Praxis ja Turu-uuringute AS (2022), lk 50.

⁵² [Töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#), § 20.

seletuskirjas. Lisaks on teenuste osutamine reguleeritud ka välisvahendite programmides, nt Euroopa Sotsiaalfondi programmis.

132. Üks viis teenuste tulemusi hinnata on uuringute või auditite läbiviimine. Neid on töötukassa teinud igal aastal ning enamasti on kajastanud lühidalt läbiviidud auditite teemat ja tulemusi oma majandus-aasta aruannetes (auditeeritud on nii teenust ennast, teenuse järelevalve korraldust kui ka ligipääsetavust).

Tasuvushetk – hetk, mil osutatud teenuste tulud ületavad kulusid. Tasuvushetke analüüsi kaudu saab teada, kas ja millal teenusesse investeeritu toob ühiskonnale raha tagasi.

133. Kuigi töötukassa on teinud oma pakutavate teenuste kohta mitmeid analüüse, ei ole iga teenuse kohta tehtud mõjuanalüüsi (sh [tasuvushetke](#) analüüsi) ning antud hinnanguid, kas pakutav teenus täidab soovitud eesmärgi.

134. Näiteks selgus juba 2015. aastal, et 51% nõustamisteenusel osalenutest olid aasta möödudes töötud ja nad ei olnud ka vahepealse 11 kuu jooksul kordagi ametlikult töötanud.⁵³ Nõustamisteenust osutatakse jätkuvalt edasi ning nende kasutajate hulk aastas on tõusnud 3000-lt ligi 5000-ni.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

135. Sotsiaalministeerium on töötukassale alates töövõimereformi algusest lisanud palju erinevaid ülesandeid, mis pole vahetus kooskõlas töötukassa põhiliste eesmärkidega. Need on töövõime hindamine ja töövõime vähenemise ennetamise kolmanda tasandi meetmed (vt p 76) ehk meetmed juba vähenenud töövõimega inimestele. Töötukassa põhilised eesmärgid on korraldada töötuskindlustust ning hoida tööealisi inimesi majanduses aktiivsena.

136. Seetõttu vajaks analüüsimist, kas töövõime hindamine ja töövõime vähenemise ennetamise kolmanda tasandi meetmed peaksid ikkagi olema töötukassa ülesanded või tasuks need ülesanded anda mõnele muule asutusele. Üks võimalus oleks, et töövõimet hindavad ja vähenenud töövõimega inimesi suunavad teenustele töötervishoiuarstid. Selle muudatuse elluviimine eeldaks, et töötervishoiuarsti teenust tasustatakse ravikindlustussüsteemist, mitte otse tööandjate poolt (vt p 186).

137. Kokkuvõtteks. Töövõime vähenemist ennetavate teenuste disainis esineb kitsaskohti. Teenuseid, mida töötukassa pakub vähenenud töövõimega inimestele ja nende tööandjatele, võivad vajada ka need inimesed, kelle töövõime pole veel vähenenud. Kuna töötajad sageli varjavad oma terviseprobleeme, ei ole tööandjad teadlikud, kas neil on õigus töötukassa teenustele.

138. Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministriga ning töötukassa juhatuse esimehega: leida lahendus, kuidas tööandjad saaksid teada, et neil on õigus kasutada töötukassa teenuseid, näiteks tööruumide ja -vahendite kohandamise teenust töötaja füüsilistele ja vaimsetele võimetele vastavaks muutmiseks. Muuta vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenused kättesaadavaks nii, et neid saaksid ka inimesed, kelle töövõime pole veel vähenenud või kes pole enam tööealsed, kuid töötavad (vanadus-

⁵³ [Ülevaade nõustamisteenusel osalejatest ja nende edasisest käekäigust tööturul](#). Eesti Töötukassa (2015), lk 85.

pensionärid). Samuti mõelda läbi, kas neid teenuseid peab pakkuma töötukassa.

Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus (vastuse täisteksti vt lk 46–55): auditi soovitus on välja toodud, et tuleb leida lahendus, kuidas tööandjad saaksid teada, et neil on õigus kasutada töötukassa tööruumide ja -vahendite kohandamise teenust ehk tõsta tööandjate teadlikkust nimetatud teenusest. Töötukassa osutab vähenenud töövõimega inimestele ja tööandjatele erinevaid teenuseid ning tööruumide ja -vahendite kohandamine on vaid üks neist. Samas nõustume, et Töötukassa teenustest teadlikkuse tõstmine nii vähenenud töövõimega inimeste kui ka tööandjate seas on oluline ja sellega tegelemine on vajalik.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus ei olnud mõeldud tööandjate üldise teadlikkuse suurendamise kohta. Nagu punktides 39 ja 128–130 on selgitatud, on probleem selles, et info töötaja vähenenud töövõime kohta ei jõua sageli tööandjani. Seetõttu ei tea nad, et neil on õigus töötukassa teenustele, millega näiteks kohandada töökeskkonda töötaja füüsilistele ja vaimsetele võimetele vastavaks. Tööandjad saavad töötaja vähenenud töövõimest ja õigusest töötukassa teenustele teada ainult juhul, kui töötaja sellest ise tööandjat teavitab. Ent üldine info töötaja vähenenud töövõime kohta peab jõudma tööandjani. Lahendus võiks olla sarnane ajutiste töövõimetuslehtedega, millest tööandja saab teada riigiportaali eesti.ee kaudu.

Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusega. Alates 1. juulist 2023 vastutab teema eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning teeme nendega igakülgset koostööd.

Eesti Töötukassa juhatuse liikme (juhatuse esimehe ülesannetes) vastus (vastuse täisteksti vt lk 46–55): Tööandjate teadlikkuse tõstmine on olnud töötukassa prioriteet töövõime reformi algusest alates ning selleks oleme koostanud erinevaid infomaterjale, korraldanud regulaarselt tööandjatele seminare ning viinud läbi mitu meediakampaaniat, tööandjaid on nõustanud ja teavitanud vähenenud töövõimega inimestele mõeldud teenustest töötukassa tööandjate konsultandid individuaalselt muude kokkupuudete käigus. Leiame, et töötukassa saab panustada teadlikkuse suurendamisse, suunates info eelnimetatud seminaridest ja võimalikest teenustest senisest enam tööandjatele, kes pole töötukassaga varasemalt koostööd teinud, ning ka väiksematele ettevõtetele.

Riigikontrolli kommentaar: Vt Riigikontrolli eelmist kommentaari majandus- ja infotehnoloogiaministri vastusele.

Sotsiaalministeerium ei ole juhtinud töövõime vähenemise ennetamist süsteemselt

139. Sotsiaalministeerium juhib:

- töõjõu töövõime valdkonna arendamist ning vastavate tööturuteenuste, hüvitiste ja toetuste kujundamist ning

- töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna valdkonna arendamist ning vastavate hüvitiste kujundamist.⁵⁴

140. Lähtudes Sotsiaalministeeriumi põhimääruses sätestatud ülesannetest, eeldas Riigikontroll, et Sotsiaalministeerium on täitnud neid ülesandeid mõlemas valdkonnas õigusloome olulisemate etappide⁵⁵ kaupa ehk

- selgitanud välja probleemid;
- sõnastanud eesmärgid, määranud kindlaks eesmärkide saavutamise viisid, vastutajad ja elluviimise korralduse ning
- hinnanud tulemusi (vahehindamine, järelhindamine).

141. Riigikontroll tegi Sotsiaalministeeriumi nende ülesannete täitmise kontrollimiseks ministeeriumile kirjaliku päringu.

Sotsiaalministeerium on jätnud mitmed töövõime vähenemise ennetamise olulised probleemid välja selgitamata

Probleemide väljaselgitamine ja eesmärgid

142. Sotsiaalministeerium on tööjõu töövõime arendamises lahendust vajavad probleemid, eesmärgid ja nende saavutamise viisid konkreetsete meetmetena, meetmete eest vastutajad ja elluviimise korralduse kirjeldanud arengukavades⁵⁶.

143. Töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise strateegiliste eesmärkide seadmisel on ministeerium lähtunud Euroopa Liidu vastavatest eesmärkidest⁵⁷, kirjeldanud neid heaolu arengukavas ning detailsemad tegevused alates 2018. aastast tööturuprogrammides⁵⁸. Vaadeldud perioodi esimesel kuuel aastal ministeerium tööturuprogramme ei koostanud, järelikult ei kirjeldanud ka tegevusi detailsemalt.

144. Sotsiaalministeeriumi arengukavades kirjeldatud probleemid on enamasti üsna üldised⁵⁹, mistõttu on nende reaalselt lahendamist (ja ka mittelahendamist) väga keeruline tuvastada. Mitmed täpsemalt sõnastatud probleemid, eesmärgid ja meetmed, mis on sihiks võetud aastaid tagasi, on Riigikontrolli arvates samuti siiani sisuliselt täitmata.⁶⁰

⁵⁴ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#), § 17 lg 2 p 12 ja 14.

⁵⁵ [Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030](#), p 12.1.1 ja 12.4.1.

⁵⁶ Sotsiaalministeeriumi arengukavad: [2009–2012](#); [2012–2015](#); [2014–2017](#); [2015–2018](#). Heaolu arengukava: [2016–2023](#).

⁵⁷ ELi töötavishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistikud aastateks: [2014–2020](#); [2021–2027](#).

⁵⁸ Tööturuprogrammid aastateks: [2018–2021](#), [2019–2022](#) ja [2021–2024](#).

⁵⁹ Näide [2012–2015](#) arengukavast: *ebaterved eluviisid, halb tervises seisund ja varajane suremus mõjutavad negatiivselt tööjõu pakkumist ja tootlikkust*.

⁶⁰ Näide [2014–2017](#) ja [2015–2018](#) arengukavadest: *toetame tööandjat töökeskkonna parandamisel, sh töötaja töövõimekao ennetamisel*; näide [2016–2023](#) arengukavast: *Eesti töövõimetuse hüvitamise süsteemis ei rakendata meetmeid tööst põhjustatud terviseprobleemide ennetamiseks*.

Auditi käigus ilmnunud välja selgitamata probleemid

Tööinspeksiooni ennetustegevused ei aita töövõime vähenemist ennetada. Tööinspeksioon pole valinud üldsuse, töötajate ja tööandjate töökeskkonna ohtudest teavitamiseks sobilikke viise.

Tööinspeksioon keskendub järelevalvele ja liiga vähe nõustamisele. Inspeksioon on viimase kümne aasta jooksul keskendunud sellele, et tööandjad töökeskkonna riskianalüüsi õigel ajal esitaks. Samal ajal on inspeksioon panustanud tööelu sisuliste muutuste toomisse vähesel määral.

Töötervishoiuarstid pole sõltumatud ja teenus ei toimi töötajate parimates huvides. Töötervishoiuarstid osalevad inimeste tervise hindamisel siis, kui tööandjad teenuse tellivad, ja sellises mahus, nagu tellitakse. Töötervishoiuarstid ei soovi teha otsust, mille tõttu jääks inimene tööst ilma.

Töötajad varjavad oma töövõimeprobleeme tööandja eest. Tööandja saab töövõime hindamise tulemuse kohta andmeid ainult nii palju, kui töötaja talle ise vabatahtlikult avaldab. Töötajad kipuvad vähenenud töövõimet tööandja eest kiivalt varjama, sest kardavad ekslikult, et tööandja ei saa talle sel juhul täiskoorusega tööd pakkuda.

145. Ehkki ministeeriumi selgituse järgi on arengukavades esitatud probleemid teadlikult üldistatult ning nende detailsem kirjeldus tuuakse välja programmide ja tööplaanide tasandil, jäävad ka mitmed tööturuprogrammides sõnastatud tegevused üsna üldsõnaliseks⁶¹.

146. Sotsiaalministeeriumi selgituse järgi lähtuvad nad probleemide väljaselgitamisel ennekõike partnerite⁶² tagasisidest, teiste riikide kogemusest, Euroopa Liidu suunistest⁶³ ning rahvusvahelistest ja [Eestis tehtud uuringutest ja analüüsides](#). Samuti tugineb ministeerium enda sõnutsi valdkonna ekspertteadmistele ja teaduskirjandusele. Seega on Sotsiaalministeeriumi probleemide väljaselgitamise ja eesmärkide seadmise viisid justkui laiapõhjalised.

147. Samas on jäänud tähelepanuta mitmed töövõime vähenemise ennetamise seisukohast olulised probleemid. Samuti on jäetud kõrvale probleemid, mis on küll aastate eest välja selgitatud, ent on siiani lahendamata. Näiteks probleemid Tööinspeksiooni tegevusega, töötervishoiusüsteemiga ja töövõimeprobleemide varjamisega (vt loetelu probleemidest vasakult).

148. Riigikontrolli täpsustavatele küsimustele, kas Sotsiaalministeerium on analüüsinud, kuidas edaspidi operatiivsemalt ja vahetumalt töövõime valdkonna praktilisi probleeme välja selgitada ja neid tulemuslikult lahendada ning miks nad pole töövõime valdkonna probleemide väljaselgitamise ja lahendamise meetodeid hoolimata senistest kasinatest tulemustest muutnud, jättis ministeerium sisulise vastuse andmata. Vastuses kordas ministeerium vaid seni kasutatud meetodeid ja lubas neid edaspidi veelgi põhjalikumalt kasutada.

149. Samas nõustus Sotsiaalministeerium, et töökeskkonnas ohuteguritega tegelevad tööandjad ja töötajad vajavad järjepidevalt nõu ja abi ning küsimus on selles, kuidas suunata tööturu osapooli paremini ja tõhusamalt ennetuse ja töökeskkonna ohuteguritega tegelema. Sellegipoolest pole ministeerium neid samu probleeme (nõustamine ja ennetustöö on puudulikud) seni välja selgitanud. Ministeeriumil on kindel ettekujutus, kuidas peaks toimima töötervishoid ning millist ja seejuures täpset rolli mängivad selles võrrandis tööandja, töötaja ja töötervishoiuarst.

⁶¹ Näide [2018–2021](#) programmist: Sotsiaalministeerium viib ellu teavitustegevusi töötajate ja tööandjate teadlikkuse suurendamiseks töötingimustest ja tervislike töötingimuste kujundamise võimalustest. Arendatakse tööelu käsitlevaid infotehnoloogilisi lahendusi, et parandada tööelu puudutava teabe edastamist, vahendamist, tõõtlemit ja kättesaadavust; näide [2019–2022](#) programmist: Töövõime toetamise süsteemi elluviimine, sh spetsialistide koolitamine tööks vähenenud töövõimega inimestega, tegevusi toetava institutsioonidevahelise koostöö ja vajaliku andmevahetuse arendamine ning avalikkuse teavitamine. Tööandjate ja töötajate teadliku käitumise kujundamine töötingimuste edendamiseks; näide [2021–2024](#) programmist: Tööelu kvaliteedi tagamiseks, sealhulgas töötajate töötingimuste parandamiseks: kujundatakse tõhusad töötervishoiu ja -ohutuse teenused, et edendada ohutuskultuuri ning suunata töötajaid ja tööandjaid ohutusnõudeid täitma; muudetakse töökeskkonda kujundav raamistik muutuvat tööturu olukorda ja uusi töökeskkonna riske arvestavaks; täiendatakse tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise ja hüvitamise süsteemi.

⁶² Sotsiaalpartnerid (nt Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Tööandjate Keskliit) ja teised huvigrupid, sh Eesti Töötervishoiuarstide Selts, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda jt). Samuti riigiasutused, nt Tööinspeksioon, Tervise Arengu Instituut ja Terviseamet.

⁶³ Nt ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegia [2021–2027](#) ja ELi erinevad soovitusel tööohutuse valdkonnas.

Tööinspeksiooni näide

Riigikontroll küsis Sotsiaalministeeriumilt, kas Tööinspeksiooni tegevuse tuleks põhimõtteliselt ümber korraldada (kõigepealt nõustamine ja ennetus ning alles siis järelevalve ja vajaduse korral karistus), sest nii võiks ennetus olla tulemuslikum ning seeläbi ka vajadus järelevalve ja sanktsioonide järele väiksem.

Ministeerium hinnanguga ei nõustunud ning soovis ümber lükata väite, et inspeksioon on tuntud eeskätt järelevalve ja karistamise, mitte abistamise poolest.

Töetuseks nimetas ministeerium asjaolu, et Tööinspeksiooni ülesannete seas on tööandjate ja töötajate teavitamine töötervishoiu-, tööohutuse- ja töösuhete teemal ning järelevalve kõrval on olulised ülesanded ka nõustamine ja ennetus.

Samuti tõi ministeerium välja kõrge rahuloluindeksi järelevalvega ning statistika, mitmele telefonikõnele inspeksioon aastast vastab ning mitu teavitussüritust ja infohommikut on inspeksioon korraldanud. Veel väitis ministeerium, et töövõime säilitamise ja ennetamise ennetustööd tehakse nii palju kui võimalik, ennetustegevus on mitmetahuline ning haakub tööohutuse ja inimese tervisekäitumisega.

Tööjõu töövõime arendamise valdkonna eesmärgid

150. Ent asjaolusid, et Sotsiaalministeeriumi ettekujutus ei kattu tegelikkusega (vt välja selgitamata probleeme p 147 juurest) ning töötervishoid ja Tööinspeksioon vajaks edukamaks toimimiseks põhimõttelisemat ümberkorraldust, ministeerium ei tunnista (vt Tööinspeksiooni näidet vasakul).

151. Sotsiaalministeeriumi vastus keskendus Tööinspeksiooni ülesannete loetlemisele ja vahetule väljundile (tegevuste statistika), puudus aga kommentaar tegevuse mõjule. Ministeeriumi vastusest nähtus, et nad ei tunnista praeguste ennetustegevuste olulisi puudusi⁶⁴.

152. Seega, ehkki Sotsiaalministeeriumi probleemide väljaselgitamise ja eesmärkide seadmise viisid on laiapõhjalised, pole ministeerium nende rakendamisel töövõime vähenemise ennetamises olnud piisavalt tulemuslik. Seejuures pole ministeerium seda probleemi ka mõistnud või vähemasti tunnistanud, ehkki Praxis on sellele viidanud ministeeriumi haldusala teise valdkonna arengukava vahehindamises (loe täpsemalt lisast C). Selle tulemusena on jäänud mitmed töövõime vähenemise ennetamise seisukohast olulised probleemid välja selgitamata.

Sotsiaalministeerium hakkas eesmärkide saavutamise viise täpsemalt kindlaks määrama alles 2018. aastal

153. Sotsiaalministeerium on kirjeldanud välja selgitatud probleemide lahendamiseks valitud eesmärgi, nende saavutamise viise, meetmete vastutajaid ja elluviimise korraldust sarnaselt probleemide kirjeldamisega arengukavades ja tööturuprogrammides (alates 2018. a).

154. Sarnaselt probleemide väljaselgitamisega on Sotsiaalministeeriumi sõnastatud eesmärgid ja meetmed tööjõu töövõime arendamise valdkonnas enamjaolt väga üldsõnalised ning nende lahendamiseks valitud meetmete põhjal on sageli keeruline tuvastada, kuidas täpselt või kas üldse eesmärgid saavutati^{65, 66}.

155. Sageli tekib eesmärkide ja valitud meetmete puhul küsimus, kas nende meetmega on üldse võimalik loodetud eesmärgi saavutada. Samuti

⁶⁴ Tööinspeksiooni ennetustegevuste nõrgad kohad on teise ja kolmanda ehk valikulise ja näidustatud ennetustegevuse tasandil, kus inspeksioonil on valdavalt passiivne roll.

⁶⁵ Nt [2012–2015](#) arengukavas (lk 24) on tegevussuuna *töökeskkonna muutmine töötaja tervist hoidvaks* saavutamise viisiks märgitud *töötajate haigestumise vähendamine ning inimeste töövõimelisuse ea pikendamine, parandades igati töötervishoiu ja tööohutuse olukorda ettevõtetes ja riigis tervikuna*. Pisut täpsemate märksõnadena on mainitud küll nt töökeskkonnaalase teadlikkuse tõstmine, riskide ennetamiseks ja ohjeldamiseks juhendmaterjalide koostamine ja levitamine ning ka õigusnormide õigusselgus ja ELi nõuetega kooskõlla viimine, ent kokkuvõttes pole siiski aru saada, kuidas need laiemad tegevused spetsiifiliselt aitavad töötajate haigestumist vähendada või töövõimeiga pikendada.

⁶⁶ Nt eesmärk *toetada tööandjaid töötaja töövõimekaos ennetamisel* esineb küll [2014–2017](#) (lk 13) ja [2015–2018](#) (lk 10) arengukavades, kuid on seejuures läbivalt seostatud üldsõnaliselt tööandja töötervishoiu- ja tööohutusalast halduskoormuse vähendamise ja tööandja toetamisel töökeskkonna parandamisega, mistõttu ei selgu arengukavade, kuidas Sotsiaalministeerium seda eesmärki päriselt sisustada on plaaninud.

korduvad mõned eesmärgid samas sõnastuses ühest arengukavast järgmisse^{67, 68}.

156. Samade eesmärkide seadmine ei ole iseenesest vale, kui eesmärk on valdkonnas oluline ning see pole eelnevalt saavutatud. Ent nagu järgmises alapeatükis on kirjeldatud, ei ole vahepeal ministeerium ka hinnanud, kuidas eesmärgi saavutamise jaoks valitud meetme täitmine õnnestus.

157. Alates 2018. aastast on Sotsiaalministeerium eesmarke täpsemalt kirjeldanud tööturuprogrammides⁶⁹. Vaadeldava perioodi esimesel kuuel aastal ministeerium tööturuprogramme ei koostanud, järelikult ei kirjeldanud ka eesmarke detailsemalt.

158. Alates tööturuprogrammide koostamisest on eesmärkide täpsemad saavutamise viisid koos vastutaja ja eelarvega selgemini seostatavad. Näiteks töövõime hoidmise ja säilitamise eesmärgid on kirjeldatud nii Tööinspektsiooni nõustamise kui ka töövõimet hoidva ja säästva töökeskkonna arendamise teenustes.

159. Töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonna sõnastatud eesmärgid ja meetmed on Sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt kirjas heaolu arengukavas 2016–2023, tööturuprogrammides (alates 2018. a) ja Euroopa Liidu vastavates dokumentides⁷⁰.

160. ELi strateegilistest raamistikest kattub auditis vaadeldava ajaperioodiga enim esimene ehk raamistik aastateks 2014–2020. Arvestades, et ELi strateegilised eesmärgid on suunatud kogu ELile – dokumendi järgi enam kui 217 miljonile töotajale 27 riigist –, on need mõistetavalt üldsõnalised.

161. Seega jõudis Sotsiaalministeerium täpsemalt sõnastatud eesmärkide ja vastavate meetmeteni töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonnas 2018. aastast, kui hakkas neid kirjeldama tööturuprogrammides. See tähendab, et auditi vaatlusalusest perioodist esimese kuue aasta jooksul ei kirjeldanud Sotsiaalministeerium täpsemalt sõnastatud eesmarke ja meetmeid töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonnas.

162. Sarnaselt tööjõu töövõime arendamise valdkonnaga on ka töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonnas alates tööturuprogrammide koostamisest eesmärkide täpsemad saavutamise viisid koos vastutaja ja eelarvega selgemini seostatavad.

163. Samas käsitletakse tööturuprogrammides kahe valdkonna eesmarke ja saavutamise meetmeid samades teenustes. Näiteks käsitletakse töövõimet hoidva ja säästva töökeskkonna arendamise teenuses töandjate ja

⁶⁷ Nt eesmärgid vähendada töandja töötervishoiu- ja tööohutusalast halduskoormust ja muuta töökeskkonda kujundav raamistik, eelkõige töötervishoiu ja tööohutuse seaduse sätted, õigusselgemaks ja kaasaegsemaks esinevad nii [2012–2015](#) (lk 24), [2014–2017](#) (lk 13), [2015–2018](#) (lk 10) kui ka [2016–2023](#) (lk 15) arengukavades.

⁶⁸ Nt eesmärk *toetada töandjaid töötaja töövõimekao ennetamisel* esineb nii [2014–2017](#) (lk 13), [2015–2018](#) (lk 10) kui ka [2016–2023](#) (lk 15) arengukavades.

⁶⁹ Tööturuprogrammid aastateks: [2018–2021](#), [2019–2022](#) ja [2021–2024](#).

⁷⁰ ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistikud aastateks: [2014–2020](#); [2021–2027](#).

Töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonna eesmärgid

Töokeskkonnaspetsialisti ülesandeks on korraldada ettevõtte töötervishoiu ja tööohutusalast tegevust.

Suureettevõttes töötab sageli üks või mitu põhikohaga spetsialisti, väikeettevõttes piisab, kui spetsialisti ülesanded on määratud ühele töötajatest teiste tööülesannete kõrval.

Töokeskkonnaspetsialisti rolli võib täita ka tööandja ise või kasutada ettevõttevälist teenuseosutajat. Kes spetsialisti ülesandeid täidab või kui palju spetsialiste ettevõtte vajab, otsustab tööandja ise.

Allikas: [tööelu portaal](#)

töötajate teadlikkuse suurendamist töövõime hoidmise ja säilitamise võimalustega koos.

164. See on praktikas tekitanud probleemi, et meetme eest vastutav asutus (konkreetsel juhul Tööinspeksioon) keskendub tegevusi ellu viies kahele sihtrühmale (töötajatele ja tööandjatele) korraga. Näiteks töövõimet hoidva ja säästva töökeskkonna arendamise teenuse puhul on Tööinspeksioon suunanud erinevad teavitus-, nõustamis-, koolitus- ja kaasamistegevused asutuse selgituse kohaselt peaaesjalikult üksnes **töokeskkonnaspetsialistidele**. Tööinspeksioon põhjendas Riigikontrollile sihtrühma valikut asjaoluga, et töokeskkonnaspetsialistid on nende jaoks peamised kontaktisikud.

165. Kuna töokeskkonnaspetsialistide teavitamisel on tegu vahendatud teavitamisega ehk nende kaudu ei saa inspeksioon suhelda otse töötajate ega tööandjatega, vaid peab lootma töokeskkonnaspetsialistidele, on oht, et neil on praktikas inspeksiooni soovitude ja juhendite rakendamisel oma asutuse töökeskkonnas takistusi. See omakorda tähendab, et kahele erinevale sihtrühmale (töötajad ja tööandjad) korraga suunatud meetme mõju võib kokkuvõttes jääda soovitud oluliselt väiksemaks.

166. Sarnaselt Tööinspeksiooniga tõi Sotsiaalministeerium oma vastuses Riigikontrollile välja ka vaadeldava perioodi lõpus jõustunud kaks töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) muudatust: töötajate tervisekontrolli korralduse eesmärgipärasemaks muutmine⁷¹ ja tööelu infosüsteemi (TEIS) arendamine⁷².

167. Ministeeriumi selgituse järgi olid muudatused seotud heaolu arengukavas toodud eesmärkide saavutamise ja Euroopa Liidu töötervishoidu ja tööohutust reguleerivate direktiivide ülevõtmisega Eesti õigusesse. Nagu Tööinspeksiooni peatükis tõdetud, siis nimetatud muudatuste panus töövõime vähenemise ennetamisel on aga pigem vormiline, mitte sisuline.

168. Lisaks tõi Sotsiaalministeerium oma vastuses esile ka tulumaksuseaduse 2018. aasta ja sotsiaalmaksuseaduse 2017. aasta muudatused.

- Esimesega neist sooviti motiveerida tööandjaid rohkem investeerima töötajate tervise edendamisse. Muudatuse tulemusena said tööandjad hakata tegema kulutusi 100 euro ulatuses kvartalis töötajate tervise edendamisse nn erisoodustusmaksu vabalt (st neid kulutusi ei maksustata sotsiaal- ega tulumaksuga).
- Teisega võimaldati tööandjal vabatahtlikult hüvitada töötajale haigestumise 2. ja 3. päev, ilma et hüvitise pealt peaks maksma sotsiaalmaksu (tööandjal on kohustus hüvitada haigestumise 4.–8. päev). Muudatus pidi aitama kaasa haigena töölkäimise vähenemisele.

⁷¹ [RT I, 12.06.2018, 3.](#)

⁷² [RT I, 29.12.2020, 2.](#)

Teadmiseks, et

praegune süsteem ei võimalda tööandjatel panustada töötajate tervishoidu rohkem, kui on kohustuslik.

Eesti Tööandjate Keskliit selgitas auditi käigus läbi viidud intervjuus, et kui tööandjad soovivad panustada rohkem kui kohustuslik töötervishoiupakett ning tervise edendamise kulud (kuni 100 eurot töötaja kohta kvartalis), maksustatakse ülejäänud summat tulumaksuga ja sotsiaalmaksuga, kokku 66,25%. Seega riik ei soosi, et tööandjad hüvitaks töötajatele täiendavaid tervisekontrole, massaaže ja psühholoogilisi nõustamisi.

Üks tööandja tõi näiteks juhtumi, et neil haigestus lühikese aja jooksul kaks töötajat vähi (mida polnud enne ega pärast selles ettevõttes juhtunud). Kuna ettevõtte soovis panustada töötajate ravis, tegid nad ettepaneku lõpetada tervishoiuteenuste ja ravimite maksustamise, sest maksupettuserisk nende puhul on minimaalne.

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhtimisel avaldati 1. detsembril 2022 [pöördumine](#), millega ühinenud 16 ühiskondliku kaaluga liitu ja vabalihendust soovivad riiklike terviseedenduse toetamise reeglite ajakohastamist, et tööandjad saaks ise rohkem inimestesse investeerida.

169. Aastate eest kehtestatud erisoodustuse summa 100 eurot kvartalis on püsinud siiani muutumatuna (ehkki vahepeal on tarbijahinnaindeks muutunud 36%) ja see pole piisav, et tööandjad saaksid töötajaid soovitud mahus motiveerida. Sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt tuleneb regulatsioon tulumaksuseadusest, mille muutmise pädevus on Rahandusministeeriumil.

170. Lisaks juhtis ministeerium tähelepanu, et tulumaksuvabastust kasutab praeguseks väike arv ettevõtteid⁷³. Seega on Sotsiaalministeerium loonud mitmeid meetmeid (või vähemasti osalenud kaudselt nende loomisel), ent sisuliselt on nende mõju töövõime vähenemise ennetamisele vähene.

171. Niisiis saab tõdeda, et Sotsiaalministeerium on määranud mõlema valdkonna eesmärkide saavutamise viisid ja konkreetsemad meetmed, määranud meetmete eest vastutajad ja elluviimise korralduse, kuid on teinud seda täpsemalt alates 2018. aastast. Auditi vaatlusaluse aja esimese kuue aasta jooksul piirdus ministeerium tööjõu töövõime arendamise valdkonnas arengukavade üldiste eesmärkidega ning töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonnas ELi strateegiliste eesmärkidega.

172. Ehkki alates 2018. aastast on mõlema valdkonna eesmärkide täpsemad saavutamise viisid koos vastutaja ja eelarvega selgemini seostatavad, käsitletakse kohati kaht valdkonda ja seega ka kaht põhilist sihtrühma ehk töötajaid ja tööandjaid koos ning praktikas võib see pärssida meetmete mõju. Lisaks on Sotsiaalministeerium panustanud küll mitmetesse meetmesse, mis pole aga praktikas edukalt rakendunud.

Sotsiaalministeerium on hinnanud meetmete elluviimise tulemusi üksnes üldstatistika ja töövõimereformiga seonduva põhjal

173. Õigusloome olulised osad on nii mõjuanalüüsi koostamine eelnõu väljatöötamiskavatsuse faasis^{74, 75} kui ka hilisem seaduse mõjude vahehindamine ja järelhindamine⁷⁶. Riigikontroll keskendus auditis vahehindamistele ja järelhindamistele.

174. Sotsiaalministeerium esitas Riigikontrollile meetmete täitmise hindamiste ülevaateid tööjõu töövõime arendamise valdkonnas kolmel viisil:

- Sotsiaalministeeriumi [tulemusaruanded](#);
- ministeeriumi tellitud [hindamised](#);⁷⁷
- Euroopa Sotsiaalfondi rahastusega ellu viidud tegevuste tulemuste aruanne.

⁷³ 2021. aastal kasutas ainult 5% kõigist Eesti tööandjatest võimalust töötajate tervisekulu katta ja seda aasta keskmisena 92 euro ulatuses. [Rahablogi](#), 4. jaanuar 2023.

⁷⁴ [Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#), § 1 lg 1 p 7.

⁷⁵ [Vabariigi Valitsuse reglement](#), § 5 lg 1.

⁷⁶ [Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#), § 46 lg 3 p 7.

⁷⁷ Töövõime valdkonnas on ministeerium tellinud hindamisi peaaesjalikult töövõimereformiga seonduvale. Nt: „[Töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#)“, 2022; [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise vahehindamise lõpparuanne](#), 2019.

175. Sotsiaalministeeriumi tulemusaruannete põhjal saab täheldada, et ministeerium hindab tööjõu töövõime valdkonnas välja selgitatud probleemide lahendamise tulemusi peaaesjalikult üldstatistika põhjal (nt surmaga lõppenud tööõnnetuste arv; tööõnnetustega seotud haiguspäevade arv ühe õnnetuse kohta; 16–64-aastaste vähenenud töövõimega inimeste tööhõive määr).

176. Seega tööturuprogrammides täpsemalt sõnastatud probleemide (vt eelmise alapeatüki joonealuseid näiteid) lahendamiseks valitud meetmetele Sotsiaalministeerium hinnanguid ei anna ega hindamisi ei telli.

177. Ehkki Sotsiaalministeerium on tellinud hindamisi ka töövõime-reformiga seonduvale ning vähenenud töövõime teemat analüüsib regulaarselt töötukassa⁷⁸, keskendutakse mõlemal juhul juba vähenenud töövõimega inimestele pakutavate meetme hindamisele. Teisisõnu ei hinnata ka nende tegevuste käigus meetmeid, mis peaksid töövõime vähenema hakkamist ennetama.

178. Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) rahastusega ellu viidud tegevuste tulemuste aruanne kirjeldab pika perioodi (01.09.2014–31.12.2021) jooksul tehtud tegevusi ja annab lisaks töövõimereformi läbiviimise edukusele hinnanguid ka muudele tööpoliitika kujundamise tegevustele⁷⁹. Samas on hinnangute näol pigem tegu kirjeldustega, mida ministeeriumi enda töötajad on teinud (nt mis konverentsidel, koolitustel ja õppereisidel on nad käinud), et tööpoliitika valdkonda arendada, mitte hinnangutega probleemide lahendamise tulemustele.

179. Kuna toetuse andmise tingimuste (TAT) aruanne ongi mõeldud ESFi rahastusega ellu viidud tegevuste kirjeldamiseks, on selle täitmine pigem formaalsus, mitte sisuline hinnang ministeeriumi tegevusele. Seetõttu on keeruline näha, et TATi aruande hinnangutest oleks kasu muu hulgas tööpoliitikas tehtud vigadest või tegemata jätmistest õppimisel.

180. Töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonna meetmete hindamise tulemusi Sotsiaalministeerium Riigikontrollile ei esitanud. Samuti ei suutnud Riigikontroll ka ise tuvastada nimetatud valdkonna kohta tehtud meetmete hindamisi.

181. Seega saab tõdeda, et Sotsiaalministeerium on hinnanud meetmete elluviimise vahe- ja lõpptulemusi tööjõu töövõime arendamise valdkonnas, kuid pole seda teinud töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna arendamise valdkonnas. Ning ka tööjõu töövõime valdkonnas on ministeerium tulemusi hinnanud peaaesjalikult üksnes üldstatistika ja töövõimereformiga seonduva põhjal ja jätnud kõrvale

⁷⁸ Töötukassa tööülesannete hulka kuulub nii vähenenud töövõimega inimeste töövõime hindamine kui ka vähenenud töövõimega inimestele toetavate teenuste väljatöötamine, osutamine ja arendamine. Töötukassa on koostöös Tartu Ülikooli teadlastega loonud tööriista, et hinnata töötukassa teenuste mõju võrdlusgrupi meetodil. MALLE projektis hinnatakse teenuste mõju töötute hõivesse jõudmisele ja palkadele. Projektis MAITT hinnatakse teenuste mõju töötavate inimeste hõives püsimisele ning palkadele.

⁷⁹ Nt: tööandjaid ja töötajaid toetavad tegevused töötingimuste edendamiseks; sh infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamine ja arendamine; poliitikaanalüüsides ja -uuringute ning ekspertiiside läbiviimine; tööpoliitika kujundamise kompetentsi eelduste arendamine.

tööturuprogrammides täpsemalt sõnastatud probleemide lahenduste hindamise.

182. Probleem on selles, et hindamata jätmised tulenevad paljuski ka õigusloome tavast hinnata uute seaduseelnõudega taotletud muutusi. Seega, isegi kui ministeerium on välja selgitanud täpsemad probleemid, ent pole nende lahendamiseks välja töötanud eelnõu (ent on loonud muid meetmeid), ei teki ka otsest kohustust hinnata probleemide lahendamise tulemusi. Samas takistab see lähenemine valitud meetmete mõju hindamist ja vajaduse korral korrektuuride tegemist.

183. Võttes kokku kogu senise auditi jooksul välja toodud probleemid, saab järeldada, et töövõime vähenemise ennetamise valdkonna nõrgemad kohad on järgnevad:

- kutsehaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste analüüsimine nii töökeskkonna kui ka haiguste aspektist ei toimi ega anna uut teadmist ennetuseks;
- seejuures on sama valdkonna erinevad ülesanded killustunud eri asutuste vahel (Tööinspeksioon, Terviseamet; lisaks auditis käsitletud asutustele ka Tervise Arengu Instituut ja Kutsehaiguste ja Töötervishoiu Keskus);
- töövõime hindamist korraldab ja teenuseid vähenenud töövõimega inimestele pakub töötukassa, ehkki need pole kooskõlas asutuse põhiliste eesmärkidega ning
- töötervishoiuarstid pole sõltumatud ja teenus ei toimi töötajate parimates huvides, sest teenus ja selle toimimine (arsti soovitude täitmine) sõltub tööandjatest.

184. Seetõttu vajab analüüsimist, kas selles valdkonnas tasuks teha muudatusi ja koondada sarnased ülesanded kokku. Põhimõte peab olema see, et inimesed saavad töövõimega seotud teemade puhul sõltumata vanusest abi ühest kohast. Seega tulebki mõelda, kuidas seda põhimõtet ellu viia.

185. Üks võimalik variant on see, et oleks koondatud nii kutsehaiguste diagnoosimine, kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haigestumiste uurimine ning tulemuste analüüsimine nii töökeskkonna kui ka haiguste kaupa, tervishoiuökonomika ja töötervishoiualaste uuringute läbiviimine, töötervishoiuteenus, töövõime hindamine ja töövõime säilimise ja taastumisega seotud teenustele suunamine.

186. Selle muudatuse elluviimine eeldaks, et töötervishoiuarsti teenus oleks tasustatud ravikindlustussüsteemist, mitte otse tööandjate poolt. Samas võib selle rahastamiseks kehtestada tööandjatele maksu, mis asendab tööandjate senist kulu töötervishoiuteenusle, mida tööandjad on kohustatud tellima. Sel juhul tuleks teha ka ümberkorraldusi töövõime hindamise korralduses. Üks variant on praegu töövõimet hindavad ekspertarstid liita töötervishoiuteenuslega.

187. Võimalikke muudatusi plaanides tuleb aga muuta senist lähenemist reformide planeerimise ajalisel mõõtmel. Näiteks töövõimereformi aluseks olev eelnõu valmis 2014. aastal, reformi teise etapi ehk esimese

sisulise ennetava sekkumismeetme seadusloome-, arendus- ja teavitustegevusteni plaanib Sotsiaalministeerium jõuda perioodil 2028–2029. See on 14–15 aastat pärast töövõimereformi planeerima hakkamist. Kui sekkumismeede on sisuliselt välja töötatud ja mõjuanalüüs näitab positiivseid tulemusi, tuleb meede viivitamatult ellu rakendada. Iga viivitatud aasta selles valdkonnas toob juurde tuhandeid uusi vähenenud töövõimega inimesi.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

188. Riigikontrolli hinnangul ei ole Sotsiaalministeerium täitnud tööjõu töövõimevaldkonna ning töötingimuste, ohutu ja tervisliku töökeskkonna valdkonna arendamise juhtimisülesandeid süsteemselt, mistõttu on tegevused olnud tagajärjetud. Sotsiaalministeeriumil puudub terviklik käsitus töövõime vähenemise ennetustöö planeerimisest, elluviimisest, tulemuste hindamisest ja lähenemise ülevaatamisest. Töövõime vähenemise ennetuse toimima saamiseks on valdkonnas tarvis teha põhimõttelisi ümberkorraldusi. Vaja on valdkonna terviklikku käsitlust ja süsteemset juhtimist ning fookuse muutmist järelevalvelt aktiivsele sihitatud ennetusele.

189. Riigikontroll soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministriga: luua töövõime vähenemise ennetamiseks terviklik käsitus, mille jaoks vaadata kriitiliselt üle Tööinspeksiooni, Terviseameti ja töötukassa senised ülesanded, hinnata asutuste täpsema tööjaotuse sobivust ja nende suutlikkust ülesandeid täita.

Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: soovime tähelepanu juhtida, et käesolev aruanne käsitleb kitsalt töövõime ennetamist töö kontekstis ehk tööga seotud tervisekahjustuste ennetamist⁸⁰. Seega vaadeldakse aruandes vaid ühte töövõime vähenemise põhjustest, eirates asjaolu, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad tegurid, sh elukeskkond, toitumine, liikumine, harjumused jm. Inimese töövõime vähenemise ennetamise tervikliku käsitlemise puhul tuleks seega tähelepanu pöörata erinevatele tervist mõjutavate teguritele ning tervishoiusüsteemile tervikuna. Aruandes toodud soovitus koondada erinevad teenused ühte asutusse ei arvesta seega asjaoluga, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad põhjused.

Eeltoodust tulenevalt leiame, et aruandes toodud erineva sisu ja eesmärgiga teenuste liitmine ühte asutusse ei ole mõistlik, kuna ei paku sisulist lisandväärtust ega laheda aruandes toodud probleemkohti. Teenuste ühte asutusse koondamise asemel peame oluliseks parandada teenuste kvaliteeti ja vajadusel asutuste vahelist koostööd.

Samas nõustume aruandes toodud teatud soovitustega, mis puudutavad näiteks vajadust paremini sihitada Tööinspeksiooni ennetustegevusi ning parandada kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste analüüsimist. Järgnevates punktides on esitatud tagasiside nendes küsimustes.

Riigikontrolli kommentaar: on ilmne, et töövõimet mõjutavad ka muud, tööga mitteseotud tegurid. Ent kui tööga seotud aspektidele (töökeskkond, tööohutus, töötervishoid) piisavalt tähelepanu pöörata, saab vähemalt seetõttu töövõime vähenemist ennetada. Senine lähenemine, mille järgi

⁸⁰ Töö võib kahel viisil mõjutada inimese tervist. Tööl võib juhtuda tööõnnetus, mille tagajärjel saab töötaja vigastada või välja võib kujuneda kutsehaigus või tööst põhjustatud haigus, mis on põhjustatud töökeskkonna ohuteguritest.

keskenduti kogu tervishoiusüsteemile tervikuna, on aga jätnud töövõime vähenemise ennetamise tähelepanuta. Riigikontrolli aruanne näitab, et see lähenemine ei ole toiminud.

Aruande kokkuvõtte peamises soovitusel kirjeldatud põhimõte, et inimesed peavad saama töövõime säilitamisega seotud teemade puhul abi ühest kohast, ei tähenda, et need teenused tuleb liita ühte asutusse. Sarnaselt töövõime hindamise (töötukassa) ja puude tuvastamise (Sotsiaalkindlustusamet) taotluste ühendamisele tuleb mõelda ka ülejäänud töövõimega seotud teemade puhul, kuidas muuta nende kättesaadavust inimeste jaoks mugavamaks. Lisaks, Riigikontrolli soovitus ei sisalda erineva eesmärgiga teemade liitmist. Soovitus keskendub üksnes töövõimega seotud teemadele (töötervishoid, töövõime teenused ja hindamine, kutse- ja tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) ja mitte tööhõive või töövaidlustega seotud valdkondadele.

Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusel. Alates 1. juulist 2023 vastutab teema eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning teeme nendega igakülgset koostööd.

Töövõime vähenemise ennetust saab muuta sihitumaks ja kohandada ennetustegevusi ametirühmade põhiselt

190. Riigikontroll viis auditi käigus läbi mitmeetapilise andmeanalüüsi, et uurida, kas ja kuidas on võimalik kasutada Eestis kogutavaid töötamisega seotud terviseandmeid töövõime vähenemise prognoosimiseks. Analüüside eesmärgiks oli uurida, kuidas saaks muuta töötamise tõttu töövõime vähenemise ennetamist senisega võrreldes täpsemaks ja tõhusamaks.

191. Järgnevas ülevaates tutvustab Riigikontroll analüüside põhilisi tulemusi. Andmete kogumise ja töötlemise kohta loe lähemalt auditi iseloomustusest.

Töövõime hindamise tulemust ega hindama minemist ei ole võimalik prognoosida üksikute tunnuste põhjal iga inimese kohta eraldi

192. Analüüsi esimeses etapis otsis Riigikontroll vastust küsimusele, kas Eestis kogutavate töötamisega seotud terviseandmete põhjal saab prognoosida töövõime vähenemist isikuliselt. Ehk kas inimese **töövõime hindamisele** eelnevate terviseandmete põhjal on võimalik prognoosida, mis **töövõime ulatus** hindamisel määratakse.

193. Selle jaoks analüüsis Riigikontroll töövõimet hinnanud inimeste eelnevate haiguslehtede, tööõnnetuste, kutsehaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste ning töötervishoiuarsti tuvastatud tööga seotud diagnooside andmeid inimeste üldiste tunnuste kaupa (sugu, vanus, elukoht).

194. Selgus, et loetletud andmete põhjal polnud võimalik luua mudelit, mis suudaks töövõime hindamise tulemusi prognoosida. Seega oli vastus esimese analüüsi küsimusele eitav.

Töövõime hindamine – töövõimet hindab töötukassa ja teeb eksperdiarvamuse põhjal otsuse töövõime ulatuse kohta.

Töövõime ulatus saab olla:

- **töövõimeline** – inimese töötamine ei ole tervises seisundist tulenevatel põhjustel takistatud;
- **osaline töövõime** – inimese töötamine on tervises seisundi ja sellest tulenevate piirangute tõttu osaliselt takistatud;
- **puuduv töövõime** – inimene ei ole tervises seisundi ja sellest tulenevate piirangute tõttu võimeline töötama.

Loe täpsemalt [töötukassa kodulehelt](#).

195. Kuivõrd enamik töövõime hindamistest lõppeb otsusega, et inimese töövõime on vähenenud⁸¹, laiendas Riigikontroll küsimust ja analüüsis, kas Eestis kogutavate töötamisega seotud terviseandmete põhjal saab prognoosida töövõime hindamisele minemist isikuliselt. Ehk kas terviseandmete põhjal on võimalik prognoosida, kes läheb töövõimet hindama?

196. Analüüsi teises etapis kasutas Riigikontroll võrdlusrühma andmeid. Võrdlusrühm koosnes inimestest, kes olid töövõimet hinnanud inimestele vanuse, soo ja elukoha järgi võimalikult sarnane rühm, ent kes pole töötukassas töövõimet hinnanud ega saanud varem Sotsiaalkindlustusametilt töövõimetuspensioni.

197. Lisaks muutis Riigikontroll andmete koosseisu, jättis välja tööõnnetuste, kutsahaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste andmed ning töötervishoiu arsti määratud diagnoosid ja võttis lisaks arvesse puude taotluste andmed⁸².

198. Ehkki analüüsi teise etapi tulemusel loodud prognoosimudelite seletusvõime paranes märgatavalt, kuid jäid töövõimet hindama minemise prognoosimiseks siiski pigem nõrgaks. Niisiis oli vastus ka analüüsi teise etapi küsimusele pigem eitav.

Ainult haiguslehe võtmine ei näita töövõimet hindama minemise riski

199. Kolmandas analüüsi etapis võttis Riigikontroll lisaks arvesse nii uurimisrühma (töövõimet hinnata lasknud inimeste) kui ka võrdlusrühma (töövõimet mitte hinnata lasknud inimeste) sissetuleku ja ametikoha andmed.

200. Ehkki prognoosimudelite seletusvõime jäi sarnaseks teise analüüsi käigus loodud mudelitega, aitas sissetuleku ja ametikoha andmete lisamine paremini selgitada, miks on töövõimet hindama minemise prognoosimine üksnes vanuse, elukoha, haiguslehtede ja puude taotluste andmete põhjal keeruline.

201. Viimati loetletud andmetest näitasid esimeses kahes analüüsi etapis parimat seletusvõimet haiguslehtede andmed. Lihtsustatult: mida kauem on inimene haiguslehel, seda suurem on võimalus, et ta läheb töövõimet hindama.

202. Samas selgus ametirühmade lisamisel vastuolu, et lihttööliste⁸³ seas, kelle hulgas on ka osakaaluna enim töövõimet hinnata laskvaid inimesi, on kõige väiksem osakaal inimestest, kes on olnud haiguslehel. Need lihttöölised, kes on olnud haiguslehel, ei eristu oluliselt aga haiguslehel

Teadmiseks, et

kui inimene on viibinud haiguslehel varasematel aastatel kokku kauem kui 60 päeva, suureneb võimalus, et ta läheb töövõimet hindama, kolm korda.

⁸¹ Aastatel 2017–2022 on [töötukassa statistika](#) põhjal olnud töövõime hindamiste otsused töövõime ulatuse järgi aastate kaupa keskmiselt järgnevad: 54,2% – osaline töövõime, 28,2% – puuduv töövõime (ehk üle 80% juhtudest lõppeb hindamine otsusega, et inimese töövõime on vähenenud) ning 15,7% – töövõime pole vähenenud. Ülejäänud hindamised (1,9%) on jäänud menetlemata.

⁸² Vähenenud töövõimega inimestest oli puue määratud 2019. aastal ligi kahele kolmandikule. Lisaks kattub puude määramise alus suures enamuses töövõime hindamise protsessiga. – [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine](#). Centar, Praxis ja Turu-uuringute AS (2022), lk 50 ja 305.

⁸³ Selle rühma moodustavad inimesed, kes töötavad nii põllumajanduse, metsanduse, ehituse, veonduse, jäätmekäitluse, tootlustuse jms valdkondades lihttöölistena.

viibimise aja järgi (nii kogukestuse kui ka ühe pikima haiguslehe põhjal) teiste ametirühmade töötajatest.

203. Seega ei ole kõige enam töövõimet hindama läinud ametirühma esindajad ehk lihttöölised need, kes on olnud kõige pikemalt haiguslehel, ega ka need, kes on võtnud enim haiguslehti.

204. Haiguslehtede arvu järgi on lihttöölistega sarnaselt haiguslehel viibinud IKT tippspetsialistid. Samas ei lähe nemad sama sagedasti töövõimet hindama kui lihttöölised. IKT tippspetsialistide haiguslehtede kestus on keskmiselt ka lühem, kui on teistel ametirühmade esindajatel. Tõenäoliselt selgitab IKT tippspetsialistide väheseid haiguslehti asjaolu, et neil on erinevalt näiteks jäätmekäitluse või põllumajanduse lihttöölistest võimalik kergemate haiguste korral töötada kodust.

205. Seega jätab üksnes haiguslehtede olemasolu (või nende kestuse) arvestamine töövõimet hindama minemise prognoosimisel tähelepanuta suure hulga neid inimesi, kes võivad samuti töövõimet hindama minna, kuid ei ole võtnud haiguslehte.

206. Seejuures on haiguslehtede arvestamisel töövõimet hindama minemise prognoosimisel olulised järgnevad asjaolud.

- Esiteks saab haiguslehel viibida inimene, kes on tööga hõivatud. See tähendab, et töövõimet võib hindama minna inimene, kes on olnud küll haige, aga pole töötuna olemise tõttu saanud võtta haiguslehte.
- Teiseks on haiguslehele minemine inimese subjektiivne otsus ja seda mõjutavad mitmed individuaalsed tegurid, mille kohta riigil andmed puuduvad ja mida ei saa või ei tasu ka koguda.

207. Lisaks toob haiguslehel viibimine kaasa sissetuleku vähenemise vähemalt 30% võrra.⁸⁴ Seetõttu on loogiline, et väiksema sissetuleku ja kodust töötamise võimaluseta inimesed ei saa endale lubada haiguslehel viibimist sarnaselt suurema sissetuleku või kodust töötamise võimalusega inimestega. Seda kinnitas ka varem toodud näide IKT tippspetsialistide ja lihttööliste võrdluse kohta. Kui lihttööliste sissetulekud on pigem väiksemad, siis IKT tippspetsialistid teenivad suuremat sissetulekut.

208. Sotsiaalministeeriumil on plaan vähenenud töövõimega inimeste arvu vähendamiseks välja töötada sekkumismeede pikaajalisel haiguslehel viibivatele inimestele (edaspidi uus meede; vt täpsemalt auditi esimest peatükki, p 30–32). Loodava toetusmeetme sihtgrupiks on töötajad, kes peavad haiguslehte pikendama pärast 60 päeva veel vähemalt 30 päeva ja kes ei vaja haiglaravi.

209. Riigikontrolli analüüs näitab, et sellisest lähenemisest üksi jääb suure tõenäosusega väheks. Pealegi võib inimese tervis halveneda ja töövõime väheneda järkjärgult, kuid pikemaajaliselt. See tähendab, et haiguslehel viibitakse ajaliselt vähem kui 60 + 30 päeva, kuid haiguslehe võtmise vajadus on sage.

⁸⁴ Peamiste haiguslehe liikide hüvitise määr on 70%. [Tervisekassa](#).

210. Uus meede hakkab toimima vaid nende inimeste jaoks, kes saavad endale lubada pikalt haiguslehel olemist. Seega ei jõua plaanitud meede lühemat aega, kuid sagedasti haiguslehel viibijateni.

211. Ent kõige olulisem on, et väiksema sissetulekuga inimesed ei saa majanduslikel põhjustel tihtilugu lubada endale vajalikus pikkuses haiguslehe võtmist. Seega ei jõua plaanitud meede ka väiksema sissetulekuga lihttööliseni, kelle seas on ka enim töövõime hindajaid.

Töövõimet hindama minemise prognoosimisel on oluline tunnus sissetuleku suurus

Teadmiseks, et

Riigikontrolli analüüside põhjal ei saanud teha selget järeldust, et kõrgem vanus soodustab kindlasti töövõime hindamisele minemist.

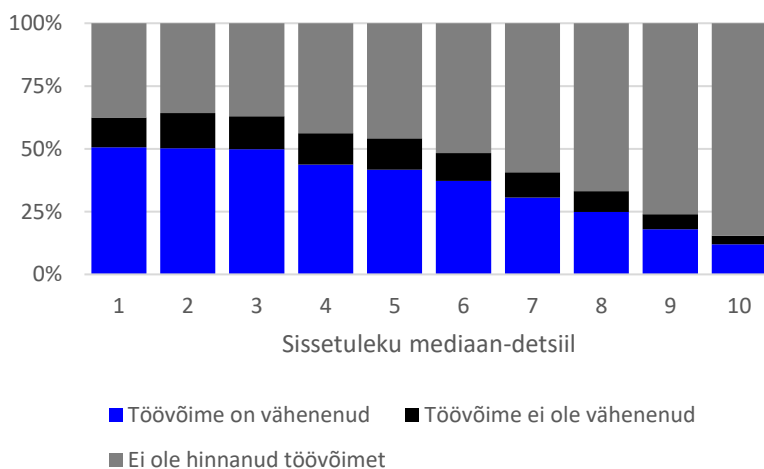
Põhjus võib olla asjaolus, et suurema sissetulekuga inimesed on vanuserühmades 40–49 ja 50–59. Nooremates vanuserühmades on sissetulekud aga väiksemad. Vanuserühmast 20–29 on üle poole neid, kes kuuluvad esimesse nelja ehk madalamasse sissetulekudetsiili.

Sissetulekute põhjal on aga näha, et enim on oma töövõimet hinnata lasknud väiksema sissetulekuga inimesed. Viimaste hulgas on omakorda rohkem neid, kellel töövõime vähenemist ei tuvastata.

212. Riigikontrolli analüüsi käigus selgus, et prima tulemuse töövõime hindamisele minemise prognoosimisel annavad erinevad kombinatsioonid järgmistest tunnustest: ametirühm, sissetuleku suurus, haiguslehtede ja puude hindamise andmed.

213. Parim seletav tunnus töövõimet hindama minemisel on sissetulek (vt joonis 4). Töövõimet hindama minemisel on väiksemas riskis need inimesed, kelle sissetulek jääb kõrgemasse detšiili (> 6). Kuna sissetulek on reeglina seotud inimese tööga, on väiksemas riskis nende ametirühmade esindajad, kes teenivad suuremat sissetuleku (juhid, tippspetsialistid).

Joonis 4. Töövõime hindamise tulemused sissetulekute lõikes perioodil 2016–2021



Allikad: Eesti Töötukassa, Maksu- ja Tolliamet, rahvastikuregister ja Riigikontrolli arvutused

214. Samas, nagu eespool kirjeldatud, ei ole töövõime hindamisele minemist võimalik prognoosida üksikute tunnuste esinemiste põhjal. Inimesel võib korra esineda küll mõni oluline riskitegur töövõime hindamisele minemiseks, kuid samal ajal võib tal olla ka riski maandav kaitsetegur. Kõige lihtsam riski- ja kaitseteguri üheaegne esinemine on näiteks kõrgem vanus (riski suurendav) ja suurem sissetulek (riski maandav).

Kokkuvõte

215. Kokkuvõtvalt saab järeldada, et töövõime vähenemise ennetus ei tohiks olla universaalne kõigile ametirühmadele. Töövõime vähenemise ennetamine võib vajada ametirühmade põhist lähenemist. Seejuures võib üks ennetusmeede anda häid tulemusi ühes ametirühmas, kuid mitte teises. Näiteks nende ametirühmade töötajad, kes ei ole nii sagedasti

haiguslehel, võivad vajada meetmeid, mis võimaldaks neil jääda soodustingimustel haiguslehele, et tervis korralikult taastada. See võib pikemas perspektiivis tagada nende inimeste töövõime säilimise.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Sotsiaalministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Eesti Töötukassale, Tööinspeksioonile ja Terviseametile mitmeid soovitusi. Ministrid ja ametite peadirektorid saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele vahemikus 9. august – 7. september 2023.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Tööinspeksiooni üldised kommentaarid

Oleme Teie poolt edastatud kontrolliaruande „Töövõime vähenemise ennetamine“ eelnõu üle vaadanud ning edastame Tööinspeksiooni arvamuse.

Aruande punktis 73 toodud järelduse kohaselt on kirjeldatud muudatuste (s.o peaausjalikult TEIS infosüsteemi kasutusele võtmine) elluviimisel eelisjärjekorras keskendunud järelevalve tõhustamisele, mitte ennetusele. Tööinspeksioon nimetatud väite/järeldusega nõustuda ei saa. Põhiseaduse (PS) § 29 lg 4 järgi on töötingimused riigi kontrolli all. Töötingimuste järelevalve õigus on vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele ja Tööinspeksiooni põhimäärusele antud inspeksioonile. Tööinspeksiooni ülesanne on kontrollida töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist, läbi mille on võimalik ka ennetada võimalikke tööga seotud tervisekahjustusi. Seega on järelevalvel ka oma roll ennetuses. Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringutest⁸⁵ selgus, et trahvid nõuete mittetäitmise eest motiveerivad tööandjat töökeskkonna ohutusega tegelema. Seega on järelevalve üks viis, kuidas tagada töökeskkonna ohutus ja seeläbi ennetada tööga seotud tervisekahjustusi. Nõustume, et lisaks järelevalvele tuleb loomulikult panustada ka teistesse ennetusmeetmetesse, kuid järelevalvet nõustamise/ennetamisega asendada siiski ei saa.⁸⁶

Riigikontrolli kommentaar: nagu aruande kokkuvõttes viidatud, siis tänapäevase lähenemise järgi ei peeta järelevalvet ennetustegevuseks. Riigikontroll ei soovita asendada järelevalvet ainult ennetustegevustega ega järelevalvest loobuda, soovime edaspidi keskenduda aktiivsele sihitatud ennetusele. Järelevalvet on vaja ja seda tuleb teha ka edaspidi, kuid seda pigem olukordades, kus ennetus ja nõustamine pole toonud soovitud tulemust.

Aruande punktis 78 on toodud järeldus, mille kohaselt „Enamik Tööinspeksiooni teavitustegevusest keskendub universaalsele tasandile.“ Jääb arusaamatuks, mille pinnalt selline järeldus tehtud on ning sellest tulenevalt, miks leiab Riigikontroll, et valitud kanalid ei ole sobilikud. Sarnaseid kanaleid kasutavad ka teised asutused, nt Töötukassa.

Riigikontrolli kommentaar: nagu punktis 77 viidatud, siis täpsemate selgitustega tabel Tööinspeksiooni teavitustegevuste kohta, mille põhjal Riigikontroll viidatud järelduseni jõudis, on lisas B. Universaalne tasand ennetuses tähendab seda, et probleeme ennetavad tegevused on suunatud tervele populatsioonile, olenemata riski astmest. Enamik Tööinspeksiooni teavitustegevusest keskendubki sellele tasandile. Võrdlus töötukassa teavitustegevusteks valitud kanalitega (jättes seejuures kõrvale formaadid ja info esitamise sagedused) pole asjakohane, sest töötukassa teavitustegevuste peamine eesmärk on oma teenuste üldine tutvustamine. Tööinspeksiooni üks põhiülesanne on teavitada üldsust, töötajaid ja tööandjaid töökeskkonna ohtudest. Selle põhiülesandega seonduv täpsem ülesanne inspeksiooni põhimääruse järgi on teha ennetustööd, et muuta töökeskkond ohutuks ja tööelu kvaliteetsemaks. Selle ülesande täitmiseks ei piisa universaalsele tasandile suunatud passiivsetest ennetustegevustest, sest see ei soodusta püsivate muutuste kaasatoomist. Selle ülesande sisukamaks täitmiseks peab info olema paremini kättesaadav, selle esitamise sagedus regulaarsem ja sisaldama inspeksiooni aktiivsemat lähenemist.

Aruande punktides 79 ja 80 on märgitud, et Tööinspeksiooni valikulise ja näidustatud ennetustegevuse tasandi teavitustegevused eeldavad tööandja ja töötaja enda initsiatiivi info saamiseks ning keskenduvad peaausjalikult järelevalvele ja õiguslike nõuete õigesti täitmise nõustamisele ning ei soosi sisult ega ka vormilt seda, et tööandjad ja töötajad saaksid küsida vahetult nõu igapäevaküsimustes. Soovime siiski märkida, et nõustamisteenust ei saa samastada järelevalvega, vaid see kannab peaausjalikult ennetuse eesmärki. Vaadates infotelefoni tehtud kõnede ja e-kirjade mahtu⁸⁷, on pöördujate hulk siiski üsna märkimisväärne ja teemade ring, mille kohta küsimusi esitatakse, on väga lai. Konsultant ega nõustajad ei keskendu järelevalvele, vaid selgitavad töösuhte pooltele nende õigusi ja kohustusi, sh ka seda, kuidas töötada tervist säästvalt. Saadetavates märgukirjades kutsutakse tööandjaid ülesse panustama ennetusele ja soovitusel kasutada meie teenuseid, s.o nii nõustamist kui konsultanditeenust.

Aruande punktis 86 on välja toodud, et konsultante on kogu Eesti peale kaks ning punktides 88–90 märgi, et inspeksioonil ei ole plaanis konsultantide arvu suurendada ja Tööinspeksioon on valmis teenuse pakkumist veelgi vähendada. Nimetatud väited ei vasta siiski tõele. Märgime, et alates 2023. a suvest on Tööinspeksioonis ametis ka kolmas, vaimse tervise konsultant ning lisaks plaanime hiljemalt 2024. a I kvartali jooksul tööle võtta töötervishoiu konsultandi. Rõhutame, et Tööinspeksioon saab ja peab tegelema nii järelevalvega kui ka teiste ennetustegevustega. Punkti viimases lauses toodud väide kohustusliku konsultatsiooni kohta tekitab küsimusi, kust tuleneb soovitus muuta konsultatsiooniteenus kohustuslikuks. Kõik tööandjad kindlasti sellist teenust ei vaja.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab positiivseks, et Tööinspeksioon on hakanud pärast auditit siiski suurendama konsultantide arvu. Info selle kohta, et Tööinspeksioonil polnud plaanis konsultantide arvu suurendada, pärineb auditi käigus 4. novembri 2022 Tööinspeksiooni saadetud kirjalikust vastusest Riigikontrolli päringule. Riigikontroll küsis, kas Tööinspeksioon pole mõelnud konsultatsiooniteenust laiendada. Tööinspeksioon vastas: „Konsultatsiooniteenuse osutamine sõltub suurel määral tööandjate huvist teenuse vastu. Praegusel ajal on huvi teenuse vastu mahus, mida kaks konsultanti suudavad

⁸⁵ Näiteks

https://sm.ee/sites/default/files/contenteditors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analysid/Toovaldkond/toovõime_uuringu_loppraport_21_03_2016.pdf

⁸⁶ Järelevalve kohustus tuleneb mh ka töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna Euroopa Liidu direktiividest ja järelevalvest loobumine läheks seega vastuolul ELi õigusega.

⁸⁷ 2021 tehti infotelefonile igal aastal keskmiselt 36 000–39 000 (2020 lausa ligi 48000) kõnet ehk igas kuus ca 3000 kõnet ning e-kirja teel edastati küsimusi 6000–7000 juhul (2020 üle 9600) aastas ehk umbes 550–600 kirja kalendrikuus. Nimetatud statistika leiab siit: <https://www.ti.ee/media/391/download>.

teenindada. Kui tööandjate huvi teenuse vastu kasvab, siis kaalume teenust taas laiendada.“ Seetõttu järelaski Riigikontroll aruannet kirjutades, et auditi läbiviimise ajal polnud Tööinspeksioonil lähitulevikus plaanis konsultantide arvu suurendada.

Ei saa kuidagi nõustuda ka punktis 97 toodud järeldusega, nagu oleks Tööinspeksioon keskendunud vaid järelevalvele ja jäänud ennetustegevuses passiivseks, pannes põhirõhu mh töökeskkonna riskianalüüsile ehk sellele, et tööandjad neid analüüse õigel ajal ja korrektselt esitaks. Järelevalve on Tööinspeksiooni oluline funktsioon, mis kannab ühtlasi ka ennetuse eesmärki. Järelevalve raames ei loetle tööinspektor ainult rikkumisi üles, vaid võimalusel annab tööandjale kohapeal ka soovitusi rikkumise kõrvaldamise võimaluste kohta. Riskianalüüs on oluline meede töökeskkonna ohutuse tagamisel, kuna paneb tööandja oma tegevusele hinnangut andma ja konkreetset tegevuskava läbi mõtlema ja seega panustab olulisel määral ennetusse. Pigem saab pidada positiivseks, et Tööinspeksioon on riskianalüüside teema fookusesse võtnud ning loonud TEIS-is võimaluse riskide hindamine kiirelt ja mugavalt tööandjal endal läbi viia. Ei saa nõustuda ka antud punkti lõpus viimases lauses toodud etteheitega, nagu poleks inspeksioon panustanud tööella sisuliste ja kvalitatiivsete muutuste toomisesse – teavitust ja ennetust on Tööinspeksioon teostanud.

Lõpetuseks soovime remargi korras märkida, et aruande lk 14 on Tööinspeksiooni tähistamiseks kasutatud kujutist, mis viitaks justkui oleks Tööinspeksioon „tööpolitsei“, mis aga ei lähe kokku Tööinspeksioonile antud soovistega suunata oma fookus ennetusele ja teavitusele.

Riigikontrolli kommentaar: nagu varem korduvalt viidatud, siis tänapäevase lähenemise järgi ei peeta järelevalvet ennetustegevuseks. Seetõttu tasuks võtta siht hoida nõustamist ja järelevalvet lahus, et julgustada tööandjaid ise inspeksiooni poole pöörduma. Kui nõustamine on järelevalve osa, pelgavad tööandjad inspeksioonilt nõu küsida, sest kardavad võimalike eksimuste tõttu trahvi saada. Tööella sisuliste ja kvalitatiivsete muutuste toomist ei saa hinnata ülesannete mis tahes vormis ja mahus täitmise kaudu, ilma tegelike tulemusi analüüsima. Samuti ei saa neid hinnanguid anda ülesannete täitja ise. Auditi käsitlusviisi tutvustaval juonisel on kasutatud käepärasteid kujutisi. Tööinspeksiooni kujutav piktogramm on valitud auditi vaatlusaluse perioodi järgi.

Terviseameti üldised kommentaarid

Terviseamet esitab oma arvamuse ja kommentaarid auditis käsitletud probleemide ja soovitude kohta järgnevalt:

Terviseameti kommentaar punktile 104: Terviseamet on nakkushaiguste registri vastutav töötleja. Seega on Terviseametil andmed nakkushaigustesse haigestumise kohta. Teisi andmekogusid, mis sisaldaks andmeid erinevate haigestumiste kohta, Terviseametil ei ole.

Terviseameti kommentaar punktile 106: Täna puudub ühtne arusaam/seisukoht, milliseid andmeid peaks analüüsida sisukamaks muutmiseks koguma, kuna puudub selge strateegia töövõime vähendamise ennetamise osas. Samuti tuleb märkida, et töövõime valdkond on killustunud erinevate riigiorganite vahel ning puudub keskne koordinaator.

Terviseameti kommentaar punktile 107: Terviseamet on nõus, et on vajalik täiendavalt arutada analüüsida sisukamaks muutmise teemal ja avaldab selleks täit valmisolekut.

Terviseameti kommentaar punktile 108: Terviseamet on valmis aktiivsemaks hinnangute ja ettepanekute tegemiseks, kui saabub selgus valdkonna strateegilistest eesmärkidest ja püstitatud ülesannetest.

Terviseameti kommentaar punktile 111: Terviseamet nõustub, et avalikkuse teavitamine peab toimuma ühtse ametkondade vahel kokku lepitud põhimõtete alusel, sest muidu on kaheldav mõjusalt vajaliku sihtrühmani jõudmine.

Terviseameti kommentaar punktile 112: Terviseametile ei ole ametlikult varem teada antud / tagasisidestatud, et analüüsida sisukamaks muutmiseks on vaja lisada. Varasemalt on puudunud konkreetne soovitus fookuse kohta (sh ressursside jagamisel).

Terviseameti kommentaar punktile 113: Terviseamet on valmis jagama analüüsida sisukamaks muutmiseks uut teadmist, kui on saavutatud valdkonnas selgus eesmärkidest ja vastutajate kohta. Esmalt on mõistlik kliendivaatest tulenevalt teenus uuesti lahti kirjutada, sest riigis ei peaks tegelema mitmeid asutusi sama väärtuse loomisega samale sihtrühmale.

Eesti Töötukassa üldised kommentaarid

Peame auditis käsitletud töövõime vähenemise ennetamise teemat ning süsteemi täiustamise vajadust oluliseks, kuid auditi soovitude osas on meil mõned tähelepanekud.

Juhime tähelepanu, et läbivalt on auditis hinnatud poliitika rakendamise tegelevate asutuste, sh töötukassa tööd töövõime vähenemise ennetamise elluviimisel samal ajal, kui töötukassale ei ole ei läbi seadusloome ega muul moel antud ülesannet vastavate tegevustega tegeleda. Seega ei saa nõustuda järeldustega, kus töötukassa oleks jätnud ennetusega seotud ülesanded täitmata. Näiteks punkt 121 „Töötukassas ei ole loodud eraldi teenust, mis on mõeldud ainult töövõime ennetamiseks või tööandjatele ohutu töökeskkonna loomiseks“. Töötukassale ei ole antud eraldiseisva töövõime vähenemise ennetamise teenuse loomise ülesannet, samuti on töökeskkonna ohutus Tööinspeksiooni vastutusala, mistõttu ei saa auditis järeldada, et töötukassa on jätnud teenuse loomata või muu ülesande, mida pole töötukassale antud, täitmata. Töötukassa ülesanne, mis on toodud ka auditis skeemil lk 16 „Töövõime vähenemise ennetamise jaotus asutuste kaupa“, oli hinnata töövõimet ja maksta töövõime toetust ning pakkuda teenuseid vähenenud töövõimega inimestele ja nende tööandjatele. Antud ülesanded on töötukassa ellu viinud.

Punkt 39. Antud punktis Riigikontroll mõnab, et ehkki terviseandmed on delikaatsed, võiks üldine info töötaja vähenenud töövõime kohta jõuda tööandjani sarnaselt ajutise töövõimetuselehega riigiportaali eesti.ee kaudu. Siiski juhime tähelepanu, et sellise soovitus andmine, ilma isiku vaadet ja isikuandmete kaitse põhimõtteid analüüsima, on ühepoolne. Tegemist on eriliigiliste isikuandmetega (sh töövõime vähenemise fakt kui selline), arvestada tuleks ka isiku privaatsuse ja andmekaitse põhimõtetega. Inimene saab täna ise jagada tööandjale infot oma tervisest tulenevate piirangute kohta. Samuti kirjeldab töövõime hindamise otsus inimese funktsionaalset võimekust üldiselt, mitte konkreetsetel töökohal või konkreetsete tööülesannete täitmisel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus lähtus sellest, et kui töötaja peab tööandjale teatama oma ajutisest töövõimetusest⁸⁸, võiks sarnast põhimõtet kasutada ka töötaja vähenenud töövõime fakti kohta (ehk luua sarnase põhimõttega seaduslik alus ja andmete automaatne liikumine X-tee kaudu).

⁸⁸ [Töölepingu seadus](#), § 15 lg 2 p 10.

Punkt 122. Ettepanek täiendada lauset sõnaga „muuhulgas”: Töötukassa toetab alates 2017. aasta 1. maist töötavate inimeste oskuste arendamist, et ennetada töötuks jäämist muuhulgas terviseprobleemide tõttu.

Töötust ennetavaid meetmeid saavad lisaks terviseprobleemiga töötajatele ka teised tööturul haavatavamas olukorras olevad inimesed, õppides eriala, mis on tööturul vajalik. Tingimustega saab tutvuda ka siin: <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/koolitus-tootajale-toota-ja-opi>. Kõigil on võimalik kasutada karjääriteenuseid.

Riigikontrolli kommentaar: arvestatud, teksti on muudetud.

Punktis toodud viide 45 on vanale tööhõiveprogrammile, mis enam ei kehti. Auditi perioodil ja hetkel kehtib tööhõiveprogramm 2021–2023 ja TATid, kus on lisaks tasemeõppetoetuse ka teisi ennetavaid meetmeid terviseprobleemidega inimestele (tööandjale koolitustoetus, tööturukoolitus). Viidatud programmides on meetmeid, kus terviseprobleemi tõendamine on n-ö lahtine loetelu ehk meetme kasutamiseks ei pea olema hinnatud töövõime.

Riigikontrolli kommentaar: viide on muudetud. Lisasime viite auditi perioodil kehtinud programmile, mille alusel teenus algselt loodi.

Punkt 123. Lause auditist: „Samas ei pea terviseprobleemi leevenduseks alati töökohta vahetama, vaid võib piisata, kui kohandada tööruume ja -vahendeid.” Selles lauses võiks konkreetse tööturuteenuse asemel nimetada üldisemalt töökeskkonna kohandamist – lisaks kohandamise ja abivahendi teenusele aitab meie teenustest töökohta vahetust terviseprobleemi tõttu ennetada ka nt tööandja nõustamine, tugisiku teenus, tööalase rehabilitatsiooni teenus jms.

Sama punkti viimase lause osa „tuvastatud püsivalt vähenenud töövõime” tuleks laiendada, teenuse saamiseks ei pea olema tingimata töövõime hindamisega tuvastatud vähenenud töövõime, vaid võib olla ka puue või varasemate hindamiste alusel töövõimetuse/invaliidsus.

Riigikontrolli kommentaar: viidatud punkti mõte on, et teenuseid võivad vajada inimesed, kelle töövõime pole hinnatud vähenenuks, kel pole tuvastatud puuet ega varasema hindamise alusel töövõimetust. Praegu neil selleks võimalust pole.

Punkt 124. Töötukassa pakub teenuseid ka töötavatele vanaduspensionistidele inimestele. Punktist jääb mulje, et teenused on avatud ainult tööealistele inimestele.

Riigikontrolli kommentaar: tekst muutmata. Töövõimet hinnatakse ainult tööealistel inimestel.

Punkt 127. Punkti rõhuasetus jätab ebatäpse mulje, justkui abivahendi vajaduse peamine lahendaja on töötukassa, kuhu inimene esmajärjekorras pöördub ja juhul, kui ta vajab iseseisvaks eluks abivahendit, peab ta lisaks pöörduma Sotsiaalkindlustusametisse. Praktika ja loogika on vastupidine, mida tõendab ka abivahendite eraldamise statistika. Enamasti inimesed vajavadki abivahendit, mis on läbivalt eluks vajalikud, seda nii kodus kui tööl kui igal pool mujal ning neid saab inimene taotleda Sotsiaalkindlustusametist (nt kuuldeaparaat, ortoos, protees jne). Tööalane abivahend on selline abivahend, mis ei ole inimesele väljaspool töökohta vajalikud (nt kätised, erilahendusega tööriistad (nt saed, trellpingid jm); erikujulised töötoolid jne).

Punkt 131. Palume täiendada, lisaks tööhõiveprogrammile on teenuste osutamine reguleeritud ka välisvahendite programmides, nt Euroopa Sotsiaalfondi programmis.

Riigikontrolli kommentaar: arvestatud, teksti on muudetud.

Lk 25. Töötukassal on välja töötatud teenuste automaatse mõjuhindamise tööriist MALLE, mis võimaldab hinnata mahukamate teenuste (tööturukoolitus, tööpraktika, tööalane rehabilitatsioon, palgatoetus) mõju töötamisele ja palgale. Hetkel on välja töötamisel ka suuremate teenuste automatiseeritud kulu-tulu analüüsimise tööriist. Samas tuleb arvestada, et töötukassa teenused on oma eesmärgilt erinevad, sh osad teenused on toetava iseloomuga (nt töövalmidust toetavate teenuste eesmärgiks on valmistada isik ette tööotsinguteks ja tööeluks, toetada tööharjumust ning nõustada, kuidas tööle saamise ja töötamise takistused kõrvaldada) ning kõikide teenuste puhul ei saagi eeldada kiiret rakendumist. Sõltuvalt teenuse iseloomust ja mahust (väiksema mahuga teenuste puhul ei pruugi võrdlusrühmapõhine mõjuanalüüs anda usaldusväärseid tulemusi) oleme oma analüüsides kasutanud erinevaid lähenemisi, mis võimaldavad siiski hinnata erinevate teenuste tulemuslikkust ja võimalusel ka kulu-tulusust.

Töötukassa analüüsiosakonna poolt koostatud analüüsid on sisendiks sisuosakondadele teenuste arendamisel ja ettepanekute tegemisel õigusaktide muudatusteks. Tulenevalt eeltoodust ei saa nõustuda lk 25 toodud pealkirja teise poolega „Töötukassa kasutab teenuste hindamisel mitmekülgseid lahendusi, kuid ei tee tasuvusanalüüsi ega anna soovitusi teenuste arendamiseks”.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli järeldus töötukassa analüüsides kohta tugineb auditi käigus töötukassa saadetud kirjalikule vastusele Riigikontrolli päringule. 17. aprill 2023 saadetud päringus küsis Riigikontroll: „Kas teenuse arendamiseks tehtud soovitused ja/või ettepanekud ning tasuvushetke analüüs puudub teadlikult avalikest analüüsides ning on olemas asutusesisestes dokumentides? Kui jah, palun edastage need.” Töötukassa vastas 25. aprillil 2023: „Töötukassa ei ole teinud tasuvushetke analüüsi.”

Punkt 134. Täna on muudetud nõustamisteenuse tingimusi ja vormi, mistõttu ei saa teha üldistavaid järeldusi 2015. aasta läbiviidud uuringule ja näitajatele toetudes. Samuti on töötukassa 2023. aastal loonud infosüsteemis võimaluse jälgida teenustelt tööle rakendumise või muudele teenustele edasi liikumise näitajaid jooksvalt ning teha vastavalt vajadusele muudatusi nii rakenduspraktikas kui ka nõuetes, et tagada teenuste eesmärgipärasus.

Riigikontrolli kommentaar: punktis 134 toodud näide puudutab töötukassa analüüsi, kus pole antud hinnanguid, kas teenus täidab soovitud eesmärgi. Teenuste tingimused ja vorm ei puutu konkreetset juhul asjasse.

Punkt 135. Punktis 41 on audit välja toonud, et töövõimereformi tulemusel on vähenenud töövõimega inimesed muutunud tööturul aktiivsemaks ning tööga hõivatus on kasvanud. Samuti p 10 on auditis välja toodud, et töövõimereformi raames hakati pakkuma aktiivseid meetmeid (mitmesuguseid teenuseid), mis on aidanud kaasa vähenenud töövõimega inimeste kõrgema tööhõive saavutamisele. Töötukassa ei nõustu auditi seisukohaga, et vähenenud töövõimega inimestele tööturuteenuste pakkumine ja tööturule liikumise toetamine ei ole kooskõlas töötukassa eesmärkidega. Töötukassa eesmärk ei ole otseselt töövõime saavutamine ja hoidmine tervise aspektist, aga töötukassa saab töövõime hindamise ja töövõimetoetuse maksimise ning toetavate teenuste osutamisega aidata kaasa, et vähenenud töövõimega inimesed tööturul hakkama saaksid. Töövõime hindamise ja vähenenud töövõimega inimestele tööturuteenuste osutamise soovitakse pakkuda tervisekahjustusega inimestele komplekselt abi ja toetust tööturul osalemiseks, arvestades iga inimese individuaalseid vajadusi ja barjääre. Ka

vähenenud töövoimega inimesi tuleb hoida majanduses aktiivsena ja seda katavad ka töötukassa eesmärgid. Töötukassa eesmärk ja ülesanded tulenevad töötuskindlustuse seaduse §-st 23, mille lg 1 kohaselt on töötukassa eesmärk tööturupoliitika elluviimine ja töötuskindlustuse korraldamine käesolevas seaduses, tööturuteenuste ja -toetuste seaduses, töövõimetoetuse seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras. Täpsemad eesmärgid on eriseadustes, TTTS § 1 lg 1 ning TVTS § 1 lg 1 on seostatud üldise tööturupoliitika eesmärgiga, sh tööealise elanikkonna majanduses aktiivsena hoidmise eesmärgiga.

Punkt 136. Töötukassa kogemus on näidanud ning seda on tõendanud ka töövõimereformi mõjuhindamise uuring, et vähenenud töövoimega inimeste tööturule liikumise toetamine on tervikprotsess, mille raames inimesed vajavad erinevaid tööturuteenuseid (sh vähenenud töövoimega inimestele pakutavaid tööturuteenuseid). Peame oluliseks, et inimese tööle aitamine oleks jätkuvalt tervikprotsess, mida korraldab üks asutus ehk inimene saab abi ühest kohast, mitte ei pea käima erinevates asutustes teenuseid taotlemas. Kõige enam kasutavad vähenenud töövoimega inimesed tööle liikumisel koolituse ja karjäärinõustamise teenust, aga ka tööalase rehabilitatsiooni teenust jm tööturuteenuseid ehk põimunud on nii üldised tööturuteenused kui eriteenused vähenenud töövoimega inimestele. Teenuste osutamine on tihedalt seotud töökeskse nõustamisega. Koos nõustajaga seab inimene sihi, mis on talle sobiv töö ja milliseid tööturumeetmeid kasutades oleks talle võimalik sobivale tööle jõuda, sh võib soovitud eesmärgini jõudmiseks olla vajalik kasutada ka vähenenud töövoimega inimestele mõeldud tööturuteenuseid. Nii teenuste vajaduse hindamiseks kui sobiva töö väljaselgitamiseks on võimalik kasutada töövoime hindamise ekspertiisi tulemusi. Peame oluliseks, et korralduslikus mõttes säiliks süsteemi tervikklikkus. Täna rahastatakse süsteemi nii riigieelarvest kui töötuskindlustusvahenditest.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli audit keskendus töövoime säilimisele, mitte tööhõives püsimisele või sobiva töö leidmisele. Aruanne toob välja, et töövõimevaldkond on killustunud ning inimesed peavad saama töövoimega seotud teemade (töötervishoid, töövõime teenused ja hindamine, kutse- ja tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) puhul abi ühest kohast. Praegu ei saa inimesed töövoimega seotud teemade puhul abi ühest kohast, mistõttu pole süsteem tervikklik.

Punkt 186. Auditis on sõnastatud vajadus eraldada töövoimet hindavad ekspertarstid töötukassast. Töövoimet hindavad ekspertarstid ei tööta töötukassas ehk nad ei ole töötukassa osa. Töötukassa tellib töövoime hindamise ekspertiisi koostamise hanke korras ning pakujateks on tervishoiuteenuse osutajad. Töövoime hindamise meetodika kohaselt võib töövoimet hinnata arsti haridusega inimene (ei pea olema ainult töötervishoiuarsti pädevus), kes on saanud lisaks töövoime hindamise meetodikaalase väljaõppe.

Riigikontrolli kommentaar: arvestatud, teksti on muudetud.

Sotsiaalministeeriumi üldised kommentaarid

Märgime veel, et ei saa täielikult nõustuda kontrolliaruandes peamiste tähelepanekute 4. ja 5. punktis kajastatud väitega, et Sotsiaalministeeriumi seni ainus plaan töövoime vähenemise ennetamiseks on välja töötada sekkumismeede pikaajalisel haiguslehel viibivatele inimestele ning planeeritav meede toetab vaid tööhõives püsimist. Planeeritavat sekkumist töövõimetuse varajases ehk ajutise töövõimetuse faasis on paljud teised riigid edukalt rakendanud ja rahvusvahelised uuringud püsivat töövõimetust ennetavana tõendus põhiseks tunnistanud.

Kavandatava meetmega luuakse muuhulgas koostööprotsess raviarsti ja töötervishoiuarstide vahel pikaajalise ajutise töövõimetuse vajadusega inimeste töötamise jätkamise tingimuste (nii vaimse kui füüsilise tervise seisukohast) kohanduste määramiseks, mis hõlmab tervisele sobivate tööülesannete ja töökeskkonna muudatuste kirjeldamist ning töövõimet toetavate teenuste soovitamist. Seega hakkavad tööandjad saama kohe ajutise töövõimetuse faasis informatsiooni töötajale vajalike töötingimuste ja töökeskkonna kohanduste kohta ning töötajatel tekib ligipääs juba ajutise töövõimetuse faasis töövõimet toetavatele teenustele (nt tööalane rehabilitatsioon), mis varem olid võimalikud alles peale püsiva töövõimetuse (osaline või puuduv töövoime) tuvastamist. Seega on tegemist inimese (sh otseselt töökeskkonnast tingitud) töövõimetust ennetava meetmega, millega ühtlasi toetame inimese tööhõives püsimist ja ka majanduslikku toimetulekut.

Nõustume aga, et tervikuna sellest ainuüksi ei piisa. Seetõttu on meie 2023. aasta tööplaanis inimese füüsilise ja vaimse tervise riske maandavate ning töövoime vähenemist ennetavate meetmetena järgmised tervisedenduslikud tegevused:

- 1) Biomonitoringu süsteemi väljaarendamine – 2023. aastal alustasime Õiglase Ülemineku Fondi meetme „Põlevkivi kaevandamise ja töötlemisega seotud keskkonnaprobleemide lahendamine ja tervisekahjude vähendamine“ raames Ida-Virumaal põlevkivisektori töötajate ja piirkonna elanike biomonitoringu uuringuga. Uuringu eesmärk on selgitada välja põlevkivisektori töötajate terviseriskid ning võtta kasutusele meetmed nende vähendamiseks. Uuringu läbiviimise aeg on 2023–2025. Pikemas perspektiivis on plaanis luua rahvuslik biomonitoringu programm, mis oleks jätkuv seireprogramm ja mis on vajalik eelkõige inimeste tervise ja elukeskkonna kaitseks. Pideva seireprogrammi tekkimisel on võimalik hinnata, kas ja kuidas muutuvad ajas kemikaalide sisaldused bioproovides, ning seeläbi hinnata trende ja kavandada vajalikke sekkumisi tervise ja elukeskkonna kaitseks.
- 2) Vaimse tervise töökeskkonnas, ühtse käsitluse kokkuleppimine. 2023. aastal valmib meil poliitikaülevaade, mis kaardistab tõendus põhja töötajate vaimse tervise toetamiseks töökohal ning pakub sellest tulenevalt välja võimalikud poliitikavalikud. Selle alusel lepatakse töövaldkonna kujundavate asutuste (MKM, Sotsiaalministeerium, Tööinspeksioon, Terviseamet, Tervise Arengu Instituut) ja tööturu osapoolte esindusorganisatsioonide vahel kokku ühtses käsitluses, kuidas tööandja saab toetada töötajate vaimse tervist.
- 3) Ravijuhendite nõukoda kinnitas 03.07.2023 ravijuhendi „40–65-aastase täiskasvanu tervise jälgimise ja haiguste ennetamise juhend“, mis annab suunised kõikidele arstidele (sh töötervishoiuarstidele), õdedele ja ämmaemandatele, kes puutuvad oma töös kokku 40–65-aastaste täiskasvanute tervise jälgimisega ja haiguste ennetusega.

Riigikontrolli kommentaar: sekkumismeede pikaajalisel haiguslehel viibivatele inimestele kuulub ennetustöö kolmandale ehk näidustatud tasandile. See tähendab, et kahju on juba sündinud ja ennetustegevuse eesmärk saab olla ainult kahjude süvenemise ärahoidmine. Nagu Riigikontrolli aruanne näitab, on enim puudu teise tasandi ehk sihitatud ennetustööst, mille eesmärk on ära hoida kahju sihtühikutes, kus nende tekke risk on suurem. Jättes kõrvale meetme peamise eesmärgi toetada pikaajalise haigusega inimeste tööhõives püsimist ning eeldades, et sellega kaasneb ka mõju töövoimele, ei vasta see oma olemuselt siiski ennetustöö teisele tasandile ehk sihitatud ennetustööle.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Auditi peamine soovitus. Töövõime vähenemise ennetamiseks terviklik käsitlus Riigikontrolli soovitus terviseministrile ning majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös Tööinspektsiooni peadirektori, Terviseameti peadirektori ja Eesti Töötukassa juhatuse esimehega Luaa töövõime vähenemise ennetamiseks terviklik käsitlus. Vaadata selleks kriitiliselt üle Tööinspektsiooni, Terviseameti ja töötukassa senised ülesanded, hinnata asutuste täpsema tööjaotuse sobivust ja nende suutlikkust ülesandeid täita. Põhimõte peab olema see, et inimesed saavad töövõimega seotud teemade (töötervishoid, töövõimeteenused ja hindamine, kutse- ja tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) puhul sõltumata vanusest abi ühest kohast.	Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: soovime tähelepanu juhtida, et käesolev aruanne käsitleb kitsalt töövõime ennetamist töö kontekstis ehk tööga seotud tervisekahjustuste ennetamist⁸⁹. Seega vaadeldakse aruandes vaid ühte töövõime vähenemise põhjustest, eirates asjaolu, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad tegurid, sh elukeskkond, toitumine, liikumine, harjumused jm. Inimese töövõime vähenemise ennetamise tervikliku käsitlemise puhul tuleks seega tähelepanu pöörata erinevatele tervist mõjutavatele teguritele ning tervishoiusüsteemile tervikuna. Aruandes toodud soovitus koondada erinevad teenused ühte asutusse ei arvesta seega asjaoluga, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad põhjused. Eeltoodust tulenevalt leiame, et aruandes toodud erineva sisu ja eesmärgiga teenuste liitmine ühte asutusse ei ole mõistlik, kuna ei paku sisulist lisandväärtust ega lahenda aruandes toodud probleemkohti. Teenuste ühte asutusse koondamise asemel peame oluliseks parandada teenuste kvaliteeti ja vajadusel asutuste vahelist koostööd. Samas nõustume aruandes toodud teatud soovitustega, mis puudutavad näiteks vajadust paremini sihitada Tööinspektsiooni ennetustegevusi ning parandada kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste analüüsimist. Järgnevates punktides on esitatud tagasiside nendes küsimustes. Riigikontrolli kommentaar: on ilmne, et töövõimet mõjutavad ka muud, tööga mitteseotud tegurid. Ent kui tööga seotud aspektidele (töökeskond, tööohutus, töötervishoid) piisavalt tähelepanu pöörata, saab vähemalt seetõttu töövõime vähenemist ennetada. Senine lähenemine, mille järgi keskenduti kogu tervishoiusüsteemile tervikuna, on aga jätnud töövõime vähenemise ennetamise tähelepanuta. Riigikontrolli aruanne näitab, et see lähenemine ei ole toiminud. Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusega. Märgime, et kuigi alates 01.07.23 liikusid tööhõive, tööturu, töösuhete ning töökeskonna korraldamine majandus- ja info-tehnoloogiaministri vastutusalasse, teeme igakülgset koostööd, et tervisedendust paremaks teha ning et teha sellealane teave tööandjatele ja töötajatele ühest kohast kättesaadavaks ning et teha riigiasutuste töökorraldus tõhusamaks. Märgime veel, et töökeskonna tervisedenduse ülesandeid on ka Tervise Arengu Instituudil. Nende rolli oleme funktsioonide üleminekul MKMi osaliselt juba muutnud ja jätkame nende rolli analüüsi tervikliku käsitluse loomisel. Eesti Töötukassa juhatuse liikme (juhatuse esimehe ülesannetes) vastus: Riigikontrolli peamine soovitus puudutab tervikliku käsitluse loomist töövõime ennetamiseks, mis on süsteemi edasiseks arenguks kindlasti vajalik. Küll aga jääb ebaselgeks vajadus teha ümberkorraldusi „abi ühest kohast“ pakkumiseks. Töövõimereformi eesmärk oli samuti tervikliku lahenduse loomine tervisekahjustusega inimeste tööturule liikumiseks ja tööturul püsimiseks ning inimesele abi pakkumine ühest kohast, töötukassast. Töövõimetoetuse seaduse eelnõu seletuskirjast: „Reformiga soovitakse pakkuda tervisekahjustusega inimestele komplekselt abi ja toetust tööturul osalemiseks, arvestades iga inimese individuaalseid vajadusi ja barjääre. Terviklik lähenemine tähendab, et töövõime hindamine toetab sobivate tööturuteenuste pakkumist ja sobiva, s.o terviseseisundile vastava töö leidmist.“. Samuti on näidanud töötukassa praktika ja ka töövõimereformi mõjuhindamise uuring, et loodud terviklik süsteem tervisepiiranguga inimeste tööle rakendamiseks ja tööle püsimise toetamiseks on saavutanud häid tulemusi, tervisepiiranguga inimeste tööhõive on oluliselt kasvanud. Peame jätkuvalt oluliseks, et inimese tööle aitamine jääks tervikprotsessiks, mida korraldab üks asutus, ja inimene saab abi ühest kohast, mitte ei pea käima erinevates asutustes teenuseid taotlemas. Töötukassa hinnangul võiks töövõime vähenemise ennetamise süsteemi tugevdamiseks pigem kaaluda asutustevahelist selgemat rollijaotust ja toimivat andmevahetust. Olemas oleks tervikliku süsteemi kirjeldus, kuid seda viivad ellu erinevad asutused, tehes omavahel koostööd, sh asutuste rollid on selged, toimib andmevahetus ja andmeanalüüs. Samuti on võimalik eraldiseisvalt vaadata rahastamise küsimusi. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus ei sisalda erineva eesmärgiga teemade liitmist. Soovitus keskendub üksnes töövõimega seotud teemadele (töötervishoid, töövõime teenused ja hindamine, kutse- ja

⁸⁹ Töö võib kahel viisil mõjutada inimese tervist. Tööl võib juhtuda tööõnnetus, mille tagajärjel saab töötaja vigastada või välja võib kujuneda kutsehaigus või tööst põhjustatud haigus, mis on põhjustatud töökeskonna ohuteguritest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) ning mitte tööhõive- ja tööturuteenustele. Samuti ei käi Riigikontrolli soovitus üksnes tervisekahjustusega inimeste kohta, vaid hõlmab kogu tööjõus osalevat rahvastikku, sõltumata vanusest ja töövõime ulatusest. Seega hõlmab Riigikontrolli peamine soovitus oluliselt laiemat sihtrühma, kui oli töövõime-reformi sihtrühm. Samuti keskendub soovitus töövõime säilitamisele laiemalt ehk sisaldab ka töövõime vähenema hakkamise ennetamist, mitte üksnes juba tekkinud tervisekahjude vähendamist. Kokkuvõtte peamise soovitusena sõnastust on mõtte paremaks selgitamiseks täpsustatud.
Tööinspeksiooni fookus 100. Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministri ja Tööinspeksiooni peadirektoriga: muuta Tööinspeksiooni tegutsemine põhimõtteliselt ümber nii, et asutuse fookus oleks järelevalve asemel suunatud aktiivsele sihitatud ennetusele ning tööandjate ja töötajate toetavale nõustamisele eeskätt igapäevaelu küsimustes, kuidas tööohutust suurendada ning konkreetse töötaja või töökollektiivi töötingimusi parandada. p-d 46–99	Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: aruande kohaselt soovitataks seada Tööinspeksiooni tegevuse fookus järelevalve asemel ennetustegevustele. Juhime tähelepanu, et ennetustegevuste kõrval tuleb tagada ka tõhus riiklik järelevalve. Riigi ülesanne on kontrollida töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist ning seda ei ole võimalik ega mõistlik asendada ainult ennetustegevustega. Tõhusal riiklikul järelevalvel on oluline mõju tööga seotud tervisekahjustuste ennetamisel, kuna järelevalve kaudu on võimalik suunata tööandjaid täitma tööohutuse nõudeid ja tagama ohutu töökeskkond, ennetades seeläbi tööõnnetusi ja tööga seotud haigestumisi. Seega ei saa kõrvale jätta Tööinspeksiooni põhiülesannet, milleks on teha järelevalvet töökeskkonnas töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle. Samas nõustume, et tööohutuse tagamiseks ja töövõime vähenemise ennetamiseks on olulised sihitatud ennetus- ja teavitustegevused. Tööinspeksiooni ennetustegevuste parandamine, sh parem teenuste sihitamine on prioriteet nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kui Tööinspeksioonile. Tööinspeksioon kavandab uuest Euroopa Sotsiaalfondi+ rahastusperioodist ennetus- ja teavitustegevusi, mille planeerimisel võetakse eesmärgiks tegevuste parem sihitamine. Ennetustegevuste paremaks sihitamiseks suunatakse tegevused kõrgema riskiga ja probleemsematesse valdkondadesse ja ettevõtetesse (st valdkondadesse, kus on suurem tööõnnetuste toimumise risk ning kus järelevalve käigus on ilmnunud enim probleeme). Tööinspeksioonil on kavas laiendada konsultanditeenust (tööd on alustanud vaimse tervise konsultant ning lisandumas on töötervishoiu konsultant) ning pakkuda koolitusi ettevõtetele, kelle töökeskkondades on järelevalve käigus tuvastatud mitmeid probleemkohti. Lisaks on Tööinspeksioonil kavas suurendada nõustamise osakaalu järelevalve raames, st fookuses on tööandja nõustamine, kuidas järelevalve käigus tuvastatud rikkumisi kõrvalda ja töökeskkonda parandada. Eesmärk on seostada ka sihtkontrollid senisest enam ennetustegevustega (nt sihtkontrollide järgsed teabepäevad tööandjatele, eesmärgiga pakkuda tööandjatele sihtkontrollide tulemustest lähtuvalt konkreetset teavet, kuidas töökeskkondades esinevaid probleeme lahendada). Täiendavalt märgime, et uue Euroopa Sotsiaalfondi+ rahastusperioodi toel töötab ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium välja ja rakendab meetmeid töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna arendamiseks, eesmärgiga ennetada tööga seotud tervisekahjustusi ning parandada tööohutuse olukorda ettevõtetes. Uute meetmete väljatöötamisel võtame eesmärgiks teenuste sihitamise probleemsematele valdkondadele ja sihtrühmadele ning teenuste mõju senisest parema hindamise. Riigikontrolli kommentaar: nagu aruande kokkuvõttes viidatud, siis tänapäevase lähenemise järgi ei peeta järelevalvet ennetustegevuseks. Riigikontroll ei soovita asendada järelevalvet ainult ennetustegevustega, soovitage edaspidi keskenduda aktiivsele sihitatud ennetusele. Järelevalvet on vaja ja seda tuleb teha ka edaspidi, kuid seda pigem olukordades, kus ennetus ja nõustamine pole toonud soovitud tulemust. Kui Tööinspeksioon muudab oma tegevuste järjekorda ehk keskendub edaspidi esmalt ennetusele ja nõustamisele, väheneb suure tõenäosusega järelevalve vajadus. Eesmärk peab olema töötajate ohutuse ja nende töövõime säilimise tagamine. Selleks on vaja usalduslikku, pingevaba ja edasiviivat koostööd tööandjate ja Tööinspeksiooni vahel. Nii ei kaasne tööandjatele järelevalvehirmu, nad julgevad küsida nõu ja see on oluline lähtekoht töökeskkondade ohutumaks muutmisel. Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusel. Alates 01.07.23 vastutab teema eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ning teeme nendega igakülgset koostööd.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	Tööinspeksiooni peadirektori vastus: mis puudutab Riigikontrolli poolt punktis 100 toodud soovitus muuta asutuse tegutsemist nii, et järelevalve asemel oleks fookuses rohkem ennetus ja töösuhte pooli toetav nõustamine, siis kuigi me leiame, et järelevalvet ennetusega asendada ei saa, peame vajalikuks välja tuua, et ettevõtete õiguskäitlus ei ole täna paraku veel sellisel tasemel, et Tööinspeksioon saaks vaid ennetuse ja nõustamisega rikkumisi ära hoida. Esineb jätkuvalt suhtumist, et enne ei hakata ettevõttes midagi liigutama, kuni ei ole tulnud tööinspektor ja teinud ettekirjutust. Seega leiame, et peame arendama nii järelevalve poolt, samas saame paremini sihitada ennetustegevusi. 1. juulist 2023 liigub TET (tervist edendavate töökohtade) võrgustik ja selle koordineerimine Tervise Arengu Instituudist edasi Tööinspeksiooni. Muudatuse ajendiks on töövaldkonna liikumine Sotsiaalministeeriumi haldusalast endise Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalasse. Tööinspeksioon plaanib TET võrgustiku ülevõtmisega ka ennetustegevuse elluviimist (nõustamine/kovisioon/mentorlus, aga teemade/valdkondade kaupa koos tööandja läbiviidava tegevuskavaga, mille puhul Tööinspeksioon jälgiks, et planeeritud tegevused ka ellu viidaks) ja seda sihitatult iga maakonna lõikes (arvestades kohalikke eripärasid). Samuti on Tööinspeksioonil plaanis neid tööandjaid, kes ei ole ka koostööallid või võimalik väärtekorras määratav rahatrahv neid ilmselt õiguskäitlusele teele ei suunaks, suunata koolitusele (vabatahtlik võimalus), kus selgitatakse lähtuvalt järelevalve käigus tuvastatud puudujääkidest nii töölepingu seadusest kui ka töötervishoiu- ja tööohutuse seadusest ja selle alamaktidest tulenevaid nõudeid ja nende vajalikkust (sh kuidas tööandja oma tegevusega saab kaasa aidata ohutu ja tervisliku töökeskkonna loomisesse ja töötajate tervise säästmisesse). Nagu eelnevalt välja toodud, siis plaanib Tööinspeksioon juba lähitulevikus (s.o hiljemalt 2024. a I kvartalis) laiendada konsultanditeenust, võttes tööle töötervishoiu konsultandi. Lisaks on Tööinspeksioonil kavas suurendada järelevalves nõustamise osakaalu, s.t inspektor nõustab tööandjat, kuidas järelevalve käigus tuvastatud rikkumisi kõrvaldada ja seeläbi töökeskkonda parandada. Võime välja tuua, et ka praegu on nõustamise osakaal juba oluliselt suurenenud võrreldes varasemaga, sest eelkõige tänatakse Recommy⁹⁰ kaudu tööinspektorit just nõuannete, selgituste ja kannatlikkuse eest. Tööinspeksioonil on olemas võimekus suurendada sihtkontrolle koos erinevas vormis teavitusega. Sihtkontrolle suunatakse täna näiteks kõrge tööõnnetuste riskiga või muul põhjusel probleemsematesse valdkondadesse. Muudatusena näeksime, et edaspidi eelneks sihtkontrollile teavituskampaania ja järgneks kokkuvõttev teabepäev, kus tutvustatakse tulemusi ja kindlasti selles vaates, kuidas oleks parem töötervishoiu- ja tööohutusalast tegevust ettevõttes korraldada. Samuti on kavas suurendada ettevõttes kohapeal nõustamistegevuse pakkumist selliselt, et konsultandid ja nõustajad ei vastaks enam igapäevaselt samas mahus⁹¹ infotelefonis küsimustele, vaid läheksid soovi korral ettevõttesse kohapeale (nt viiks läbi infopäeva vms vormis teavitustegevuse, et edastatav info jõuaks laiemale sihtrühmani). Lisaks plaanime 2024. aasta alguses avalikustada Tööinspeksiooni veebilehel nimekirja tööandjatest (umbes 4000 ettevõtet), kelle juurde plaanitakse aasta jooksul järelevalve raames minna. Nimekiri on indikatiivne ja selle juures teavitust, et kaebused, vihjed, tööõnnetused kutsuvad suure tõenäosusega ka tööinspektori kohale. Selline teadmine võib meie hinnangul soodustada seda, et tööandjad ise soovivad enne tööinspektori külastust oma ettevõttes nii-öelda asjad korda teha ja vajadusel aitaks kaasa ka konsultanditeenuse paremale sihitamisele. Tööinspeksioon saab igal aastal ca 800 vihjet, milles kirjeldatakse võimalikke rikkumisi. Näeme, et selle pinnalt saaksime samuti ennetust muuta sihitatumaks – näiteks kui lühikese perioodi jooksul jõuab Tööinspeksioonini suurem hulk sarnase sisuga vihjeid, saame selle pinnalt teha meediakampaania(id). Samuti saaks sõltuvalt vihje sisust sisust pakkuda tööandjatele konsultanditeenust, selle asemel, et reageerida järelevalvemenetluse alustamisega.

⁹⁰ Tööinspeksioon on loonud oma teenustele tagasiside andmise süsteemi, mille käigus saadud infot analüüsitakse jooksvalt ning tehakse vajadusel korrekture oma tegevuses.

⁹¹ Selgituseks, et näiteks suveperioodil lühendasime esialgu katsetamise eesmärgil reedeti infotelefonile vastamise aega 1,5 h võrra ning see ei mõjunud kuidagi negatiivselt teenuse kvaliteedile. Samuti oli suveperioodil tulenevalt puhkustest infotelefonil ka vastajaid ajutiselt vähem.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab positiivseks, et Töö-inspeksioon on hakanud suurendama konsultantide arvu. Samuti on hea, et inspeksioonil on kavas suurendada nõustamise osakaalu. Küll aga tuleb võtta siht hoida nõustamist ja järelevalvet lahus, et julgustada tööandjaid ise inspeksiooni poole pöörduma. Kui nõustamine on järelevalve osa, pelgavad tööandjad inspeksioonilt nõu küsida, sest kardavad võimalike eksimuste tõttu trahvi saada. Samuti tasub võimaldada koolitusi neile tööandjatele, kelle tegevuses pole rikkumisi tuvastatud. Keskendumine üksnes neile, kes pole rahatrahvi järel oma tegevuses muudatusi teinud, kuulub ennetustegevuse kolmandale ehk näidustatud tasandile. See tähendab, et kahju on juba sündinud ja ennetustegevuse eesmärk saab olla ainult kahjude süvenemise ärahoidmine. Nagu Riigikontrolli aruanne näitab, on enim puudu teise tasandi ehk sihitatud ennetustööst, mille eesmärk on ära hoida kahju sihtrühmades, kus nende tekke risk on suurem.
Kutse- ja tööst põhjustatud haiguste analüüsimine 114. Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös tervise- ja Terviseameti peadirektoriga: luua täpsed kriteeriumid, mida KH ja TPH analüüs peab sisaldama, et saada praktilist tuge töövõime vähenemise ennetamisel konkreetsetes töövaldkondades. Mõelda läbi, kuidas analüüsi tulemusi kasutada teavitustöös. p-d 104–106, 113	Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: nõustume, et kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste andmete analüüsimine on oluline ja võimaldab anda väärtuslikku sisendit ennetustegevuste planeerimisse. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on kavas koostöös Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ja Tööinspeksiooniga üle vaadata kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste analüüside koostamise põhimõtted. Koostöös Tööinspeksiooniga analüüsi, kuidas kasutada kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste andmeid ennetustegevuste kavandamisel. Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusel. Plaanime 2024. aastal koostöös MKM-iga täpsustada ning tõhustada töökorraldust, et see oleks eesmärgipärasem. Terviseameti peadirektori vastus: Terviseamet on nõus, et on vajalik täiendavalt arutada analüüside sisukamaks muutmise teemal ja avaldab selleks täit valmisolekut. Terviseamet nõustub, et avalikkuse teavitamine peab toimuma ühtse ametkondade vahel kokku lepitud põhimõtete alusel, sest muidu on kaheldav mõjusalt vajaliku sihtrühmani jõudmine. Terviseametile ei ole ametlikult varem teada antud / tagasisidestatud, et analüüsides ei olnud rahul. Terviseamet on igakülgsest valmis analüüsi sisukamalt koostama, kui on selge, millist infot ning milliseid aspekte oleks vaja lisada. Varasemalt on puudunud konkreetne soovitus fookuse kohta (sh ressursside jagamisel). Terviseamet on valmis jagama analüüsides uut teadmist, kui on saavutatud valdkonnas selgus eesmärkide ja vastutajate kohta. Esmalt on mõistlik kliendivaatest tulenevalt teenus uuesti lahti kirjutada, sest riigis ei peaks tegelema mitmeid asutusi sama väärtuse loomisega samale sihtrühmale.
Töövõime teenuste sihtrühma laiendamine ja infosulu kaotamine 138. Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös tervise- ja Terviseameti peadirektoriga ning töötukassa juhatajaga: leida lahendus, kuidas tööandjad saaksid teada, et neil on õigus kasutada töötukassa teenuseid, näiteks tööruumide ja vahendite kohandamise teenust töötaja füüsilistele ja vaimsetele võimetele vastavaks muutmiseks. Muuta vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenused kättesaadavaks nii, et neid saaksid ka inimesed, kelle töövõime pole veel vähenenud või kes pole enam tööealised, kuid töötavad (vanaduspensionärid). Samuti mõelda läbi, kas neid teenuseid peab pakkuma töötukassa. p-d 39, 124, 128–130	Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: auditi soovitusel on välja toodud, et tuleb leida lahendus, kuidas tööandjad saaksid teada, et neil on õigus kasutada töötukassa teenuseid tööruumide ja vahendite kohandamise teenust ehk tõsta tööandjate teadlikkust nimetatud teenusest. Töötukassa osutab vähenenud töövõimega inimestele ja tööandjatele erinevaid teenuseid ning tööruumide ja vahendite kohtandamine on vaid üks neist. Samas nõustume, et Töötukassa teenustest teadlikkuse tõstmine nii vähenenud töövõimega inimeste kui ka tööandjate seas on oluline ja sellega tegelemine on vajalik. Töötuse ennetamiseks ning tagamaks, et tööturul aktiivselt osalevatel inimestel on kaasaegsed oskused ja teadmised, pakub Eesti Töötukassa erinevaid teenuseid nii töötavale kui ka töötule inimesele. Teenuste eesmärk on toetada inimesi uue töö leidmisel, töökoha vahetamisel või tööl püsimisel oskuste puudumise või aegumise tõttu, samuti töötusest tööturule liikumisel ja seal püsimisel – seda sõltumata inimese tervises seisundist. Väga spetsiifilised vähenenud töövõimega inimeste teenused on oma sisult suunatud just inimestele, kellel tervisekahjustus on juba tekkinud ja kõigi vähenenud töövõimega inimeste teenuste pakkumine tervetele inimestele ei ole põhjendatud. Sotsiaalministeerium on välja töötamas pikaajalisel haiguslehel viibivate inimeste meedet, mille eesmärk on toetada nende inimeste tööhõives püsimist ja ennetada püsiva töövõime kaotuse tekkimist. Tööturuteenuste vaatest on projekti raames plaanis alates 2024. aasta keskpaigast ajutise töövõime kaotuse ajal võimaldada inimestele ligipääs Töötukassa poolt pakutavatele töötamist toetavatele teenustele. Enne töövõimereformi määras inimesele töövõime kaotuse protsendi Sotsiaalkindlustusamet, töö leidmisel tuli pöörduda Töötukassasse. Töövõimereformi läbiviimisel kaaluti uue süsteemi korraldava asutusena peamiselt kolme võimalust: 1) uue asutuse loomine; 2) Sotsiaalkindlustusamet või 3) Töötukassa. Uue asutuse loomine välistati, kuivõrd see oleks

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	olnud kõige kulukam. Ka Sotsiaalkindlustusamet välistati, sest asutuse töö oleks tulnud täielikult ümber korraldada (nt asendada püsiva töövõimetuse ekspertiis uue hindamismetoodika ja -menetlusega ning kaasata teisi erialaspetsialiste). Samas oleks üles jäänud küsimus tööturuteenuste pakkumisest, inimese tööturule aitamisest ning toetuse maksmisest. Nimetatud tegevused olid Töötukassa pädevuses ning seetõttu ei peetud otstarbekaks neid Sotsiaalkindlustusametil dubleerida. Valik Töötukassa kasuks tehti lähtuvalt reformi eesmärgist – aidata tervisekahjustusega tööealisi inimesi töö leidmisel ja töö hoidmisel ning suurendada nende tööhõivet. Töötukassa pakkus erinevaid tööturumeetmeid ja -teenuseid. Samuti maksis Töötukassa juba erinevaid töötushüvitisi. Reformiga lisandusid Töötukassale uute tegevustena töövõime hindamine ning töövõimetoetuse määramine ja maksmine. Peame jätkuvalt oluliseks, et inimeste tööle aitamine oleks terviklik protsess ja tööturuteenused, toetuste maksmine ning töövõime hindamine toimuks ühes kohas. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus ei olnud mõeldud tööandjate üldise teadlikkuse suurendamise kohta. Nagu punktides 39 ja 128–130 on selgitatud, on probleem selles, et info töötaja vähenenud töövõime kohta ei jõua sageli tööandjani. Seetõttu ei tea nad, et neil on õigus töötukassa teenustele, millega näiteks kohandada töökeskkonda töötaja füüsilistele ja vaimsetele võimetele vastavaks. Tööandjad saavad töötaja vähenenud töövõimest ja õigusest töötukassa teenustele teada ainult juhul, kui töötaja sellest ise tööandjat teavitab. Ent üldine info töötaja vähenenud töövõime kohta peab jõudma tööandjani. Lahendus võiks olla sarnane ajutiste töövõimetuslehtedega, millest tööandja saab teada riigiportaali eesti.ee kaudu. Eesti Töötukassa juhatuse liikme (juhatuse esimehe ülesannetes) vastus: teeme ettepaneku auditis toodud soovitusi täpsustada. Audit konteksti arvestades tundub, et oluline ei ole kitsalt töökoha kohanduse teenuse alast teadlikkust tõsta, vaid laiemalt, erinevate tervisepiirangutega inimeste töötamist toetavate meetmete osas nii tööandjale kui töötajale. Tööruumide ja -vahendite kohandamine on vaid üks teenustest, mis on tööandjale abiks tervisepiiranguga inimesele töö võimaldamiseks. Lisaks saab töötukassa pakkuda tööandjale nõustamist tervisepiirangutega arvestamisel, tööalaseid abivahendeid, tugiisiku teenust, sotsiaalmaksu soodustust. Samuti on töötaval tervisepiiranguga inimesel võimalik kasutada tööalase rehabilitatsiooni teenust, kogemusnõustamist, aga ka karjäärinõustamist ning erinevaid võimalusi oskuste täiendamiseks. Tööandjate teadlikkuse tõstmine on olnud töötukassa prioriteet töövõime reformi algusest alates ning selleks oleme koostanud erinevaid infomaterjale, korraldanud regulaarselt tööandjatele seminare ning viinud läbi mitu meediakampaaniat, tööandjaid on nõustanud ja teavitatud vähenenud töövõimega inimestele mõeldud teenustest töötukassa tööandjate konsultandid individuaalselt muude kokkupuudete käigus. Leiame, et töötukassa saab panustada teadlikkuse suurendamisse, suunates info eelnimetatud seminaridest ja võimalikest teenustest senisest enam tööandjatele, kes pole töötukassaga varasemalt koostööd teinud ning ka väiksematele ettevõtetele. Riigikontrolli kommentaar: vt Riigikontrolli eelmist kommentaari majandus- ja infotehnoloogiaministri vastusele
Töövõime vähenemise ennetamise juhtimine 189. Riigikontroll soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös tervise-ministriga: luua töövõime vähenemise ennetamiseks terviklik käsitus, mille jaoks vaadata kriitiliselt üle Tööinspektsiooni, Terviseameti ja töötukassa senised ülesanded, hinnata asutuste täpsema tööjaotuse sobivust ja nende suutlikkust ülesandeid täita. p 139–188	Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: soovime tähelepanu juhtida, et käesolev aruanne käsitleb kitsalt töövõime ennetamist töö kontekstis ehk tööga seotud tervisekahjustuste ennetamist⁹². Seega vaadeldakse aruandes vaid ühte töövõime vähenemise põhjustest, eirates asjaolu, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad tegurid, sh elukeskkond, toitumine, liikumine, harjumused jm. Inimese töövõime vähenemise ennetamise tervikliku käsitlemise puhul tuleks seega tähelepanu pöörata erinevatele tervist mõjutavatele teguritele ning tervishoiusüsteemile tervikuna. Aruandes toodud soovitus koondada erinevad teenused ühte asutusse ei arvesta seega asjaoluga, et inimese tervist ja töövõimet mõjutavad väga erinevad põhjused. Eeltoodust tulenevalt leiame, et aruandes toodud erineva sisu ja eesmärgiga teenuste liitmine ühte asutusse ei ole mõistlik, kuna ei paku sisulist lisandväärtust ega laheda aruandes toodud probleemkohti. Teenuste ühte

⁹² Töö võib kahel viisil mõjutada inimese tervist. Tööl võib juhtuda tööõnnetus, mille tagajärjel saab töötaja vigastada või välja võib kujuneda kutsehaigus või tööst põhjustatud haigus, mis on põhjustatud töökeskkonna ohuteguritest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	asutusse koondamise asemel peame oluliseks parandada teenuste kvaliteeti ja vajadusel asutuste vahelist koostööd. Samas nõustume aruandes toodud teatud soovitustega, mis puudutavad näiteks vajadust paremini sihitada Tööinspektsiooni ennetustegevusi ning parandada kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste analüüsimist. Järgnevates punktides on esitatud tagasiside nendes küsimustes. Riigikontrolli kommentaar: on ilmne, et töövõimet mõjutavad ka muud, tööga mitteseotud tegurid. Ent kui tööga seotud aspektidele (töökeskkond, tööohutus, töötervishoid) piisavalt tähelepanu pöörata, saab vähemalt seetõttu töövõime vähenemist ennetada. Senine lähenemine, mille järgi keskenduti kogu tervishoiusüsteemile tervikuna, on aga jätnud töövõime vähenemise ennetamise tähelepanuta. Riigikontrolli aruanne näitab, et see lähenemine ei ole toiminud. Aruande kokkuvõtte peamises soovitusel kirjeldatud põhimõte, et inimesed peavad saama töövõime säilitamisega seotud teemade puhul abi ühest kohast, ei tähenda, et need teenused tuleb liita ühte asutusse. Sarnaselt töövõime hindamise (töötukassa) ja puude tuvastamise (Sotsiaalkindlustusamet) taotluste ühendamisele tuleb mõelda ka ülejäänud töövõimega seotud teemade puhul, kuidas muuta nende kättesaadavust inimeste jaoks mugavamaks. Lisaks, Riigikontrolli soovitus ei sisalda erineva eesmärgiga teemade liitmist. Soovitus keskendub üksnes töövõimega seotud teemadele (töötervishoid, töövõime teenused ja hindamine, kutse- ja tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) ja mitte tööhõive või töövaidlustega seotud valdkondadele. Terviseministri vastus: nõustume esitatud soovitusega. Alates 1. juulist 2023 vastutab teema eest Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ning teeme nendega igakülgset koostööd.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulemusauditi eesmärk on anda hinnang Sotsiaalministeeriumi tegevusele ohutu töökeskkonna loomisel ja vähenenud töövõimega inimeste lisandumise ennetamisel ning luua sellest Riigikogule ja avalikkusele objektiivne pilt.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditeerituks oli Sotsiaalministeerium kui põhivastutaja, kuid auditis hinnati Tööinspeksiooni, Terviseameti, Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Töötukassa (töötukassa) tegevusi, mis on suunatud nii töötajatele kui ka tööandjatele ning aitavad ennetada töötamisest põhjustatud töövõime vähenemist. Hindamisel lähtus Riigikontroll tööturuteenuste ja -toetuste seadusega ning nende asutuste põhimäärustega sätestatud vastavatest ülesannetest.

Hinnangu andmisel lähtuti järgmistest kriteeriumitest:

- Tööinspeksioon, Terviseamet, Sotsiaalministeerium ja töötukassa on süsteemselt ja sihipäraselt viinud ellu tegevusi, millega ennetada töötamise tõttu vähenenud töövõimega inimeste lisandumist.
- Sotsiaalministeeriumi, Tööinspeksiooni ja töötukassa tegevus ning teenused on soodustanud, et tööandjad loovad ohutu töökeskkonna.

Auditi uurimisküsimused olid järgmised:

1. Kas Tööinspeksiooni, Terviseameti, Sotsiaalministeeriumi ja töötukassa tegevus on aidanud ennetada töötamise tõttu vähenenud töövõimega inimeste lisandumist?
2. Kas Sotsiaalministeeriumi, Tööinspeksiooni ja töötukassa tegevus on soodustanud, et tööandjad loovad ohutu töökeskkonna?
3. Millised on töövõimereformi senised tulemused?
4. Kas Eestis kogutavate terviseandmete põhjal saab prognoosida töövõime vähenemist?

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit viidi läbi tulemusauditina. Auditi küsimustele vastuse saamiseks koguti andmeid (selgitusi, dokumente, statistikat, ülevaateid ja analüüse) kõigilt neljalt auditeeritavalt: Tööinspeksioonilt, Terviseametilt, Sotsiaalministeeriumilt ja töötukassalt. Lisaks auditeeritavatele küsiti andmeid ka Tervisekassalt, Sotsiaalkindlustusametist, Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuselt (TEHIK), Maksu- ja Tolliametist ning Siseministeeriumilt (rahvastikuregistrist), et vastata auditi neljandale uurimisküsimusele.

Auditeeritud periood on 01.01.2012–31.12.2021.

Neljandale uurimisküsimusele vastamiseks võeti aluseks perioodil 01.07.2016–31.12.2021 töötukassas esimest korda töövõimet hinnanud inimesed (ehk inimesed, kes polnud varem Sotsiaalkindlustusametis töövõimetuspensionärina arvel) ning neile moodustati sarnane võrdlusgrupp (kattusid sugu, sünniaasta, elukoht KOVi täpsusega) inimestest, kes pole töövõimet hindamas käinud. Asutused esitasid Riigikontrollile andmed anonümiseeritud kujul⁹³ ning andmestik sisaldas:

- töövõime hindamise andmed: hindamise aeg ja tulemus;

⁹³ Riigikontrollile esitatud eri asutuste andmed ühendati asutuste endi poolt ning nende loodud ja vahendatud pseudonüümide abil. Asutused esitasid andmed Riigikontrollile üksnes pseudonüümide kaupa ehk eemaldasid isikuandmed. See tähendab, et Riigikontrollini jõudnud andmed olid Riigikontrolli jaoks anonümiseeritud kujul.

- Tööinspektsiooni andmed (ainult töövõimet hinnanud inimeste kohta):
 - tööõnnetuste andmed: toimumise aeg, õnnetuse raskusaste;
 - kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haigestumiste andmed;
- haiguslehtede andmed: haiguslehtede arv ja kestus;
- puude hindamise andmed: puude hindamise olemasolu, puude hindamise tulemus ehk puude raskusaste ja tegevuspiirangud;
- [ametinimetused](#) ja
- sissetuleku andmed (detsiilide kaupa).

Andmestiku analüüsimisel kasutati ülevaate saamiseks kirjeldavat statistikat, töövõimet hindama minemise prognoosimiseks binaarset logistilist regressiooni ning masinõpet (otsustuspuu meetodil).

Tabel 1. Auditi raames toimunud intervjuud

Asutus	Kuupäev	Osalejad
Tööinspektsioon	21.12.2021	peadirektori asetäitja Meeli Miidla-Vanatalu
Eesti Ametiühingute Keskliit	23.12.2021	esimees Peep Peterson, organisatsioonisekretär Evelin Tomson
Eesti Puuetega Inimeste Koda	03.01.2022	nõustaja Kristi Rekand
Eesti Kutsehaigete Liit	03.01.2022	tegevjuht Tiina Kink
Eesti Töötukassa	06.01.2022	juhatuse liige Pille Liimal, analüüsiosakonna vanemanalüütik Angela Poolakese, töövõime hindamise ja töövõimet toetavate teenuste osakonna juhataja Sirlis Sõmer-Kull
Eesti Tervishoiuarstide Selts	07.01.2022	juhatuse esinaine Karin Sarapuu, juhatuse liige Evelyn Aaviksoo
PERHi kutsehaiguste ja töötervishoiu keskus	07.01.2022	keskuse juhataja kohusetäitja Jaanika Sass
Eesti Tööandjate Keskliit	10.01.2022	analüütik-nõunik Raul Aron, õigusnõunik Piia Zimmermann
Sotsiaalministeerium	13.01.2022	tööhõive osakonna juhataja Brit Rammul, tööhõive osakonna nõunik Lii Pärj, töö- ja pensionipoliitika osakonna töökeskkonna juht Seili Suder, töö- ja pensionipoliitika osakonna nõunik Eva Põldis
Eesti Haigekassa (nüüd Tervisekassa):	18.01.2022	ravikindlustuse osakonna juhataja Avely Raid-Lelov, järelevalve osakonna juhataja Jelena Kont, ravikindlustuse osakonna peaspetsialistid Tea Matson ja Helje Karus
Sotsiaalkindlustusamet	02.02.2022	ekspertiisitalituse juhataja Leila Lahtvee, finantsarvestuse talituse juhataja Signe Uustal, ekspertiisi ja sotsiaaltoetuste talituse metoodik-ekspertarst Meris Tammik, hüvitiste osakonna juhataja Kati Kümnik, ärteenuste talituse teenuse juht Kati Mäesaar, teenuste osakonna juhataja Hannes Danilov, erihoelekanade ja rehabilitatsiooni talituse juhataja Lagle Kalberg, abivahendite talituse juhataja Tiia Orlovski
Terviseamet	22.02.2022	peaspetsialist Kaie Soodla
Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon	18.11.2022	president Ille Nakurt-Murumaa, juhatuse liige Mait Ruut

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati aprillis 2023.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Otti Eylandt, Kristi Loide ja auditijuht Rauno Vinni.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80094.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid töövõime vähenemise ennetuse valdkonnas

29.06.2007 – Riigi tegevus tööõnnetuste vähendamisel

30.09.2008 – Strateegiad tervislike eluviiside ja hoiakute kujundamiseks

10.03.2011 – Järelaudit riigi tegevusest turvalise töökeskkonna tagamisel

06.02.2017 – Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Valdkonna ülevaade

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, sh tööhõive, tööturu, töökeskkonna ja töösuhete edendamine ja toetamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.⁹⁴ Töökeskkonnapoliitika ülesanne ei ole mitte ainult kõrvaldada või vähendada töökeskkonna ohte ja negatiivseid mõjureid, vaid ka arendada positiivseid tegureid, mis teevad võimalikuks töötaja töövõime säilimise kogu tööelu kestel.⁹⁵

Töövõime vähenemise ennetamise sihtrühma piiritlemine

Töölepingu seaduse kohaselt tohib tööandja sõlmida töölepingu üldjuhul vähemalt 15-aastasega ning ülemist vanusepiiri töötamiseks seatud ei ole.⁹⁶ See tähendab, et vanaduspensionialine inimene võib soovi korral töötada ning talle laienevad kõik seaduslikud õigused, mis käsitlevad töösuhteid ning töötervishoidu ja -ohutust. Vanaduspensioniga on aga ülemiseks piiriks seatud töövõime hindamisel. Täpsemalt, kuigi rahvastiku tööjõud sisaldab ka vanaduspensionialisi, siis töövõimetoetuse seaduse alusel on õigus töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele piiritletud 16-aastaste kuni vanaduspensionialiste inimestega⁹⁷.

Selles auditis käsitleb Riigikontroll töövõime vähenemise ennetustegevuste sihtrühmana kogu tööjõus osalevat rahvastikku ehk inimesi, kes on vähemalt 15-aastased ja ka vanaduspensionialised, kes töötavad või soovivad töötada.

Töökeskkonnapoliitika ja ennetustegevuste meetmed eri tasanditel

Sotsiaalministeerium seab töökeskkonnapoliitika riiklikke strateegilisi eesmärke ja koostab vastavate õigusaktide eelnõusid. Kuna Sotsiaalministeeriumil puudub töövõime vähenemise ennetuse terviklik kontseptsioon, liigitas Riigikontroll neid ennetustegevusi sõltuvalt tegevuste eesmärgist auditi raames järgmiselt. Vt tabelit 1 järgmisel lehel.

⁹⁴ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#), §2 lg 1.

⁹⁵ [Töötervishoid ja tööohutus](#), Sotsiaalministeerium.

⁹⁶ [Töölepingu seadus](#), §7.

⁹⁷ [Töövõimetoetuse seadus](#), §2 lg 1.

Tabel 1. Töövõime vähenemise ennetustegevuste jaotus ennetustöö kolme tasandi järgi auditi käsitluses

Esimene tasand	Teine tasand	Kolmas tasand
Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi TTOS) eesmärk on tagada inimeste õigus tervisele ohutuks töökeskkonnaks ning käsitleb esmatasandi ennetustegevusi töövõime vähenemisel. TTOSis kirjeldatud töötervishoiu ja tööohutuse nõuded kehtivad tööandjatele ja töötajatele (sh ametnikele) ning nende nõuete rikkumise eest on võimalik mõlemat osapoolt vastutusele võtta.	Ohutu töökeskkonna tagamisel on lisaks TTOSile suur hulk määrusi, mis kirjeldavad kas ja kui palju tohib töötaja teatud ohuteguritega kokku puutuda (nt „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded töötamisel plahvatusohtlikus keskkonnas“, „Töövahendi kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“, „Plii ja selle ioonsete ühendite kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“). Auditi raames ei vaadatud, kas TTOSi määrustega on piisavalt kaetud töökeskkonnas olevad ohutegurid, et ennetada töövõime vähenemist.	Kolmandal ennetustasandil on kõik need tegevused, mis on suunatud tervisekahjustuse saanud inimestele, et hoida ära tervisekahju süvenemist või selle tekkimist teistel sarnast tööd tegevatel inimestel. Näiteks töötervishoiuarsti otsus ja suunised, millist tööd on konkreetsel töötajal sobilik teha. Tööinspeksioon annab ennetustegevusse olulisema panuse kolmandal tasandil, analüüsides töökeskkondi, kus on toimunud tööõnnetused või tuvastatud kutsehaigestumine, kuna saab seekaudu vajalikku infot, kuidas on võimalik muuta töökeskkondi ohutumaks.
Tööinspeksioon teeb järelevalvet töötervishoidu ja tööohutust reguleerivate õigusaktide täitmise üle. Kuigi Tööinspeksiooni tehtavat järelevalvet võib tinglikult lugeda ka ennetustegevuseks, on see siiski vaid väikene osa universaalsest ehk esimese tasandi lähenemisest.		Kolmanda tasandi ennetustegevuse all on kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste käsitlus, nende haigusjuhtumite analüüsimine ning analüüsitulemuste põhjal töötervishoiu valdkonna arendamine. Eestis täidab seda rolli Terviseamet (v.a haigusjuhtude tuvastamine ja diagnoosimine, seda teeb kutsehaiguste ja töötervishoiu keskus). Kutse- ja tööst põhjustatud haigestumiste käsitlus ennetustöös on sarnane toimunud tööõnnetustega, st kahju on küll juba sündinud, kuid oluline on tuvastada tekkepõhjuseid, et seeläbi ära hoida olukorra halvenemine või sündmuse kordumine teistel töötajatel.
Töötervishoiuteenus katab teoreetiliselt ära kõik kolm ennetustasandit, kuna on mõeldud kõigile töötajatele sõltumata nende tervisekao riskiastmest kuni kahjude vähendamise teenusteni välja. Töökeskkonna perspektiivist saab lugeda teise tasandi olulisemateks juhendmaterjalideks töölepinguseadust ning tööandja koostatud riskianalüüsi (mis arvestab konkreetsete ohuteguritega kokkupuutumist) ning sellest juhinduvat töökorraldust (nt töötamise aeg ja viis, sh isikukaitsevahendite kasutamine). Töötervishoiuarsti teenus on kohustuslik küll kõigile töötajatele, kuid teenuse kasutamine (teenuse tarbimise sagedus, tellitavad uuringud või analüüsid) lähtub töötaja tervislikust seisundist ja töö iseloomust.		
Sotsiaalprobleemide ennetamine, mis ei ole töövõime vähenemise ennetustegevused		
Töövõimetoetuse seaduse eesmärk on toetada pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega inimeste töötamist ja töölesaamist. Seega ei ole seaduse eesmärk hoida ära töötamisest tekkivat tervisekadu, vaid ennetada tööturult heitumist. Tööturult heitumise ennetustegevused on ka väga olulised, kuid need ei ole seotud töövõime vähenemise ennetamisega. Tööturul aktiivsena püsimise teenuseid pakub Eesti Töötukassa ning teenused on suunatud kõigile töötada soovivatele inimestele (v.a töövõime hindamine ja sellega seotud teenused) või töötajaid leida soovivatele ettevõtetele.		
Sarnaselt Eesti Töötukassa tööturuteenustega ei ole töövõime vähenemise ennetustegevus hüvitiste ja toetuste maksmine. Seega võivad nii vähenenud töövõime kui ka kutse- või tööst põhjustatud haigestumise diagnoos olla arvestatavaks riskiteguriks sotsiaalprobleemide tekkimisel, kuna inimese võimalused töötada ja sissetulekut teenida võivad olla piiratud. Sotsiaalsete probleemide riskide ennetamiseks tehtavad tegevused (nt töövõimetoetus) ei ole samad, mis on töövõime vähenemise ennetustegevused.		

Allikas: Riigikontroll

Lisa B. Tööinspeksiooni teavitustegevused

Tabel 1. Tööinspeksiooni teavitustegevuste sobivus töövõime vähenemise ennetamiseks

Teavitustegevus	Formaat	Infokanal	Sagedus	Kellele suunatud?	Ennetustegevuse tasand	Kas sisaldab töövõime vähenemise ennetamise teavitustegevusi	Koondhinnang teavitustegevuse mõjule töövõime vähenemise ennetamisel	Selgitus koondhinnangule
Alustava ettevõtja infokiri	E-kiri	E-post	1 kord ettevõtte registreerimisel	Tööandja	1 – universaalne	0 – puudub või 1 – vähesel määral	0 – puudub või 1 – vähene	Ühekordne üldine info
Ajakiri Tööelu	Trükifail paberil ja internetis	Paberil tellitav, internetis Tööinspeksiooni kodulehel	3–4 korda aastas (v.a 2020. aasta, kui ei ilmunud ühtegi numbrit)	Tööandja, töötaja	1 – universaalne	0 – puudub või 1 – vähesel määral	0 – puudub või 1 – vähene	Üldine, juhuslik ja piiratud kättesaadavusega info, mille tarbimine sõltub tööandja ja töötaja initsiatiivist
Tööinspeksiooni infomaterjalid	Trükifail paberil ja internetis	Paberil tellitav, internetis Tööinspeksiooni kodulehel	Teemapõhine, ei ilmu regulaarselt	Tööandja, töötaja	1 – universaalne	2 – mõõdukalt	0 – puudub või 1 – vähene	Üldine ja piiratud kättesaadavusega info, mille tarbimine sõltub tööandja ja töötaja initsiatiivist
Tööinspeksiooni nõustamisteenus	E-kiri ja telefonikõne	E-post ja telefon	Vajaduspõhine	Tööandja	2 – valikuline või 3 – näidustatud	1 – vähesel määral	0 – puudub või 1 – vähene	Põhiline fookus õiguslike nõuete õigesti täitmise nõustamisel, mitte ennetusel
Üritused	Seminar, veebiseminar, konverents	Vahetu osalemine kohapeal või interneti vahendusel, videosalvestus internetis	1–10 korda aastas	Tööandja (töökeskonna-spetsialist)	1 – universaalne	2 – mõõdukalt	0 – puudub või 1 – vähene	Vajaduspõhise info saamine eeldab, et töökeskonnaspetsialist saab konkreetsel ajal osaleda; info hilisem ülesleidmine keeruline; eeldab ka, et sel spetsialistil on oma asutuses piisavalt sõnaõigust inspeksiooni soovitude rakendamiseks ⁹⁸
Kampaaniad	Trükifail paberil ja internetis, video, pressiteade, konverents	Internetis You-Tube'is, Tööelu portaalis (sh Facebookis), Tööinspeksiooni kodulehel, meedias, vahetu osalemine kohapeal	1–6 korda aastas (v.a 2019. ja 2020. aastal, kui ei olnud ühtegi kampaaniat)	Tööandja ja töötaja	1 – universaalne	2 – mõõdukalt	0 – puudub või 1 – vähene	Üldine ja juhuslik info

⁹⁸ Tööinspeksioon ei ole eraldi uurinud, kas ja milliseid takistusi on töökeskonnaspetsialistidel nende soovitude ja juhendite rakendamisel oma asutuse töökeskonnas. Samas on inspeksioon järeldanud ettevõtteid hiljem kontrollides, et olukord on paranenud ehk tänu töökeskonnaspetsialisti teadlikkuse tõusule on ettevõtte kitsaskohtadele senisest rohkem tähelepanu pööratud.

Lastele ja noortele suunatud Napo	Video internetis, kooolitus kohapeal	Internetis You-Tube'is, Tööelu portaalis, Töö-inspeksiooni kodulehel, kohapeale tellitav	Teemapõhine, ei ilmu regulaarselt	Tulevane tööandja ja töötaja	2 – valikuline	3 – piisavalt	2 – mõõdukas	Info kättesaamine sõltub haridusasutuse ja lapsevanema initsiatiivist ja teadlikkusest
Sektoripõhised märgukirjad	E-kiri	E-post	Vajaduspõhine, ei ilmu regulaarselt	Tööandja	2 – valikuline või 3 – näidustatud	2 – mõõdukalt või 3 – piisavalt	1 – vähene	Põhiline fookus järelevalve teavitustööl, mitte ennetusel
Töökeskkonna konsultandi teenus	Nõustamine kohapeal	Kohapeale tellitav	Vajaduspõhine	Tööandja	2 – valikuline või 3 – näidustatud	2 – mõõdukalt	2 – mõõdukas	Põhiline fookus õiguslike nõuete õigesti täitmise nõustamisel, väga piiratud kättesaadavus

Allikad: Tööinspeksioon ja Riigikontrolli hinnangud

Lisa C. Sotsiaalministeeriumi arengukavad

Sotsiaalministeerium lähtub oma tegevuses praegu kahest valdkondlikust arengukavast: rahvastiku tervise arengukavast (RTA, 10-aastane periood) ja heaolu arengukavast (7-aastane periood), varem oli ministeeriumil lühemate perioodide kohta (3 aastat) Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukavad.

Seejuures on tähelepanuväärne, et RTA-le (2009–2020) tellis Sotsiaalministeerium 2017. aastal Poliitikauuringute Keskuselt Praxis [vahehindamise](#), mis tõi välja mitmeid puudusi arengukava probleemide väljaselgitamisel ja eesmärkide seadmisel. Muu hulgas oli vahehindamise põhilised järeldused järgmised:

- „RTA üldeesmärgid on keskseks suunaseadjaks Eesti tervisepoliitikas, kuid oma üldsõnalisuses ei paku RTA lahendusi ja strateegilisi tegevusjuhiseid poliitikate kujundamiseks. Selle tulemusena on mitmetes RTA tegevusvaldkondades ellu viidud tegevusi, mille eesmärgipärasus ei ole üheselt selge.“
- „Valdkondlike tervisestrategiate integreerimine RTA-sse ei ole toonud kaasa soovitud positiivseid muutusi. Pigem on varasem süsteemne vaade valdkonna tegevustele asendunud killustunud vaatega.“
- „RTA on väärtuslik ja oluline, kuid väga mahukas arengukava, mille elluviimise protseduurid ei ole olnud sedavõrd suure strateegia juhtimiseks kohased. Selle tulemusena ei ole RTA seni olnud Eesti tervisepoliitikas oluliste muutuste vedur. RTA täidab eelkõige eelarve planeerimise ja aruandluse rolli, vähem tegevuste sisulise strateegilise kavandamise rolli.“

Kui Praxis tegi sellised tähelepanekud ühe Sotsiaalministeeriumi arengukava kohta, oleks olnud loogiline järeldada, et sarnased puudused võivad olla teises, heaolu arengukavas (2016–2023), mis koondas muu hulgas tööpoliitika strateegilised eesmärgid aastateks 2016–2023, pidi andma tervikvaate peamistest eesmärkidest, tegevussuundadest ja probleemidest ning mis koostati vajaduse tõttu luua poliitika kujundamisel ühtne strateegiline alus.

Ent isegi kui Sotsiaalministeerium ei pidanud ühe arengukava puuduste ülekandmist teisele võimalikuks, olnuks loogiline eeldada, et RTA vahehindamise tulemuste tõttu tellib ministeerium vahehindamise ka heaolu arengukavale (2016–2023). Kasvõi selleks, et veenduda sarnaste probleemide puudumises.

Sotsiaalministeerium aga otsustas heaolu arengukavale vahehindamise tellimata jätta. Ministeerium põhjendas Riigikontrollile seda otsust asjaoluga, et toona ei olnud valdkonna arengukavade vahehindamiseks kohustust, vaid neid võis tellida vajaduse korral⁹⁹ ning heaolu arengukava 2016–2023 puhul ministeerium seda vajadust ei näinud.

⁹⁹ Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. a määrus nr 302, § 8 lõige 3. Vaatlusalusel perioodil kehtinud redaktsioonid: [RT I, 14.10.2014, 10](#), 10 ja [RT I, 12.12.2017, 23](#).