

Töövõime vähenemise ennetamine

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

peakontrolör Ines Metsalu-Nurminen
auditijuht Rauno Vinni
audiitorid Kristi Loide ja Otti Eylandt

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istung
27.09.2023

Auditi eesmärk, periood ja auditeeritavad

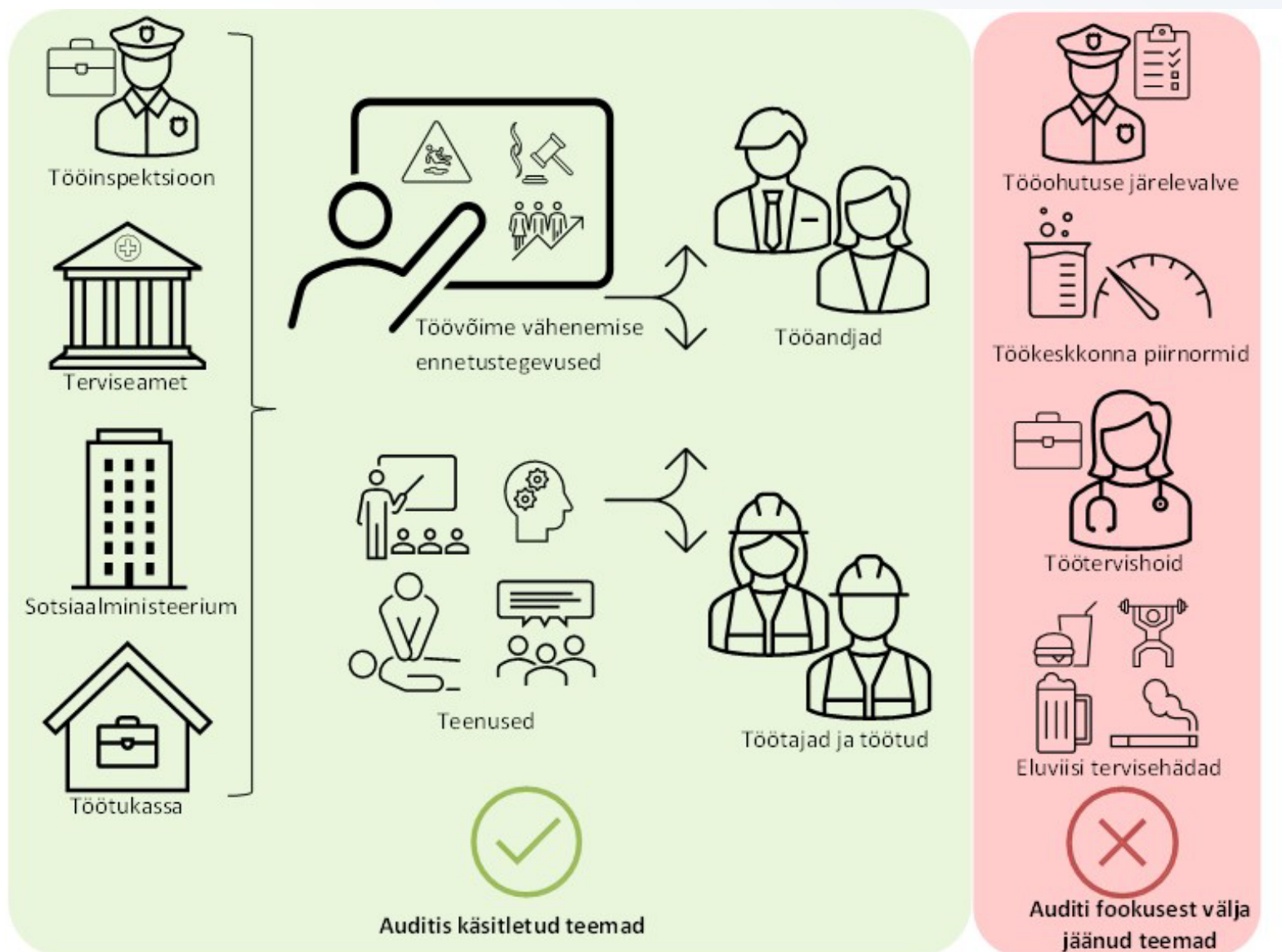
- Anda hinnang Sotsiaalministeeriumi tegevusele ohutu töökeskkonna loomisel ja vähenenud **töövõimega** inimeste lisandumise ennetamisel.
- Auditeeritud periood oli 01.01.2012–31.12.2021.
- Auditeeritud asutused olid:
 - Sotsiaalministeerium (alates 01.07.2023 vastutab valdkonna eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium),
 - Tööinspektsioon,
 - Terviseamet,
 - Eesti Töötukassa.



Auditi põhiküsimused

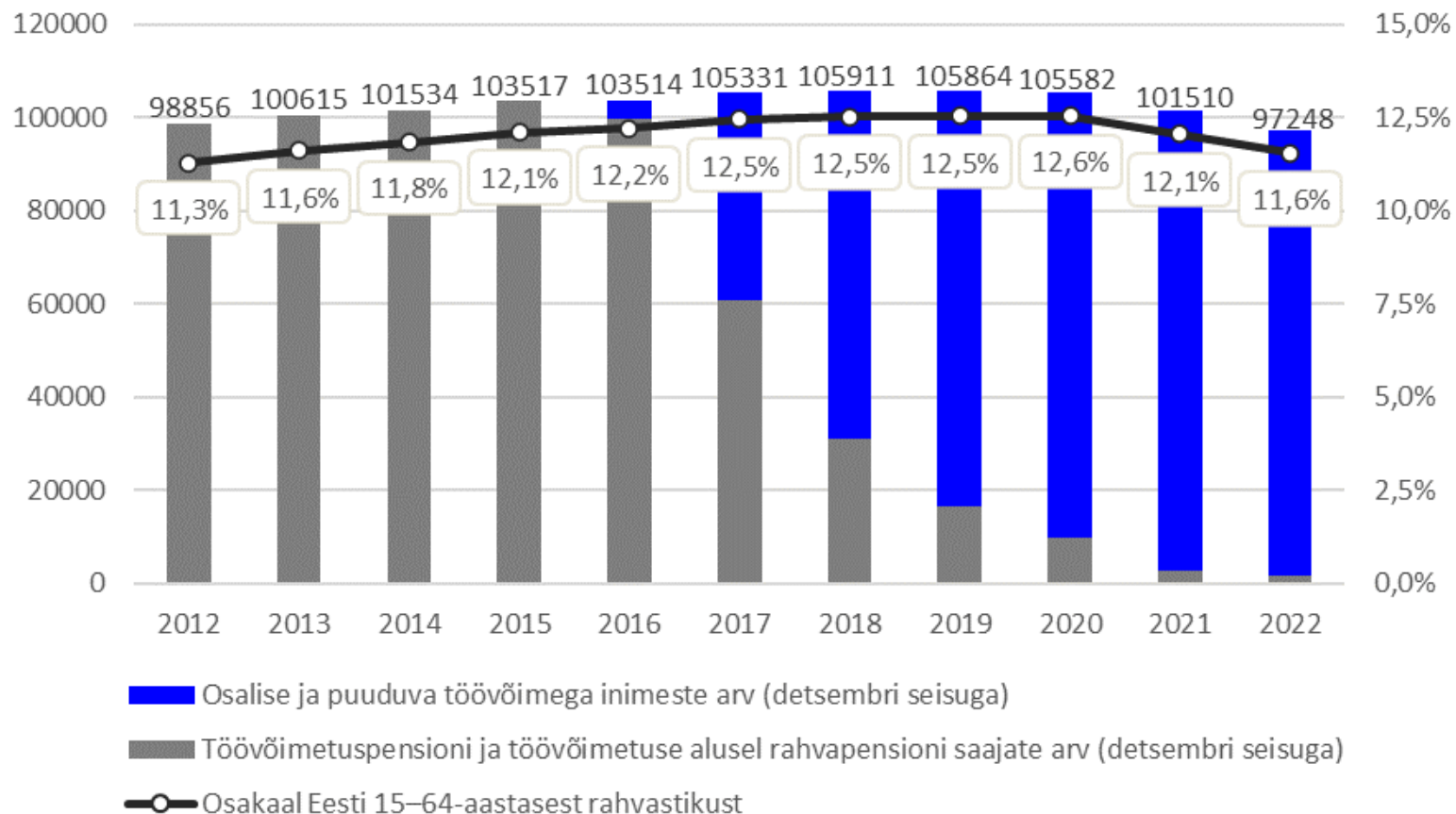
1. Millised on töövõimereformi senised tulemused?
2. Kas Tööinspektsiooni, Terviseameti, Sotsiaalministeeriumi ja Töötukassa tegevus on aidanud ennetada **töötamise tõttu** vähenenud töövõimega inimeste lisandumist?
3. Kas Sotsiaalministeeriumi, Tööinspektsiooni ja Töötukassa tegevus on soodustanud,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

Auditi ulatus



Töövõimetoetust saavate inimeste osakaal tööealisest rahvastikust on 2013. a tasemel, ent reform on aidanud kasvul pidurduda

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



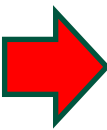


Töövõime kaotuse ennetamine jäi töövõimereformi eesmärkidest ellu viimata. Läbi mõeldud ja sihtrühmi silmas pidav ennetustöö on siiani tegemata

- Nii vähenenud töövõimega inimeste arvu kui ka kulude osakaalu mittevähendamise üks põhjus on see, et reformi eesmärkide **elluviimisest jäi kõrvale töövõime vähendamise ennetamise** täiendavate meetmete loomine.
- Sotsiaalministeeriumil **ei ole terviklikku käsitlust töövõime vähendamise ennetustööst**, mistõttu on ka selle elluviimine puudulik ja valdkonnas keskendutakse peamiselt järelevalvele.

Senine ennetustöö on valdavalt universaalne ja passiivne

Joonis 2. 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

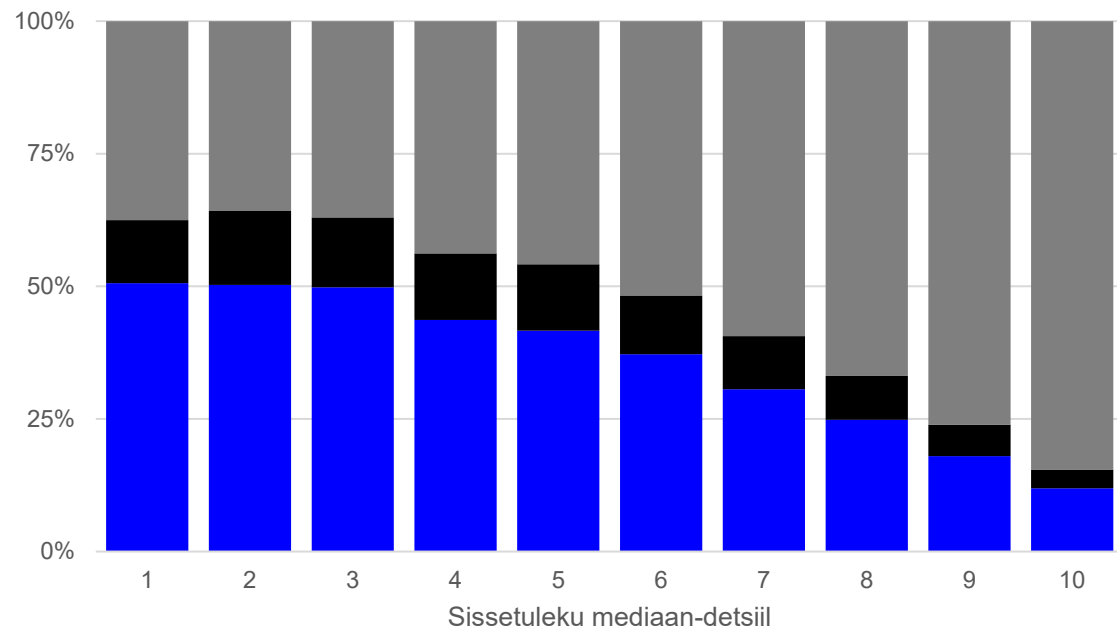
- Kahjude vähendamise seotud tegevused. Ennetustegevused on suunatud **individuaalselt inimestele, kellel on juba riskid realiseerunud**, ning eesmärk on hoida ära probleemide süvenemine ja nende edasikandumine teistele isikutele.



Ennetust saab muuta tulemuslikumaks, kui ennetustegevused on ametirühmade põhised

- Töövõime hindamise tulemust ega hindama minemist ei ole võimalik prognoosida üksikute tunnuste (nt vanuse, elukoha, haiguslehtede ja puude taotluste andmed) põhjal iga inimese kohta eraldi.
- Ainult haiguslehe võtmine ei näita riski, et inimene läheb töövõimet hindama.
- Töövõimet hindama minemise prognoosimisel on oluline tunnus sissetuleku suurus.
- Väiksemas riskis on need inimesed, kelle sissetulek jääb kõrgemasse detšiili (> 6, vt joonis 3).

Joonis 3. Töövõime hindamise tulemused sissetulekute lõikes perioodil 2016–2021





Sotsiaalministeerium plaanib luua sekkumismeetme pikaajalisel haiguslehel viibivatele inimestele, kuid sellest ei piisa

- Eesmärk on toetada pikaajalise haigusega inimeste **tööhõives** püsimist, mitte ennetada **töövõime** vähenemist.
 - Plaanitav meede kuulub ennetustöö kolmandale tasandile, selle sihtgrupp on üksnes üle 60 päeva järjest haiguslehel olevad töötajad, kelle haiguslehe jätkamise vajadus on veel vähemalt 30 päeva ja kes ei vaja haiglaravi.
- Riigikontrolli analüüs näitab, et meede hakkab toimima vaid nende inimeste jaoks, kes saavad endale majanduslikult lubada pikal haiguslehel olemist.
 - Seega **ei jõua 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.



Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministri ja Tööinspektsiooni peadirektoriga

- Muuta Tööinspektsiooni 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.



Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogiaministrile koostöös terviseministri ja Terviseameti peadirektoriga

- Luua täpsed **kriteeriumid**, mida **kutsehaigestumis- ja tööst põhjustatud haigestumisjuhtumite analüüs peab sisaldama**, et saada praktilist tuge töövõime vähenemise ennetamisel konkreetsetes töövaldkondades. Mõelda läbi, kuidas analüüsi tulemusi kasutada teavitustöös.



Riigikontrolli soovitus majandus- ja infotehnoloogia-ministrile 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 tööealised, kuid töötavad (vanaduspensionärid).

Peamine soovitus

- Võtta tööturupoliitikas **tööhõive kõrval** eraldi tähelepanu alla **töövõime** ja luua töövõime vähenemise ennetamiseks terviklik käsitus. Vaadata selleks kriitiliselt üle Tööinspektsiooni, Terviseameti ja Töötukassa senised ülesanded, hinnata asutuste täpsema tööjaotuse sobivust ja nende suutlikkust ülesandeid täita.

Võtta siht töövõime valdkonna **killustumise vähenemiseks** ja muuta inimeste abisaamise teekond töövõimega seotud teemadel (töötervishoid, töövõime teenused ja hindamine, kutse- ja tööst põhjustatud haiguste diagnoosimine) lihtsamaks.