

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-1.4/07/47
29.06.2007

Riigi tegevus tööõnnetuste vähendamisel

Tallinn
2007

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumi ja Tööinspeksiooni tegevust ohutu töökeskkonna tagamisel, et selgitada välja, kas riik on teinud töökeskkonna parandamiseks ja tööõnnetuste vältimiseks kõik vajaliku. Selleks uuris Riigikontroll, kas riigil on olemas täpne ülevaade tööõnnetustest ja kutsehaigustest ning tegevuskava ohutu töökeskkonna loomiseks; kas järelevalve töökeskkonnaga seotud nõuete ja ettekirjutuste täitmise üle tagab puuduste avastamise ja ennetamise.

Puudused töökeskkonnavalase töö korraldamisel on üheks põhiliseks kutsehaiguste, tööõnnetuste ja tööga seotud haiguste põhjustajaks. Iga kaotatud inimelu ja haiguslehel oldud tööpäev toob aga riigile kaasa kulutusi kümnete miljonite kroonide ulatuses, ühiskonna kulud on veelgi suuremad. Tööinspeksiooni andmetel kulus riigil näiteks 2004. aastal tööõnnetuste tõttu 48,7 miljonit krooni ning ühiskonnal pea 600 miljonit krooni. Võib arvata, et praeguseks on need kulud veelgi kasvanud.

Eestis registreeritakse aastas üle 3000 tööõnnetuse ning kutsehaigusi saja ringis, mis ELi keskmisega võrreldes annavad esmapilgul tunnistust heast olukorrast, kuid andmete puudulikkuse tõttu siiski seesugust järeldust teha ei saa. Hoopis vastupidise pildi Eesti töökeskkonnast annavad Eurostati andmed, mille kohaselt oli Eestis 2004. aastal surmaga lõppenud tööõnnetusi 100 0000 töötaja kohta üle kahe korra rohkem kui ELi vanades liikmesriikides. Kuna surmaga lõppenud tööõnnetusi on pea võimatu varjata, siis võib seda statistikat pidada kõige täpsemaks näitajaks Eesti töökeskkonna võrdlemiseks teiste Euroopa riikidega.

Auditi tulemusena leiab Riigikontroll, et riik pole teinud kõike vajalikku, et tagada Eesti inimestele ohutu töökeskkond. Sellest annavad tunnistust järgmised tähelepanekud:

- **Riigil puuduvad usaldusväärsed andmed tööõnnetuste ning kutsehaigete kohta.** On teada küll registreeritud õnnetuste ja haigete arv, kuid tuginedes eri analüüsidele, ei saa neid lugeda õigeks. Riigis loodud süsteem ei motiveeri ei tööandjaid ega töötajaid tööõnnetusi ja kutsehaigusi registreerima. Kutsehaiguste diagnoosimise kohmakus takistab võimalike kutsehaiguste kindlakstegemist.
- **Riigil ei ole ühtset ohutu töökeskkonna loomise strateegiat.** Sotsiaalministeerium töötab praegu välja töövaldkonda reguleerivat strateegiat, mis peaks hõlmama nii tööhõive, töösuhete kui ka töökeskkonna temaatikat ja valmima 2007. aasta lõpuks. Kuigi seadus näeb ette sotsiaalpartnerite kaasamiseks Töökeskkonna Nõukogu tegevuse, ei kogunenud see 2006. a jooksul kordagi.
- **Käivitatud ei ole tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustust.** Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi rakendamist on planeeritud juba üle kümne aasta, kuid siiani edutult. Toimiv kindlustussüsteem motiveeriks ühest küljest muutma tööturu osapooli töökeskkonda ohutumaks ning teisest küljest registreerima tööõnnetusi ja kutsehaigusjuhtumeid.
- **Ennetustegevusele ei ole seni pööratud küllaldaselt tähelepanu.** Ennetustegevust käsitletakse eelkõige järelevalvetöö ühe osana, vähe on tegeletud süstemaatilise koolitamise, nõustamise ja teavitamisega. Kutseõppe raames ei anta õpilastele küllaldaselt teadmisi tööohutusest ja vajalikke oskusi, kuidas end ohtude eest kaitsta. Töökeskkonnaspetsialistide koolitust korraldatakse vähe ning toimuvat töökeskkonnavolinike ja -nõukogu liikmete koolituse kvaliteeti ei kontrollita.
- **Info järelevalve planeerimiseks on puudulik.** Järelevalvetegevuse planeerimiseks annab Tööinspeksioon oma kohalikele inspeksioonidele ette üldised suunad ja ministeerium peab vajalikuks kõikide tegevusalade töökeskkonnast ülevaate saamist. Paraku oleks järelevalve parema planeerimise eelduseks tööõnnetuste ja (kutse)haiguste statistika ning järelevalvetegevuse tulemuste põhjalik analüüs, mis praegu on aga puudulikud.
- **Järelevalve käigus tehtud ettekirjutuste täitmist paljudel juhtudel ei kontrollita.** Tihti rahuldutakse vaid tööandjalt saadud infoga, et ettekirjutused on täidetud, kuigi tegelikkuses ei

pruugi see tähendada töökeskkonna ohutumaks muutumist. Kindlaks pole määratud, millistel juhtudel tuleb ettekirjutuste täitmist kohapeal kontrollida. Kuna vaid väikse osa ettekirjutuste puhul veendutakse kohapeal, et need on täidetud, siis rakendatakse ettekirjutuste täitmata jätmise korral sanktsioone mõjutusvahendina harva.

Peamised ettepanekud

sotsiaalministrile

- Töötada välja koostöös sotsiaalpartneritega ajakohane töökeskkonnapoliitika, milles on esitatud selge tööjaotus, tähtajalised eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud ressursid. Selle dokumendi alusel saab paremini suunata ohutu töökeskkonna kujundamist, tõhusat ennetustegevust ning Tööinspeksioon planeerida oma järelevalvestrateegiat ning -toiminguid.
- Kaaluda Tööinspeksioonile kui antud valdkonnas kõige kogenumale institutsioonile töökeskkonnakoolituse ülesande panemist, moodustades näiteks inspeksiooni koosseisus koolitusega tegeleva üksuse, ning algatada selleks inspeksiooni põhimääruse muutmine. Käsitleda planeeritavas tööohutuse ja -tervishoiu strateegias noortele suunatud väljaõppe ja tööõnnetuste ennetuse teemat.

sotsiaalministrile koostöös rahandusministriga

- Algatada tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse rakendamine. Kindlustus avaldab positiivset mõju töökeskkonnale ning parandab tööohutuse tagamise meetmeid.

Tööinspeksiooni peadirektorile

- Näha ette, mis juhtudel ja kujul tuleb ettekirjutuste täitmist kohapeal kontrollida, et tagada tuvastatud puuduste likvideerimine ja ohutu töökeskkond.

Sotsiaalminister teatas oma vastuses, et Sotsiaalministeerium on teadvustanud ohutu töökeskkonna tähtsust pika, osapooltele rahuldust pakuva ja tulemusliku tööelu saavutamisel. Ministeerium on alustanud töövaldkonna strateegia väljatöötamist ning see valmib 2007. aasta lõpuks.

Kuna minister peab oluliseks riikliku järelevalve tõhustamist, on alustatud Tööinspeksiooni organisatsiooni analüüsiga, et kujundada inspeksiooni struktuur regioonipõhiseks, tagades nii töökorralduse suurema paindlikkuse ja tegevuse tõhususe. Minister nõustub ettepanekuga kehtestada selged ja üheselt arusaadavad põhimõtted järelevalveotsuste täitmise kontrollimise ja hindamise kohta.

Tööandjate teadlikkuse tõstmiseks on plaanitud ühtlustada tööandjatele kohustuslikku töötervishoiu ja tööohutuse koolituse õppekava ning alates 2008. aastast korraldada ulatuslik töökeskkonna volinike ja -spetsialistide baas- ja täiendkoolitus.

Tööinspeksiooni peadirektori asetäitja aktsepteeris oma vastuses kõiki Riigikontrolli ettepanekuid.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade	5
Auditi iseloomustus	6
1. TÖÖKESKKONNA VALDKONNA JUHTIMINE	8
1.1. Riigil puudub täpne ülevaade tööõnnetustest ning töokeskkonna üldisematest mõjudest inimeste tervisele	8
1.2. Riik ei ole seadnud eesmärgi tööõnnetuste vähendamiseks.....	10
1.3. Riik ei ole suutnud vastu võtta tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse seadust.....	11
2. TÖÖÕNNETUSTE JA KUTSEHAIGUSTE ENNETAMINE	13
2.1. Riik ei ole pööranud küllaldast tähelepanu teadlikkuse tõstmisele	13
2.2. Eesti haridussüsteemis on pööratud vähe tähelepanu tööhutusealasele koolitusele	13
2.3. Töokeskkonnakoolitus on puudulik	15
3. JÄRELEVALVE TÖÖKESKKONNA ÜLE	17
3.1. Järelevalve pole süstemaatiline	17
3.2. Puudub ülevaade järelevalvetegevuse efektiivsusest	19
LISAD.....	23
1. Intervjuud	24
2. Tööandjate küsitluse tulemused	26
SOTSIAALMINISTRI JA TÖÖINSPEKTSIOONI PEADIREKTORI ASETÄITJA VASTUSED.....	32

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas riigi tegevus töökeskkonna korraldamisel on olnud tõhus.

Auditeeritud asutused: Sotsiaalministeerium, Tööinspeksioon.

Auditeeritud periood: 2006. aasta.

Auditirühma liikmed: auditijuht Liisi Uder, vanemaudiitorid Evi Riives ja Svetlana Rõbakova.

Valdkonna ülevaade

Töökeskkond on ümbrus, milles inimene töötab. Töökeskkonnas toimivad füüsilised, keemilised, bioloogilised, füsioloogilised ja psühholoogilised ohutegurid. Puudused töökeskkonnavalase töö korraldamisel on ka üheks põhiliseks kutsehaigestumiste, tööõnnetuste ja tööga seotud haigestumiste põhjustajaks. Riik kaotab aastas tööõnnetuste tõttu kümneid miljoneid kroone, ühiskonna kulude tase on veelgi kõrgem. (TI andmetel olid 2004. aastal riigi kulud tööõnnetuste tõttu 48,7 miljonit krooni ning ühiskonna kulud pea 600 miljonit krooni.) Riigi ülesanne on tagada, et töökeskkonnanõudeid täidetakse ning seetõttu juhtub vähem tööõnnetusi ja haigestutakse vähem kutsehaigestustesse.

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (edaspidi TTOS) kehtestab nii tööandjatele kui ka töötajatele kohustused, õigused ja vastutuse ohutu töökeskkonna loomiseks ja võimalike tervisekahjustuste ennetamiseks.

Töökeskkonna (tööohutus ja töötervishoid) valdkonna arengu ja probleemidega tegeleb Sotsiaalministeerium (edaspidi SoM). Riiklikku järelevalvet töökeskkonnas valitseva olukorra üle teeb Tööinspeksioon (edaspidi TI). TI-l on 14 kohalikku inspeksiooni, mis asuvad maakondade keskustes.

Tabel 1. Tööõnnetuste ja kutsehaiguste statistika ja hüvitise summad aastatel 2004–2006

Näitaja	2004	2005	2006
Kokku tööõnnetusi, sh	3326	3425	3594
surmaga lõppenud tööõnnetused	34	24	29
rasked tööõnnetused	973	999	1053
kerged tööõnnetused	2319	2402	2512
Tööõnnetusi 100 000 töötaja kohta	558	564	592
Esmaselt diagnoositud kutsehaigusjuhtumid	132	97	117
Haigekassa kaudu makstud hüvitist, mln kr	20,8	23,1	27,4
Tööandjalt tagasi saadud hüvitiste summa, mln kr	4,6	4,3	4,4

Allikas: TI ja Haigekassa andmed

Riskianalüüsi ning töötervishoiu ja tööohutuse tegevuskava abil saab välja selgitada, kas töötajate tervis on tööprotsessis ohustatud ja kas esineb õnnetusohu.

2006. aastal 29-st surmaga lõppenud tööõnnetusest 14 ei toimunud töötervishoiu ega tööohutuse nõuete rikkumise tagajärjel, vaid liikluses (11) või kuritegeliku ründe tõttu (3). Võrdluseks olgu toodud, et liikluses surmaga lõppenud tööõnnetuste arv 2005. aastal oli 7 ja 2004. aastal 3.

Varasemad auditid

Riigikontroll auditeeris 1993. aastal Tööinspeksioonis riigieelarvest eraldatud raha kasutamist ning 1996. aastal Riigi Töökeskkonnaameti majandustegevuse seaduslikkust ja raamatupidamisarvestuse õigsust.

Auditi iseloomustus

Viimaste aastate statistika näitab, et registreeritud tööõnnetuste arv kasvab. Põhjuste väljaselgitamiseks uuris Riigikontroll auditi käigus järgmist:

- Kas SoM on seadnud kindlad eesmärgid tööelu- ja töökeskkonnapoliitikas ning kavandab selle alusel tööohutuse vallas ennetustööd ning järelevalvet?
- Kas on loodud eeldused, et tööõnnetuste ja kutsehaiguste kohta kogutav statistika vastab tegelikkusele?
- Kuidas on korraldatud töötervishoiu ja tööohutusalane ennetustöö (sh tööohutusealane koolitus)?
- Kas järelevalve tulemusel vähenevad tööõnnetused (ennekõike surmaga lõppenud tööõnnetused)?

Viimasele küsimusele ei saanud Riigikontroll auditi käigus vastust anda, kuna registreeritud tööõnnetused ei peegelda kõigi toimunud õnnetuste arvu ning tegelikult toimunud õnnetustest puudub ülevaade.

Auditis käigus ei hinnatud töösuhetealast järelevalvet ega tööinspektorite töökoormust, kuna töösuhete üle järelevalve tegemine on tööinspektorite üheks ülesandeks. 2004. aastal tegi SoMi tellimisel TI protsessidest ja funktsioonidest ülevaate Business Grain OÜ.¹

Auditi metoodika

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- Analüüsiiti õigusakte ja muid asjakohaseid materjale.
- Intervjueeriti ja küsiti selgitusi. Intervjuude loetelu on esitatud aruande lisas 1. Järelevalve üldise korralduse, olukorra ja probleemide selgitamiseks kohtuti TI endise peadirektori kt Juhan Salumiga, praeguse peadirektori Katrin Kaarmaga, endise järelevalve osakonna juhataja Eino Rohtmetsaga, järelevalve osakonna peaspetsialisti juhataja ülesannetes Ants Vurmaga ja õigusosakonna juhataja Niina Siitamiga. Tööandjate esindajatest kohtuti Eesti Tööandjate Keskliidu juhataja Tarmo Kriisiga. Arvamuste saamiseks põhikooli ja kutseõppeasutuste õppekavadesse töökeskkonna ohutuse moodulite lisamise kohta küsiti selgitusi Riikliku Eksami- ja Kutsevalifikatsioonikeskuse kutsehariduse osakonna peaspetsialistilt Aulika Riisenbergilt.
- Tööinspeksiooni (keskus ja kohalikud tööinspeksioonid) külastamise eesmärgiks oli hinnata piirkondlike inspeksioonide töö planeerimist, kohapealse kontrolli teostamist ning võimaluse korral selle kontrolli tulemusi ja mõju. (Kohapealne auditeerimine toimus Järvamaa inspeksioonis ajavahemikul 6.–8.12.2006, Saaremaa inspeksioonis 8.–11.01.2007 ja Viljandimaa inspeksioonis 22.–24.01.2007).
- Veebiküsimustiku eesmärgiks oli hinnata, milliseid infoallikaid ja koolitusi tööandjad kasutavad töötervishoiu ja tööohutuse korraldamisel ning kas need vastavad tööandjate vajadustele. Veebiküsimustiku koostamisel kasutati TI kolme piirkonna ettevõtete andmebaasi, kus oli registreeritud 3287 ettevõtet. Nende seast valiti 600 ettevõtet, kelle elektronposti aadressid olid teada. Pooli nendest tööandjatest, kellele küsitlus saadeti, oli Tööinspeksioon kontrollinud, ja teist poolt mitte. 120 tööandjat ei saanud küsimustikku vale aadressi tõttu, 17 tööandjat teatasid, et on oma tegevuse juba lõpetanud. Seega sai veebiküsimustiku 463 tööandjat, nendest vastas 214.

¹ Lõppraport on koostatud 19.11.2004. a.

Mõisted ja lühendid

Tööõnnetus on töötaja tervisekahjustus või surm, mis toimus tööandja antud tööülesannet täites või muul tema loal tehtaval töö, tööaja hulka arvataval vaheajal või muul tööandja huvides tegutsemise ajal. Tööõnnetuseks ei loeta õnnetust, mis juhtus teel tööle.

Kutsehaigus on haigus, mille on põhjustanud kutsehaiguste loetelus nimetatud töökeskkonna ohutegur või töö laad. Töötamisel võib tekkida ka haigestumine, mis ei ole põhjustatud kutsehaiguste loetelus toodud ohuteguri tõttu, vaid on tekkinud mõnel muul moel. Niisugust haigust loetakse **tööst põhjustatud haiguseks**.

Riskianalüüs on meetod, mille abil tööandja selgitab välja, hindab ja kontrollib töökeskkonna tegureid, mis võivad töötajat ohustada. Riskianalüüsi eesmärgiks on selgitada välja, kui suure ohuga on tegemist, kas riski vältimiseks või vähendamiseks on rakendatud piisavalt ettevaatusabinõusid või on vaja ette võtta midagi enamat tervisekahjustuste ennetamiseks.

Töökeskkonna ohuteguriteks võivad olla müra, tolmu, kahjulikud gaasid, puudulik valgustus, õhu temperatuur, õhu liikumise kiirus, õhu niiskus, kõrge või madal õhurõhk, bakterid, viirused, seened, füüsilise töö raskus (käsitsitöö), sundasendid ja -liigutused, monotoonne töö, halb töökorraldus, aga ka masinate ja seadmete liikuvad või teravad osad, kukkumis- ja elektrilöögioht jpm. Ohutegurite olemasolu sõltub töö ja tehnoloogiliste protsesside iseloomust, kasutatavate seadmete korrasolekust, kaitsevahendite piisavusest ja kasutatavate materjalide omadustest. TTOS ütleb üheselt, et need ei või ohustada töötaja ega muu töökeskkonnas viibiva isiku elu ega tervist.

Töötervishoid on see tervishoiu valdkond, mille ülesandeks on töötajate tervise jälgimine tööprotsessis, tervisekahjustuste tekkimisel seoste otsimine töökeskkonnas leiduvate ohuteguritega, ennetuslik tegevus kutsehaiguste vältimiseks, kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haiguste õigeaegne diagnoosimine ja töötaja ravile suunamine. Töötervishoid hõlmab ka tööandja nõustamist tervisliku töökeskkonna loomisel ja töötajate nõustamist terviseriskide vältimiseks. Spetsialistid, kes nimetatud tegevusi sooritavad, on põhiliselt töötervishoiuarstid ja -õed, aga ka hügienistid, ergonoomid, füsioterapeudid, psühholoogid. Töötervishoiuarst teeb töötajate tervisekontrolli ettevõttes tehtud riskianalüüsi alusel.

SoM – Sotsiaalministeerium

TI – Tööinspeksioon

THA – Tervishoiuamet

TTOS – töötervishoiu ja tööohutuse seadus

TÕKS – tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seadus

1. Töökeskonna valdkonna juhtimine

1.1. Riigil puudub täpne ülevaade tööõnnetustest ning töökeskonna üldisematest mõjudest inimeste tervisele

Rahvusvaheliselt aktsepteeritud näitajad tööõnnetuste ja kutsehaiguste taseme hindamiseks on tööõnnetuste üldine arv, surmaga lõppenud tööõnnetuste arv ja kutsehaigestumise arv 100 000 töötaja kohta.

Puudub usaldusväärne ülevaade toimunud tööõnnetustest

Tuginedes Eesti tööjõuuuringule (2003), Euroopa töötingimuste uuringule (2005) ja tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse mõjuanalüüsile (2006), võib väita, et olemasolev statistika ei peegelda tööõnnetuste arvu tegelikkusega vastavuses. Eurostati andmetel oli 2004. aastal tööõnnetuste arv 100 000 töötaja kohta Euroopa Liidu vanades liikmesmaades (nn EL-15) keskmiselt 3222, Soomes 2853, Suurbritannias 1370 ja Eestis 558.

Eestis peab tööõnnetuste üle arvestust Tööinspeksioon, kellele tööandjad esitavad toimunud õnnetuste kohta andmed. Kuna tööõnnetuste arv teistes arenenud riikides on Eestiga võrreldes kordades suurem (seda juba pikka aega), on alust arvata, et tööandjate raportitel põhinev süsteem ei taga toimunud tööõnnetuste 100% registreerimist. Samas selgus analüüsist², et Eesti töötajad peavad töökohal tunduvalt ohtlikumaks kui EL-15-s keskmiselt. Seega on Eestis tööõnnetuste statistika ja töökoha ohutuse vahel suur vastuolu. Rahvusvahelise praktika kohaselt sellist vastuolu olla ei tohiks, sest halvemaks hinnatud töökohas juhtub tõenäoliselt rohkem tööõnnetusi.

Kuna surmaga lõppevaid õnnetusjuhtumeid on praktiliselt võimatu varjata, siis võib sellekohast statistikat pidada Eesti töökohas olukorra võrdluses teiste Euroopa riikidega kõige täpsemaks näitajaks.

Eurostati andmetel oli 2004. aastal surmaga lõppenud tööõnnetuste arv 100 000 töötaja kohta Eestis 5,7, EL-15-s keskmiselt 2,5, Soomes 2,4 ja Suurbritannias 1,4. Seega on surmaga lõppenud tööõnnetuste tase olnud Euroopa keskmisega võrreldes tunduvalt kõrgem ning sama seis on olnud viimasel kümnel aastal. Surmaga lõppenud tööõnnetusi absoluutarvuna oli 2004. aastal Eestis 34, näiteks Soomes 44 ja Rootsis 56. Samas on Eesti väiksuse tõttu iga-aastane kõikumine surmaga lõppenud tööõnnetuste osas suur, kuna paar juhtumit aastas mõjutab statistikat pea 10% ulatuses. Seetõttu on Eesti näitajaid teiste riikidega problemaatiline võrrelda.³

Eespool toodud andmetele tuginedes võib eeldada, et Eestis jäetakse paljudest tööõnnetustest teatamata. Kui tööõnnetuses kannatanu arsti juurde ei lähe ning talle haiguslehte ei vormistata, siis pole ka alust pidada seda tööõnnetuseks. Eestis puudub praegu nii tööandjal kui ka -võtjal stiimul tööõnnetustest raporteerimiseks.

TTOSi järgi liigitatakse tööõnnetusi kergeteks, rasketeks ja surmaga lõppenuteks. Kuna tööõnnetuste raskusastme määramiseks ühtseid suuniseid pole, siis sõltub see iga kord konkreetsest raviarstist. Ka see võib avaldada mõju tööõnnetuste statistika täpsusele.

TTOS ei laiene praegu FIEdele ning seetõttu pole registreeritud ka füüsilisest isikust ettevõtjatega toimunud õnnetusi. Ka see mõjutab tööõnnetuste statistikat. Enamik FIEsid töötab sellistes tegevusvaldkondades, kus terviseriskid on suured, nt põllumajandus, kalandus, ehitus, transport,

² 2006. a Vabariigi Valitsusele esitatud „Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sotsiaal-majandusliku mõju analüüs”

³ Kui võrrelda 100 000 töötaja kohta tööõnnetuste ja surmaga lõppenud tööõnnetuste suhet Eestis teiste Euroopa riikide ja ELi vanade liikmesriikide keskmisega, siis võib leida, et kui Eestis registreeritakse ühe surmaga lõppenud õnnetuse kohta ca 100 tööõnnetust, siis ELi vanade liikmesriikides on keskmiselt üle 1000.

metsandus. 01.03.2007. a alates jõustunud TTOSi muudatused täpsustavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuetest kinnipidamist ja vastutust olukorras, kus töökohal tegutsevad vähemalt kahe tööandja töötajad. Muudatused sätestavad ka erandi juhuks, kui töökohal puudub tööandja, kes töid korraldab. 01.07.2007. a alates kehtima hakkava muudatuse kohaselt laieneb TTOS ka FIEdele. Need seadusemuudatused toovad kaasa registreeritud tööõnnetuste arvu kasvu, kuid muudavad seejuures tööõnnetuste statistika õigemaks. See aga omakorda aitab planeerida tegevusi õnnetuste vähendamiseks.

Puudub ülevaade kutsehaiguste levimusest

Riigikontroll leiab, et töökeskkonna ohutumaks muutmiseks peab riigil olema võimalikult täpne ülevaade, kui palju on tööga seotud, tööst põhjustatud haiguste ning kutsehaiguste põdejad.

Kutsehaiguste osas puudub võrreldav materjal ELi riikide kohta.⁴ Andmete puudumise tõttu saab Eestis registreeritud kutsehaigestumiste hulka võrrelda vaid Soome ja teiste Balti riikidega. Nii näiteks oli 2003. aastal Soomes kutsehaigestumisjuhtumeid 100 000 töötaja kohta 207,1, Eestis vaid 16. Seega registreeritakse Eestis kutsehaigusi Soomega võrreldes üle kümne korra vähem. Ka meie teiste lähinaabrite juures registreeritakse kutsehaigusi rohkem. 2006. a registreeriti näiteks kutsehaigusjuhtumeid 100 000 töötaja kohta Leedus 79,5, Lätis 61 ja Eestis kõigest 18. Ilmselt ei kajasta ka see arv kutsehaigete tegelikku hulka Eestis. Sotsiaalministeeriumi arvates on selle olukorra peamiseks põhjuseks tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse puudumine. Kutsehaiguste vähese diagnoosimise põhjustena märgiti auditi käigus ka järgmist:

- **Kutsehaiguse diagnoosimine on keeruline ning hüvitise saamiseks peab pöörduma kohtusse.** Kutsehaiguse põhjustanud tööandjal on võlaõigusseaduse kohaselt kohustus kutsehaigele hüvitada tekkinud kulud. Kui tööandja on likvideeritud ja tal ei ole õigusjärglast, läheb hüvitise maksmise kohustus üle riigile. Tööandja teeb aga kõik tõestamaks, et diagnoositud kutsehaigus pole tekkinud tema süül. Seetõttu peavad kutsehaiged hüvitise nõudmiseks kohtusse pöörduma. Kutsehaigused kujunevad välja aastate jooksul ning haiguse diagnoosijal on aastaid hiljem raske seostada tekkinud haigust mitmekümne aasta taguste töötingimustega. Töötervishoiuarst ei käi kohtadel olukorraga tutvumas, vaid diagnoos pannakse ütluste ning dokumentide alusel (andmeid küsitakse tööandjalt, töötajalt, arhiivist, ekspertarstidelt jm). Paljudel juhtudel ei saa arstid aga ka neid andmeid kätte. Seetõttu registreeritakse paljudel kutsehaiguse juhtudel see hoopis tööst põhjustatud haigusena, kuna sel puhul polnud varem õigust hüvitist saada. 01.01.2006. a kehtima hakanud TTOSi muudatuse kohaselt on töötajal õigus saada hüvitist ka tööst põhjustatud tervisekahjustuse eest võlaõigusseaduses sätestatud ulatuses. Samas ei näe võlaõigusseadus ette, kuidas hüvitist arvutada ja indekseerida. Kuna võlaõigusseaduse järgi tuleb isikule maksta kahju hüvitisena mõistlik summa, siis peavad hüvitise taotlejad peaaegu igal juhul konkreetse hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks pöörduma kohtusse.
- **Kutsehaigusi saab diagnoosida vaid Tallinnas.** Kuigi Eestis on tervishoiutöötajate registri andmetel pea 100 töötervishoiuarsti ning 30 -õde, diagnoositakse kutsehaigusi ainult Tallinnas asuvas SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla kutsehaiguste ja töötervishoiukeskuses (hiljem ka keskus). Kuigi TTOSi järgi peavad kutsehaigusi diagnoosima töötervishoiuarstid, finantseerib Eesti Haigekassa ainult nimetatud keskus kutsehaiguste diagnoosimist. See toob kaasa olukorra, kus patsiendid peavad kutsehaiguse diagnoosimiseks pöörduma Tallinnasse. Väljaspool keskust töötavad töötervishoiuarstid tegelevad peamiselt töötajate tervise kontrollimisega, mida korraldavad ja finantseerivad tööandjad, ning tööandjate nõustamisega.

⁴ Eurostat avalikustab informatsiooni ainult kutsehaiguste diagnooside põhjal ning seda ka tegevusalade kaupa, mitte riikidevahelist statistikat.

Tööga seotud eri haigusi ei analüüsita

Lisaks sellele, et puudub täpne info, kui palju toimub tööõnnetusi ja kui suur on kutsehaiguste levik, ei ole tööga seotud haigusi ega kutsehaigusi täpsemalt analüüsitud. Ministeerium kogub küll infot ja statistikat (koostöös Eesti Haigekassaga võimalike tööst põhjustatud haiguste levimuse ja põhjuste kohta), kuid ei analüüsi seda. Analüüs annaks võimaluse suunata järelevalvetegevust statistika abil leitud anomaaliatele või muutustele. Probleem on seda tõsisem, et paljudest tööst põhjustatud haigustest kujunevad hiljem välja kutsehaigused. Tööst põhjustatud haiguste uurimine peaks andma signaale vajakajäämistest tööohutuse ja töötervishoiu juhtimissüsteemis. Töötajate tööga seotud haiguste põhjusi pole samuti seni uuritud. Need haigestumised kajastuvad statistikas n-ö üldhaigestumisena ning nende põhjusi ei seota töötingimustega. Sotsiaalministeerium leidis, et koostöös Eesti Haigekassaga on veel arenguruumi, et analüüsida üldhaigestumise seoseid töökeskkonnaga.

Analüüsimine on raskendatud ka seetõttu, et meditsiinis on haiguse põhjustajana kasutusel kood Y96 „tööga seotud olud” ning kõik kolm haiguste rühma (kutsehaigus, tööst põhjustatud haigus ja tööga seotud haigus) on viidud selle koodi alla ning andmete analüüsimisel ei ole võimalik vahet teha, millise haigusega oli tegemist.

Tervishoiuamet (ka THA) peab küll andmeid analüüsima, kuid saab analüüsimiseks andmed TIST. Kuna need andmed on põhinevad registreeritud juhtumitel ja ei peegelda seetõttu tegelikku olukorda, siis on praegu tehtava analüüsi kasutegur väike. Ka pole THA-le eraldatud eelarvest raha uuringute tegemiseks.

Eeltoodu kokkuvõtteks võib öelda, et tööõnnetuste registreerimise ja aruandlusega, samuti ka kutsehaiguste registreerimisega pole Eestis kõik korras. Kuigi rahvusvaheline statistika seda näitab, ei saa olla Eesti töökeskkond kümme korda ohutum kui mitmes ELi arenenud majandusega riigis, sest näiteks töösurmade arvult 100 000 töötaja kohta ületab Eesti Euroopa keskmisi näitajaid kaks korda.

1.2. Riik ei ole seadnud eesmärgi tööõnnetuste vähendamiseks

Selleks, et töökeskkond paraneks ning väheneks nii töösurmad kui ka -õnnetused, peaks riigil olema õiged andmed tööõnnetuste toimumise ning kutsehaiguste esinemise kohta. Alles siis saab riik seada endale eesmärgid ning koostada nende saavutamiseks tegevuskava.

Puudub tegevuskava tööõnnetuste vähendamiseks

Riigil ei ole praegu olemas ühtset töökeskkonna parandamist puudutavat strategiadokumenti. Käesoleval ajal juhindutakse ikka veel ilmselgelt vananenud “Eesti töökeskkonna poliitikast”⁵ ja ELi töötervishoiu ja tööohutuse strategiast aastateks 2002–2006.

Mõned tööelu kvaliteedi parandamiseks ette nähtud tegevused on toodud Sotsiaalministeeriumi arengukavas aastateks 2007–2010 ning „Riigi eelarve strateegias 2007–2010”, kuid täpset tegevuskava töökeskkonna parandamiseks ei sisalda ka need dokumendid. Neis on siiski märgitud, et töökeskkonna kvaliteedi parandamiseks mõeldud tegevused vaadatakse üle ning järelevalve asemel pannakse enam rõhku teadlikkust suurendavatele tegevusele.

ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegias aastateks 2002–2006 rõhutati “teadlikkuse tõstmise ja koolitamise vajadust juba alates varasest astmest” ning märgiti, et haridus ja ennetav lähenemine on töö kvaliteedi säilitamise ja parandamise võtmetegurid. Uus ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012 ilmus käesoleva aasta märtsis ning selle peamiseks ülesandeks on jätkata ühtlaselt tööõnnetuste ja kutsehaiguste vähendamist.

⁵ Heaks kiitnud Vabariigi Valitsus 30.06.1998. a

Vajadust ühtse töövaldkonda reguleeriva strateegilise dokumendi järele on kinnitanud ka Sotsiaalministeeriumi ametnikud. Seetõttu ongi ministeerium alustanud töövaldkonda puudutava strateegia väljatöötamisega, kusjuures nimetatud strateegia peaks hõlmama nii tööhõive, töösuhete kui ka töökeskkonna temaatikat. Strateegia valmib plaanide kohaselt 2007. aasta lõpus.

Riigikontroll leiab, et Sotsiaalministeerium ei ole siiani piisavalt täitnud põhimäärusest tulenevaid ülesandeid kavandada tööelu- ja töökeskkonnapoliitikat ja korraldada selle elluviimist, et tagada tööelu kvaliteedi tõus ja ohutu töökeskkond.

Töökeskkonna Nõukoda ei täida oma eesmäärke

Kuigi TTOSis on ette nähtud luua Töökeskkonna Nõukoda kõikide sotsiaalpartnerite osavõtul, ei kogunenud nõukoda 2006. aasta jooksul kordagi. Nõukoja ülesanneteks on muu hulgas hinnata riigi töökeskkonna seisundit; koguda, vaadata läbi ja arutada töökeskkonna parandamise ettepanekuid; analüüsida töökeskkonna parandamise abinõude tõhusust jms. Neid ülesandeid ei ole aga rohkem kui aasta vältel täidetud. Viimane nõukoja koosseis kinnitati 2003. aastal ning 2006. aastal lõppes selle volituste aeg. Nõukoja liikmete hinnangul nende tegevusel head väljundit polnud ning nõukoja tegevuse tulemuste vastu pole keegi suuremat huvi tundnud.

Riigikontroll leiab, et töökeskkonnateemat tuleb kindlasti sotsiaalpartnerite osavõtul arutada. Küll aga tuleks kaaluda, kas seda peaks tegema nõukojana või näiteks kolmepoolsetel läbirääkimistel.

1.3. Riik ei ole suutnud vastu võtta tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse seadust

Eestis puudub praegu tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem. Tööõnnetuse ja kutsehaiguskindlustuse seaduse (edaspidi ka TÕKS) ettevalmistustööd on Eestis tehtud pea 13 aastat ning selle aja jooksul on koostatud 5–6 varianti. Kuna selle seadusega on tegeletud nii pikka aega ning on loodetud, et see mõjub töökeskkonnale hästi, siis ei ole tööõnnetuste vähendamiseks intensiivselt teisi abinõusid tarvitusele võetud. Siiski on selle aja jooksul karmistatud töökeskkonda reguleerivaid õigusakte.

TÕKSi rakendamine lahendaks pikemas perspektiivis mitmed praegu parema töökeskkonna saavutamise teel olevad probleemid. 2006. aasta lõpus valmis Rahandusministeeriumil „Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sotsiaal-majandusliku mõju analüüs” (edaspidi ka analüüs). Selle järgi võimaldab toimiv TÕKS saada näiteks adekvaatse ülevaate, kui palju ja milliseid tööõnnetus- ja kutsehaigusjuhtumeid toob kaasa halb töökeskkond. Esialgu ilmselt kasvab registreeritud tööõnnetuste ja kutsehaiguste arv hüppeliselt, mistõttu kindlustuse positiivne mõju ei ole kohe näha. Nagu eespool juba kirjeldatud, siis on tööõnnetuste kohta õigete andmete puudumine üks suuremaid probleeme Eestis. Kuniks seesugune ülevaade puudub, on riigil raske planeerida tegevusi ohutu töökeskkonna saavutamiseks.

Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt oleks TÕKS-i rakendumise korral tööjõukulud suurenenud 2006. aastal kõigi tegevusalade (kaalumata) keskmisena lisaks 1,5%. Reaalne mõju tööjõukuludele oleks analüüsi järgi siiski ajutine, sest pikemas perspektiivis ettevõtted oletatavasti kohanevad: osa TÕKSi kuludest kompenseeritakse aeglasema palgatõusu, väiksemate preemiate ja teiste tööjõuga seotud kulude vähendamise kaudu. Samas annab TÕKS tööandjale kindlustunde, et kahjujuhtumi korral ei teki lisakulutusi ja kohtukulusid. Ometi on tööandjad seisnud TÕKSi vastu. Praegu möönavad tööandjad küll, et TÕKS on vajalik kogu valdkonna arendamise mõttes, kuid tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse uute kontseptsioonide rakendamisel tuleb nende arvates arvestada sellega, et tööandjate maksukoormus ei suureneks. Riskipõhise kindlustusliigi loomisel peab vähenema nende ettevõtjate sotsiaalmaksu kulu, kelle töökeskkond on eeskujulik.⁶ Ka Riigikontrolli küsitlus näitas tööandjate jahedat suhtumist TÕKSi: kaks kolmandikku tööandjatest leidis, et riigi kohus on küll

⁶ Eesti Tööandjate Keskliit „Tööandjate manifest 2007–2011”

teavitada tööandjaid, et tööohutus ja -tervishoid peavad olema tööandja juhtimisstrateegia lahutamatu osa, kuid vaid alla kolmandiku leidis, et riik saaks tööõnnetusi vähendada, võttes vastu TÕKSi.

Samas on TÕKSil mõju tööjõu pakkumisele märkimisväärne, kuna haigestumine on peamine põhjus, miks tööelised inimesed hõivest lahkuvad, ning tööeliste inimeste tervisehäirete põhjustest moodustavad 22,2% kutsehaigused ja tööõnnetused. Seda näitab ka 2003. aastal PHARE projekti „Puuetega inimeste tööhõive edendamine Eestis” raames tehtud uuring, mille kohaselt pea viiendikul puuetega küsitletutest oli puude saamise põhjuseks tööõnnetus või tööga seotud õnnetus. Olukorras, kus Eestis on suur tööjõu puudus, peaks TÕKS stimuleerima ettevõtteid töökeskkonda ohutumaks ja ergonoomilisemaks muutma.

Töötaja jaoks on oluline, et paraneb sotsiaalne kindlustatus ning koos töökeskkonna paranemisega väheneb risk tervisele. Töötaja õigused saada tööga seotud vigastuste korral ümberõpet, hüvitisi, taastusravi jms, on paremini kaitstud.

Tööinspeksiooni järelevalvetöö muutub sihipärasemaks, tööõnnetuste ja kutsehaiguste uurimistöö mahu vähenemine toob kaasa ressurside kokkuhoiu. Tööõnnetuste ja kutsehaiguste uurimist teeks TÕKSi rakendumisel kindlustusasutus.

Ettepanekud

sotsiaalministrile

- Töötada välja koostöös sotsiaalpartneritega ajakohane töökeskkonnapoliitika, milles on esitatud selge tööjaotus, tähtajalised eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud ressursid. Selle dokumendi alusel saab paremini suunata ohutu töökeskkonna kujundamist, tõhusat ennetustegevust ning TI planeerida oma järelevalvestrateegiat ning -toiminguid.
- Kaaluda Töökeskkonna Nõukoja vajalikkust või muuta nõukoja funktsioone ja töökorraldust. Üks võimalus oleks arutada töökeskkonna teemasid kolmepoolsetel läbirääkimistel. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis tagada nõukoja regulaarne töö ning kaasata see nõuandva organina töökeskkonna probleemide lahendamisse.
- Luua e-tervise süsteemi rakendudes võimalused uurida ja analüüsida töökeskkonna mõju töötajate tervisele.

sotsiaalministril koostöös rahandusministriga

- Algatada tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse rakendamine. Kindlustus avaldab positiivset mõju töökeskkonnale ning parandab tööohutuse tagamise meetmeid.

sotsiaalministrile koostöös Eesti Haigekassa juhatuse esimehega

- Kaaluda võimalust rahastada edaspidi kutsehaiguste diagnoosimist lisaks SAle Põhja-Eesti Regionaalhaigla ka teiste tervishoiuteenuse osutajate juures.

2. Tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamine

2.1. Riik ei ole pööranud küllaldast tähelepanu teadlikkuse tõstmisele

Tööõnnetuste ennetamine (sh tööandjate ja töötajate teavitamine) on parim viis töökeskkonda parandada. Ka Euroopa Komisjoni töötervishoiu ja tööohutuse strateegias aastateks 2002–2006 rõhutati, et tuleb tugevdada ennetustegevust, milles osalevad kõik osapooled, sh ka töötajad. Hea töökeskkonna kujundamine eeldab seda, et kõik tööturu osapooled on riskidest teadlikud. See tähendab töökeskkonna vallas koolitamist, teadlikkuse tõstmist ja ennetustegevust. Siiani on Eestis ennetustegevus toimunud peamiselt Tööinspektsiooni tööohutuse järelevalve kaudu, mis kindlasti aitab kaasa töökeskkonna paranemisele, kuid sellest üksi ei piisa.

Eestis tegeleb teadlikkuse tõstmisega (kui pidada silmas ennekõike teavitustööd) Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri rahvuslik koordinaatsioonikeskus (mis asub SoMi tööelu arengu osakonnas ning koosneb kahest inimesest). Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri eesmärk on koguda, analüüsida ja levitada tööohutuse- ja töötervishoiualast teavet. Agentuuri seisukoht on, et töötervishoiu ja tööohutuse valdkonda reguleeriksid õigusnormide kõrval enam nn pehmed seadused, st juhendmaterjalid, juhised ja hea tava näited.

Eestis on koordinaatsioonikeskuse peamine teabejagamise allikas agentuuri veebileht. Samuti osaletakse igal aastal üleeuroopalistes kampaaniates. Nii näiteks korraldati 2005. aastal Eestis „Ehitusohutuse kampaania uutes ELi liikmesriikides” ja 2006. aastal „Ohutu lähe” (suunatud noorte tööohutusele) ning 2007. aasta kampaania käsitleb luu- ja lihaskonna vaevusi. Riigikontrolli küsitluses selgus, et vaid 10% vastanud tööandjatest kasutas agentuuri kodulehte info hankimiseks, mistõttu võib järeldada, et tööandjad ei kasuta eriti laialdaselt agentuuri oma teaduslikkuse tõstmiseks.

ELi raamdirektiivi 89/391/EMÜ ”Töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamine” kohaselt on tööandja kohustus tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides ning selle täitmiseks tuleb kasutusele võtta mitmesugused ennetavad meetmed. 01.03.2007. a TTOSis on määratletud tööandja ennetustegevuse mõiste ja selle põhimõtted, kuid sisuliselt ei panda selles tööandjale otseseid kohustusi töökeskkonna parandamiseks. Sätestatud on vaid, et tööõnnetusi ennetavate meetmete rakendamine ei tohi töötajatele kaasa tuua rahalisi kulusi.⁷

Kuigi Euroopa Liidu institutsioonid on pidanud tööohutuse valdkonnas ennetustegevust oluliseks, kusjuures peamiseks peetakse koolitamist, nõustamist ja teavitamist, siis Eestis pole neid ülesandeid pandud otseselt ühelegi riiklikule institutsioonile ning ka tööandjatele on ennetamise kohustus pandud ilma täpsemaid ülesandeid ette nägemata.

2.2. Eesti haridussüsteemis on pööratud vähe tähelepanu tööohutusealasele koolitusele

Tööohutusealane haridus ja koolitus on parim viis ennetada tööõnnetusi. Mida rohkem on see temaatika sulandunud õppe- ja koolitusprotsessidesse, seda ohutum on tuleviku töökeskkond.

TI statistika järgi toimus 2006. aastal 17–24-aastaste noortega 705 tööõnnetust ehk 19,6% kõigist juhtumitest.⁸ Ka ajavahemikul 2004–2005 oli tööõnnetuste hulk üks suuremaid vanuserühmas 20–24

⁷ Euroopa Komisjon taunis varasema seaduse redaktsiooni sõnastust, et kõik töötajate tervisekahjustuse vältimiseks rakendavad meetmed, tervisekontroll, ohutusalane väljaõpe jms toimub tööandja kulul ning tegi ettepaneku sõnastada ELi direktiivi põhimõtte üheselt ja selgelt: töötervishoidu, tööohutust ja -hügieeni käsitlevate meetmete kavandamine ja rakendamine ei või mingil juhul tuua töötajatele kaasa rahalisi kulusi.

⁸ Rohkem tööõnnetusi esines 25–34-aastaste seas (803 tööõnnetust ehk 22,3%), 45–54-aastaste seas (802 tööõnnetust ehk 22,3%), 35–44-aastaste seas (755 tööõnnetust ehk 21%)

aastat (14–15% kõikidest juhtumitest). Õnnetuste suure arvu põhjusteks on nii ebapiisav juhendamine, puudulikud teadmised töökeskkonnast kui ka kvalifitseeritud ja kogemustega töötajate välismaale tööle siirdumine ning nende asendamine uute, vähese väljaõppe ja kogemustega töötajatega. TI andmetel on kõikide tööõnnetuste kasvu soodustavaks asjaoluks ka tunduvalt pingelisemaks muutunud töö ja seda eelkõige ohtlikumates tegevusvaldkondades (ehitus, transport, puidutöötlemine jms). Tööd alustavale noorele on tema töökoht, ülesanded ja sellega seotud ohud võõrad. Seega mängib ka kogematus tööõnnetuste juhtumisel suurt rolli, sest tõenäoliselt ei oska noored töötajad ohte ära tunda või neile piisavat tähelepanu pöörata.

Riigikontrolli tehtud küsitluse põhjal võib öelda, et ka tööandjad peavad oluliseks, et riskiteadlikkus ning tööohutuse ja töötervishoiu edendamine oleksid hariduse lahutamatuks osaks. Nii leidis 96% vastanutest.

Üldhariduskooli õpilased puutuvad tööohutusega kokku otseselt ja väga põgusalt vaid tööõpetuse, käsitöö ja tehnoloogi tundides (1 tund nädalas). Tõsisemalt tegelevad õppurid tööohutusega alles kutseõppe raames.

Kutseõppes ei ole kehtestatud riiklikke õppekavasid. Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse eestvedamisel on koostatud 40-tunnine moodul “Töökeskkonna ohutuse alused”, kus käsitletakse töötervishoiu, töö- ja keskkonnaohutuse temaatikat. Materjal on ilmunud kutseõppeasutustele mõeldud kogumikus “Sellist meistriks” 2004. aastal. Väljatöötatud materjal on soovitusliku iseloomuga, ning puudub ülevaade, kui suur osa õppeasutustest nimetatud moodulit kasutab.

2006. aastal tegi THA küsitlust kasutades uuringu, mis andis ülevaate kutsekoolide töötervishoiu- ja tööohutusealase õppe olukorrast Eestis.⁹ Õppeprogrammide kohta selgus uuringust, et

- enamikul koolidest puudus töötervishoiu ja tööohutuse sisust lähtuv õppeprogramm ning oskused seda koostada;
- riik ei toeta koolide tegevust ses vallas, valdkonda finantseeritakse vähe, puuduvad eri koolide vastava valdkonna õpetajate omavahelised sidemed;
- kutsekoolid väljendasid soovi parandada töötervishoiu- ja tööohutusalast õpet, suurendades õppemahtu vähemalt 80 tunnini¹⁰.

Samuti selgus uuringust, et töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna õpetajate akadeemiline ettevalmistus on väga erinev, puudu on õpetamiseks vajalikust pädevusest. Õpetajate täiendkoolituse küsitlusest selgus, et täiendkoolituse maht ja sisu vastas töökeskkonna volinikule ettenähtud töötervishoiu- ja tööohutusalasele õppele (24 tundi), kuid sellest ei piisa, et tagada teadmisi töötervishoiu- ja tööohutusealaseks õpetamiseks kutsekoolis. Töökaitset õpetavad õpetajad vajaksid täiendkoolitust omaette sihtrühmana ja õppekava võiks koolide ulatuses olla ühtne. Samuti tundsid õpetajad puudust õpetajatele mõeldud õppematerjalidest.

THA hindas selle uuringu põhjal töötervishoiu- ja tööohutusealast õpet kutseõppes puudulikuks: valdkonna kohta puudub ühtne kontseptsioon ja õppekava või õppeprogrammi mudel, samuti puuduvad oskused ning toetus. Kuigi enamik kutsekoolidest väitis, et nad on orienteeritud töötervishoiu- ja tööohutusealaste oskuste õpetamisele, pakkusid ainult mõned koolid võimalust neid oskusi praktiliselt treenida.

⁹ Küsimustikud saadeti 66 kutse- või rakenduskõrgkoolile. Ankeetidele saatsid vastused 27 eri kutseõppeasutust ning lisaks vastuste hindamisele külastati ka 14 kutsekooli. Analüüs liigendati kontseptuaalselt lähtudes: õppeprogrammid, õppepersonal ja vajadused.

¹⁰ Uuringus selgus, et enamasti on töötervishoiu- ja tööohutusalase õppe maht 10, 15 ja 20 tundi loengut ning samapalju iseseisvat tööd.

Kirjeldatud uuring korraldati juba 2006. aasta algul, kuid selle järelduste põhjal ei ole siiani tehtud midagi olukorra parandamiseks. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri projekti raames on välja töötatud vaid kaks õppematerjali kutsekoolidele.

Riigikontroll leiab, et parema töökeskkonna huvides peab riik kutseõppe raames andma noortele laialdased teadmised tööohutusest ning oskused ennast ohtude eest kaitsta. Seni pole riik selles osas aga olulisi samme astunud.

Ettepanekud sotsiaalministrile koostöös haridus- ja teadusministriga

Käsitleda planeeritavas tööohutuse ja -tervishoiu strateegias noortele suunatud väljaõppe ja tööõnnetuste ennetuse teemat. Noorte selles vallas koolitamiseks on vajalik

- luua töötervishoiu ja tööohutuse õppeks süsteem alates põhikoolist üldise ohutusõppe tasandil kuni tööohutuse ja töötervishoiuni kutseõppeasutustes ja kõrgkoolides;
- kehtestada kutseõppestandardites, et kutsekoolide õppekavad sisaldaksid ka eraldiseisvat kindla mahuga töötervishoiu- ja tööohutusosalase õppe moodulit;
- töötada välja töötervishoiu ja -ohutuse õpetajate ja koolitajate jaoks kvalifikatsioonistandard ning korraldada asjakohane õpe.

2.3. Töökeskkonnakoolitus on puudulik

Tööohutus- ja töötervishoiualase koolituse ja täiendõppe ning koolituslubade andmise koordineerimine on SoMi ülesanne ning seda viiakse ellu koolitusasutustes, kes on saanud vastava loa. 01.03.2007. a seisuga oli luba antud 87 firmale/koolitusasutusele.

TTOSi nõuete kohaselt peab üle 10 töötajaga ettevõtte valima töökeskkonnavoliniku ning üle 50 töötajaga ettevõtte peab moodustama ka vähemalt 4-liikmelise töökeskkonnanõukogu. Samuti peab tööandja määrama oma töötajate hulgast või võtma tööle väljastpoolt ettevõtet töökeskkonnaspetsialisti, kelle ülesandeks on täita töötervishoiu- ja tööohutusosalaseid ülesandeid. Tööandja võib ka ise täita töökeskkonnaspetsialisti kohustusi, kui ta on saanud asjakohase koolituse.

Sotsiaalministri määrusega on kinnitatud ainult töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanõukogu liikmete väljaõppekursuse 24-tunnine õppekava, kuid töökeskkonnaspetsialisti täiendkoolituse ja väljaõppe sisu ega mahtu kindlaks määratud ei ole, samuti ei ole kinnitatud õppekava. Alates 17.07.2004. aastast jõustunud TTOSi muudatuse järgi peab THA korraldama töötervishoiu-spetsialistide koolitust. THA peadirektori selgituste kohaselt pole THA-le raha koolituse korraldamiseks eraldatud, mistõttu saab amet ainult nõustada ja kooskõlastada koolide tervishoiu-teemaliste koolitusprogrammide koostamist.

Eestis on võimalik töökeskkonnaspetsialisti akadeemilist koolitust õppida ainult tasuliselt Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna ärikorralduse instituudis (õppemaht 128 tundi, maksumus 15 000 krooni). See on täiesti uus õpe ning 2006. aastal õppis kursusel 15 inimest ning sellel aastal 10 inimest. Kuna töökeskkonnaspetsialisti koolitust pakutakse vähe ning akadeemiline koolitus võib paljudele väikefirmadele olla kallis ning võtta ära palju tööaega, siis saadavad tööandjad oma töökeskkonnaspetsialistid töökeskkonnavolinike kursustele. Töökeskkonnavolinikule ettenähtud töötervishoiu- ja tööohutusosalane õpe ei ole töökeskkonnaspetsialistidele piisav, arvestades neile seadusega pandud ülesandeid.

Riigikontrolli küsitluse tulemustest selgus, et 7% vastanud tööandjate töökeskkonnavoliniku ja -nõukogu liikmed olid saanud väljaõppe koolitusasutustes, mis ei omanud vastavat litsentsi ning 15% vastanutest oli koolituse tellinud ettenähtust palju väiksemas mahus. Töökeskkonnaspetsialisti koolitust oli tellitud ka firmadelt, mis ei ole registreeritud SoMis kui töötervishoiu- ja tööohutusosalase

koolitusega tegelevad asutused. Kuigi tööandjate küsitlus näitas, et koolitustega jäadi üldiselt rahule, ei ole SoM (kellele on see ülesanne pandud) kontrollinud töötervishoiu- ja tööohutusalase koolituse kvaliteeti. Seda põhjendatakse ametniku puudumisega.

Riigikontrolli hinnangul on praegune töötervishoiu- ja tööohutusalane koolituse korraldus puudulik. Töökeskkonnaspetsialistide koolitust pakutakse vähe ning toimuvat töökeskkonnavolinike ja -nõukogu liikmete koolituse kvaliteeti ei kontrollita.

Tööinspeksiooni töötajad on ise koolitajateks

Tööandjatel on suur huvi töökeskkonnakoolituse vastu. Kuna Tööinspeksioon ise ei korralda suures mahus koolitusi tööandjatele (tehakse vaid mõningaid õppepäevi), osalevad tööinspektorid kui antud valdkonnas kõige pädevamad lektoritena tööandjate juures ja koolitusfirmades.

Et ametnikud oma põhitööd tegemata ei jäta, on TI kehtestanud reeglid, mille järgi ametnikud võivad koolitustegevuses osaleda: koolitust võib anda maksimaalselt neli tundi nädalas ning selleks tuleb TI-st luba küsida. SoMi tööelu arengu osakonna juhataja selgituste kohaselt on koolitusvajadus suur ning mujalt pole võtta kompetentseid koolitajaid.

2006. aastal osales töökeskkonnakoolitusel lektorina 26 TI ametnikku ning selleks kulutati tööaega kokku 784 tundi ehk 98 tööpäeva. Kontroll loengutegevuse üle oli pandud ametniku vahetule juhile ning selgituste kohaselt põhines lektoritöö deklareerimine inimeste aususel (sh esinesid 10 kohaliku inspeksiooni juhatajat lektoritena).

Tööinspektorite põhilisteks koolituse teemadeks oli töökeskkonnavolinike ja töökeskkonna liikmete väljaõpe, samuti ka töökeskkonnoahtude hindamine, sisekontrolli toimimine ning riskianalüüsi koostamine. Sisuliselt õpetavad inspektorid neid teemasid, mille täitmist igapäevaselt tööandjate juures ka kontrollimas käivad. Rahvusvahelise tööorganisatsiooni (ILO) konventsiooni nr 81 artikli 15 (a) ja konventsiooni nr 129 artikli 20 (a) kohaselt ei tohi tööinspektorid olla otseselt või kaudselt huvitatud nende järelevalve all olevatest ettevõtetest. See põhimõte on sätestatud enamiku riikide õiguses ning seda kohaldatakse inspektorite suhtes kas riigiametniku seisundi tõttu või konkreetsete sätete alusel, mis määravad kindlaks tööinspektorite funktsioonid.¹¹

Riigikontroll pole veendunud, kas praegune töökorraldus, kus inspektorid võivad olla seotud ettevõtetega, kelle üle nad hiljem järelevalvet teevad, tagab inspektorite sõltumatuse. Riigikontroll leiab ka, et riik peaks võtma endale suurema rolli töökeskkonnakoolituse koordineerimise eest. Üheks selliseks võimaluseks oleks, kui TI ise korraldaks töökeskkonnakoolitust ja infopäevi. Selleks tuleks aga TI-le taolised ülesanded seadusega panna.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Määrata kindlaks koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga töökeskkonnaspetsialistide antava koolituse maht ning töötada välja koolituse sisu.
- Tagada õppekvaliteedi kontroll Sotsiaalministeeriumi haldusalas õppelitsentsi saanud koolitusfirmades. Täpsustada Tervishoiuameti kohustusi töökeskkonnaspetsialistide koolituse korraldamisel või loobuda ametile pandud ülesandest korraldada koolitusi.
- Kaaluda Tööinspeksioonile kui antud valdkonnas kõige kogenumale institutsioonile töökeskkonnakoolituse ülesande panemist, moodustades näiteks inspeksiooni koosseisus koolitusega tegeleva üksuse, ning algatada selleks inspeksiooni põhimääruse muutmine.

¹¹ ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise eksperdikomisjoni 2006. a ülduuring, punkt 4.4 „Tööinspektorite kohustused”

3. Järelevalve töökeskkonna üle

3.1. Järelevalve pole süstemaatiline

Info järelevalve planeerimiseks on puudulik

Riigikontroll eeldab, et kui riik on saanud täpse ülevaate tööõnnetustest ja kutsehaigustest ning seadnud nendest andmetest lähtuvalt selged eesmärgid töökeskkonna parandamiseks ja tööõnnetuste vähendamiseks, siis planeerib Tööinspeksioon oma järelevalvetegevust olulistes valdkondades.

Praegu annab TI kohalikele inspeksioonidele ette järelevalve põhisuunad ja kontrollimiste arvu prioriteetsetes valdkondades (sh ettevõtetes). 2006. aasta prioriteediks kontrolliobjekti valikul võib lugeda seda, et töötervishoiu ja tööohutuse üldkontrolli tuleb teha ohtlikumas valdkonnas (suurõnnetuse e plahvatuse oht, puidutöötlemine, metallide, masinate ja seadmete tootmine, kemikaalide ja keemiatoodete tootmine, toiduainetööstus jms) tegutsevates ettevõtetes, kus aastatel 2002–2005 TI üldkontrolli pole teinud. Ettevõtete täpsema valiku teevad juba piirkondlikud inspeksioonid ise. See on aga keeruline, kuna täpseid andmeid ettevõtete/asutuste kohta ei ole TI-l võimalik saada. Praegu kasutatakse selleks mitut registrit, mis osaliselt üksteist dubleerivad, kuid samas omavahel ei ühti (äriregister, majandustegevuse register, riigi hallatavate asutuste nimekiri, maksukohuslaste register). Tööinspeksioon peab ka ise tööandjate registrit, kuid ka see pole täpne, kuna paljud tööandjad hoolimata seaduse nõudest ei teata oma tegevuse alustamisest või tegevusvaldkonna muutmisest. Kuna ükski nimetatud registritest ei sisalda andmeid kõikide tööandjate kohta, siis peab tööinspeksioon iga üksiku ettevõtte kohta infot hankima eri registritest/nimekirjadest ükshaaval. Piirkondlike inspeksioonide puhul on problemaatiline ka see, et ühe äriühingu tegevus võib toimuda mitmes maakonnas, kuid registreeritud on see vaid ühes maakonnas, mistõttu võib osa piirkonna ohtlikest töökohtadest kontrolli alt välja jääda.

Lisaks TI antud juhiste nägi Sotsiaalministeerium 2006. aastal ette, et tehakse nn kiirkontrolle. Ministeeriumi ametnike selgituste kohaselt oli kiirkontrollide eesmärgiks saada kõikides tegevusvaldkondades ülevaade töökeskkonna ohuteguritest ja nendega seotud terviseriskidest, st inspektor hindab kontrolli käigus ohuteguri olemasolu ning selle vastu tarvitusele võetud abinõusid. Kiirkontrolle tehti enam kui 1000 ettevõttes ning need jagunesid proportsionaalselt tegevusvaldkondade kaupa. Auditi ajal polnud kiirkontrollide mõju veel analüüsitud, mistõttu Riigikontrollil pole teada, kas ja kuidas kiirkontrollide käigus kogutud infot edaspidi järelevalvetöö planeerimiseks kasutatakse ning millist mõju avaldasid kiirkontrollid tööandjate käitumisele. Kiirkontrolle tehakse ka 2007. aasta jooksul.

Praegu annab TI ette vaid üldised suunad, milliseid valdkonna ettevõtteid piirkondlikud inspeksioonid kontrollida võiksid, ja ministeerium peab vajalikuks kõikide tegevusalade töökeskkonnast ülevaate saamist. Planeerimisel ei kasutata aga üldse üldhaigestumise andmeid. Nagu peatükis 1.1 selgus, ei analüüsita Eestis vastavat infot ning seetõttu ei ole võimalik ka selle alusel järelevalvetegevust planeerida.

Riigikontrolli arvates võiks TI järelevalvetegevuse planeerimisel piirkondlikele inspeksioonidele ette anda konkreetsemad prioriteedid. Selle eelduseks on aga tööõnnetuste ja (kutse)haiguste statistika ning järelevalvetegevuse tulemuste põhjalik analüüs, mis praegu on puudlik. Ka TI kasutatavast tööandjate registrist pole võimalik ettevõtete kohta saada hõlpsasti andmeid riskitegurite kaupa. Vajaduse tõttu kasutada kontrolliobjektide väljaselgitamiseks mitmeid eri registreid on objektivalik aeganõudev töö, mistõttu jääb inspektoritel vähem aega kohapealsete kontrollide tegemiseks.

Töokeskkonna seisundi hindamise põhjal järelvalve planeerimine on problemaatiline

Lisaks Sotsiaalministeeriumist ja Tööinspeksioonist saadud suunistele planeerivad piirkondlikud inspeksioonid kontrolle eelnevate kontrollide tulemuste põhjal.

Sooritatud üld- ja järelkontrollide ning nende käigus ettevõtete töokeskkonnale antud hinnangute alusel jaotatakse ettevõtted kolme rühma. Selle põhjal peaks kujunema ettevõtete kontrollimise sagedus. TI on seda metoodikat nimetanud järelevalve planeerimise üheks põhialuseks.

TI üldkontrollijuhendiga¹² on kehtestatud ettevõtte töokeskkonna ankeet, mis inspektoritel tuleb pärast töötervishoiu ja tööohutuse üldkontrollimise või järelkontrollimise lõpetamist täita. Töokeskkonna seisundi põhjal jaotatakse ettevõtted/asutused rühmadesse ning selle põhjal kujunebki nende kontrollisagedus (vt tabel 2).

Tabel 2. Ettevõtete jaotamine rühmadesse ja kontrollisageduse määramine

Ettevõtete jaotamine rühmadesse	Töokeskkonna hinnang	Koondhinne	Kontrollimise sagedus
I rühm	Väheohtlikud ettevõtted	7–14	1 kord 8–10 aasta jooksul
II rühm	Keskmise ohtlikkusega ettevõtted	15–28	1 kord 5–7 aasta jooksul
III rühm	Ohtlikud ettevõtted	29–42	1 kord 3–4 aasta jooksul

Allikas: TI järelevalvetöö korraldamise juhend

Töokeskkonna ankeetidega tutvumisel selgus, et enamikul juhtudel puudusid antud hinnangute põhjendused ning kontrollijälgi selle kohta, milliste juhendis toodud nõuete alusel töokeskkonna parameetreid hinnati, kuigi hinnatavad tegurid olid juhendis olemas. Mitmel juhul ei seostunud antud hinnang kontrolli tulemuste ning tehtud ettekirjutustega. Üldjuhul ei muutu pärast järelkontrolli ettevõtte töokeskkonna seisundi hindamise koondhinne eriti ning ettevõtte jääb ikkagi sama ohtusamemaks rühma. Riigikontrolli hinnangul on hinnangud ettevõtte töokeskkonna kohta tihti subjektiivsed ning samu puudusi võetakse hinnangu andmisel arvesse erinevalt. Hindamise subjektiivsuse tõttu ei satu tegelikult ühevõrra ohtlikud ettevõtted hinnangute põhjal samasse rühma.

Tabelis 3 on toodud kolme auditeeritud tööinspeksiooni kontrollitud ettevõtete arv viimase viie aasta jooksul. Nagu näha, on selle aja jooksul kontrollitud vaid veerand kuni kolmandik ettevõtteid ning enamikule tööandjatest ei ole selle aja jooksul antud töokeskkonna hinnangut. Tabeli põhjal võib öelda ka seda, et kuigi kõigi kontrollitud ettevõtete kontrollisagedus on töokeskkonna hinnangute põhjal määratud, ei ole inspektoritel võimalik määratud sagedusega kontrolle teha, kuna aastane kontrollide hulk oleks liiga suur. Viie aasta jooksul on suudetud vähemalt üks kord külastada vaid kuni kolmandikku ettevõtetest. Lisaks sellele tekib juurde üha uusi ettevõtteid (ning ka Tööinspeksiooni suunised ütlevad, et tuleb kontrollida neid ettevõtteid, kus varem pole käidud) ning uurimist vajavad ka kutsehaigused ja tööõnnetused. Seega ei saa edaspidigi töokeskkonna hinnanguid kavandatud kujul planeerimiseks kasutada.

¹² TI peadirektori 30.11.2005. a käskkiri nr 36 "Töötervishoiu ja tööohutuse üldkontrolli juhendi" lisa nr 7

Tabel 3. Kontrollitud ettevõtete arv viimasel viiel aastal

Tööinspeksioon	Tööandjate arv	Nimekirja järgi kontrollitud tööandjate arv	Kontrollimiste protsent
Viljandimaa	1319	305	23
Saaremaa	1071	267	25
Järvamaa	897	307	34

Allikas: TI andmed

Isikukaitsevahendite turujärelevalve vajab ümberkorraldamist

Lisaks töökeskkonna järelevalvele peab Tööinspeksioon tegema riiklikku järelevalvet ka turul olevate isikukaitsevahendite ohutuse üle. Turujärelevalveasutuse pädevusse kuulub järelevalve käigus toote ja teenuse ohutuse kontrollimine ning ettekirjutuste ja otsuste tegemine. Turujärelevalveasutused on kohustatud tegema koostööd ja vajaduse korral vahetama informatsiooni.

TI järelevalvetöö korraldamise juhend ei määratle, milliseid toiminguid peavad tööinspektorid tegema isikukaitsevahendite üle turujärelevalvet tehes. Auditeerimine näitas, et nende vahendite müüjate juures kontrolliti samu asju, mida tavakorras kontrollis ka Tarbijakaitseamet: kas on olemas eestikeelsed kasutusjuhendid, kas müüja annab kaasa iga isikukaitsevahendiga või selle minimaalselt pakendatult müüdava kogusega eestikeelse kasutusjuhendi ning kas igal isikukaitsevahendil on vastavusmärk. Esines ka selline juhus, kus TI ja Tarbijakaitseameti koostöös toimunud kontrollimisel üks institutsioon koostas kontrolliakti ja teine institutsioon ettekirjutuse.

Praegu teevad inspektorid isikukaitsevahendite üle turujärelevalvet tehes paljuskki sama tööd mis Tarbijakaitseamet, kuigi niigi vähese tööjõu ressursi korral tuleks kattuvaid tegevusi vältida.

3.2. Puudub ülevaade järelevalvetegevuse efektiivsusest

Aruandlus ei näita õiget kontrollimiste arvu

TI aruandluses selgub, et eelmise aastaga võrreldes suurenes 2006. aastal kontrollimiste üldarv 16% võrra, mis viitab sellele, et järelevalvet tehti intensiivsemalt.

Tabel 4. TI kontrollimiste arv liikide kaupa

Tegevuse liik	2005	2006
Üldkontroll	1655	824
Sihtkontroll	1415	2591
Kiirkontroll	0	1031
Järelkontroll	1055	738
Uute ehitiste ülevaatus	818	723
Isikukaitsevahendite turujärelevalve	86	70
Kontrollimiste üldarv	5029	5977
Tööõnnetuste uurimine	351	379
Kutsehaiguste uurimine	83	83

Allikas: TI andmed

Auditi käigus selgus, et kontrollimiste tegelik üldarv on aga näidatust väiksem. Audit näitas, et piirkondlikes tööinspeksioonides loetakse tööõnnetuste ja kutsehaiguste uurimised samuti sihtkontrollimiseks. Selline nõue tuleneb juhendist, mille järgi loetakse tööõnnetuste ja kutsehaiguste

uurimised TI-le esitatavas aruandes sihtkontrollimisteks juhul, kui uurimise käigus vormistatakse ettekirjutus.

Nii näiteks oli Saaremaa inspeksioonis kajastatud kõikidest uurimisjuhtumitest sihtkontrollimisena 94% ning Viljandimaa inspeksioonis 52%. Sealjuures kajastati Viljandimaa inspeksioonis uurimisjuhtumeid sihtkontrollidena ka sel juhul, kui ettekirjutust ei koostatud.

Riigikontrolli arvates ei ole tööõnnetuste ja kutsehaiguste uurimiste kajastamine sihtkontrollimistena millegagi põhjendatud ning aruandluses peaks sihtkontrollile uurimiste võrra vähem näitama.

Mõningatel juhtudel ei ole tööandjad esitanud TI-le raportit tööõnnetuse toimumise kohta ning nendel juhtudel on inspeksioon arsti tööõnnetuse teatise alusel koostanud ja esitanud tööandjatele ettekirjutuse raporti esitamiseks. Ka need juhtumid kajastati aruandes sihtkontrollimistena.

Peale selle selgus auditi käigus, et Viljandimaa tööinspeksioonis oli osal juhtudel tehtud ettekirjutus, kuid kontrolliakte nende aluseks ei olnud. Ka näidati aruannetes sihtkontrollimisi, mille kohta puudusid nii kontrolliaktid kui ka ettekirjutused. Järvamaa tööinspeksiooni aruande kohaselt tehti 26 etteteatamata sihtkontrolli, kuid 5-l, s.o 19% juhtudest puudus selle kohta kontrolliakt ning 9-l korral näidati aruandes sihtkontrolli samaaegselt ka kiirkontrollina. Saaremaa tööinspeksiooni aruandes näidatud 41 kiirkontrollist 11-l juhul (27%) ei olnud vormistatud kiirkontrolliakti.

Riigikontroll leiab, et kontrollide täpne arv pole teada ning see raskendab ka edaspidise kontrollitegevuse planeerimist. Samuti on raske mõõta järelevalvetevõime mõju, kui aruanded ei kajasta järelevalvetevõimet täpselt. Järelevalve mõju hindamise üheks võimalikuks viisiks on võrrelda kontrollimiste arvu toimunud tööõnnetustega, tehtud ettekirjutustega jne. See pole aga võimalik, kui kontrollimiste kohta puuduvad täpsed andmed.

Paljude ettekirjutuste täitmise kohta puudub ülevaade

TTOSi või selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete rikkumise korral on tööinspektoril õigus teha ettekirjutus. Ettekirjutus on tööandjale täitmiseks kohustuslik. Riigikontrolli küsitluse vastustest võib järeldada, et üldiselt peavad tööandjad Tööinspeksiooni tehtud ettekirjutusi asjakohasteks.

Auditeerimisel selgus, et ca 30% juhtudel ei olnud ettevõtjad teatanud, kas ettekirjutus täideti. Esines ka juhtumeid, kus ettekirjutuses toodud puudustest täideti vaid osa, ning nendel juhtudel ei nõudnud inspektorid täitmata nõuete osas vastust. Ka ei nõudnud inspektorid ettekirjutuste täitmise kohta infot kirjalikult, kui tööandjad olevat teatanud ettekirjutuse täitmisest telefonitsi. Oli ka juhtumeid, kus tööandja teatas ettekirjutuste nõuete täitmisest, kuid Tööinspeksiooni hilisema kohapealse kontrollimise käigus selgus, et need on täitmata. Olukord, et ettekirjutused loetakse täidetuks vaid tööandjate kirjalike vastuste alusel, ei taga Riigikontrolli hinnangul seda, et tööandjad edaspidi oma töökeskkonda parandavad. Kui varasemal ajal tehti ettekirjutuste täitmise üle järelkontrolli kohapeal 60% juhtudest, siis 2006. aastal tehti seda vaid 12% ulatuses. Ülejäänud juhtudel rahuldutakse tööandja kirjaliku teatega ettekirjutuse täitmise kohta.

Auditi käigus selgus, et mõnel juhul olid järelkontrolli tehes loetud ettekirjutuse nõuded täidetuks, kuid hiljem toimusid sama tööandja juures mitmed tööõnnetused. Neid õnnetusi uurides selgusid samad puudused mis varem ning seega polnud olukord võrreldes esimese kontrolliga muutunud.

Riigikontroll on leidnud juhtumeid, kus järelevalvetoimingud ei aidanud kaasa töökeskkonna parandamisele konkreetsetes ettevõttes.

Riigikontroll leiab, et Tööinspeksiooni järelevalvetevõime mõju suurendamiseks peaks järelkontrolli käigus veenduma olulisemate ettekirjutuste täitmisest. Kuna praegu on riigil töökeskkonna parandamiseks võimalik tööandjaid mõjutada vaid ettekirjutustega, siis tuleks ettekirjutuste mõju parandamiseks siduda neid üha enam sunniraha kui hoiatusvahendiga. Ka auditi käigus küsitletud tööinspektorid pidasid sunnirahaga hoiatamist tõhusaks vahendiks ettekirjutuste täitmise tagamisel.

Ettekirjutuste täitmata jätmise korral ei rakendata sunniraha

Ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib tööinspektor rakendada sunniraha, mille ülemmäär on 20 000 krooni.

Seaduse sõnastusest ega ka juhendmaterjalidest ei selgu, milliste põhimõtete alusel sunniraha määrata. Kuigi tööinspektorid võivad rakendada sama rikkumise puhul erinevaid sanktsioone, pole tööinspeksioon analüüsinud erinevate sanktsioonide mõju.

Audit näitas, et ettekirjutusi seotakse sunnirahaga piirkonniti erineva sagedusega. 2006. aastal tehti ettekirjutusi kokku 3306 korral (sh Järvamaal 120, Saaremaal 100 ja Viljandimaal 71 juhul), kuid sunnirahaga oli need seotud vaid 560 korral (sh Järvamaal 70, Viljandimaal 35 ja Saaremaal 2 juhul). Sunniraha on sisse nõutud vaid 40 juhul, kusjuures kaheksas piirkondlikus inspeksioonis (sh Saare-ega Viljandimaal) mitte kordagi. Järvamaal on sunniraha sisse nõutud 8 korral ehk 11% juhtudest.

Nagu eespool kirjeldatud statistika näitab, siis lisaks sellele, et inspektorid ettekirjutuste täitmises kohapeal ei veendu, seotakse sunnirahaga vaid 17% ettekirjutustest. Sisse nõutakse neist vaid 7%. Seega ei kasuta tööinspektorid kahjuks piisavalt õigust samaaegselt ettekirjutusega hoiatada tööandjat sunnirahaga, kuigi see aitaks tagada ettekirjutuse tähtajaks täitmist. Sunniraha on tõhus vahend ettekirjutuste täitmise tagamiseks, kuna üle 90% sunnirahaga ettekirjutustest täidetakse.

Trahve rikkumiste eest määratakse harva

Töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise, tööõnnetuse või kutsehaiguse varjamise või uurimata jätmise eest võib isikuid karistada ka rahatrahviga, kuid tööinspektorid kasutavad seda võimalust harva, kuna nende selgitusel on trahvinõude esitamine aeganõudev protsess.

Kehtivale korra kohaselt peab tööandja uurima tööõnnetuse asjaolusid ja põhjusi ning koostama raporti 10 päeva jooksul pärast tööõnnetuse toimumist. Audit näitas aga, et mõnel juhul ei esita tööandjad inspeksioonile raportit õigeaegselt. Näiteks Saaremaa inspeksioonile on üks tööandja jätnud kaheksast kergest tööõnnetusest seitsmel korral tähtajaliselt raporti esitamata. Trahvi tööandjale selle eest polnud kordagi tehtud, kuna Saaremaa tööinspeksiooni juhataja kohusetäitja selgituste järgi selgus külaskäigul ettevõttesse, et raport oli koostamisel ning tööandja põhjendas viivitamist sellega, et ta uurib toimunut. Kolmel juhul oli Viljandi tööinspeksioon teinud tööandjatele, kes polnud esitanud tööõnnetuse raportit, trahvi asemel ettekirjutuse.

Riigikontroll leiab, et ühtse hea praktika kujundamiseks peaks TI juhendmaterjal andma suunised, milliste kriteeriumide järgi ning millises ulatuses sunniraha ja trahve määrata: kas see peaks sõltuma ettevõtte suurusest ja edukusest, riskianalüüsi puudumisest tõttu kõrvaldamata ohuteguritest, töökeskkonnavoliniku puudumisest vms.

Ettepanekud

sotsiaalministrile

- Võtta seisukoht, kas Tööinspeksioon peaks jätkama turujärelevalveasutusena. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis teha ettepanek seaduse muutmiseks, mis vabastaks Tööinspeksiooni sellest ülesandest.

Tööinspeksiooni peadirektorile

- Täiustada Tööinspeksiooni infosüsteemi, et selle abil saaks lihtsalt valida kontrollitavaid ettevõtteid, lähtudes organisatsioonide/ettevõtete tegevusvaldkonnast, nende suurusest, ohu liigist ja riskitasemest, tööõnnetuste ja kutsehaiguste toimumissagedusest.

- Koolitada inspektoreid süstemaatiliselt, et ühtlustada nende järelevalvetööd ja sellega seotud arusaamasid.
- Vaadata üle töökeskkonna hindamise korraldus ja hinnangute põhjal tööandjate rühmitamise alused ning tagada, et tööandjaid kontrollitakse edaspidi vajaliku sagedusega.
- Kontrollida regulaarselt kohalikke inspeksioone, et tagada järelevalvetöö õige aruandlus.
- Näha ette, mis juhtudel ja kujul tuleb ettekirjutuste täitmist kohapeal kontrollida, et tagada tuvastatud puuduste likvideerimine ja ohutu töökeskkond.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Intervjuud

Asutus	Isikud	Teema	Kuupäev
Tallinna ja Harjumaa inspeksioon	Jaan Kiviall – juhataja	Töötervishoiu ja tööohutuse järelevalve olukord ja probleemid kohalikus inspeksioonis	19.09.2006
Sotsiaalministeerium	Egle Käärats – tööelu arengu osakonna juhataja	Töökeskkonna probleemid, ministeeriumi tegevus valdkonnas	25.09.2006
Tartumaa inspeksioon	Ülo Ustav – juhataja	Töötervishoiu ja tööohutuse järelevalve olukord ja probleemid kohalikus inspeksioonis	02.10.2006
OÜ Viruplatsi Arstikeskus	Dr Annika Küüdorf – töötervishoiuarst	Töötervishoiu üldine olukord ja probleemid	06.11.2006
Tallinna Tehnikakõrgkool	Priit Siitan – transporditeaduskonna dekaan, endine Tööinspeksiooni peadirektor	Töökeskkonna järelevalve probleemid ja töökeskkonnavalase koolituse korraldus	08.11.2006
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Kutsehaiguste- ja Töötervishoiukeskus	Dr Viive Pille – ülemarst-juhataja	Kutsehaiguste diagnoosimise olukord ja probleemid	09.11.2006
AS IF Kindlustus	Irma Nahkor – eririskide müügispetsialist	Kindlustusfirmade praegused probleemid tsiviilvastutuskindlustuse ja õnnetusjuhtumikindlustuse osas, sundkindlustuse positiivsed ja negatiivsed mõjud	27.11.2006
Tallinna Tööstushariduskeskus	Mirje Burmeister – õppedirektor, jt keskkonnaõpetuse, töökaitse, tööohutuse õppeaineid andvad õpetajad	Õppekavade koostamine, õppeks kasutava abimaterjalide olemasolu, töökeskkonna valdkonna õpetajate koolituse olukord ja probleemid	28.11.2006
Tööinspeksioon	Katrin Kaarma – uus peadirektor, Juhan Salum – endine peadirektor, Ants Vurma – järelevalve peaspetsialist juhataja ülesannetes, Niina Siitam – õigusosakonna	Ülevaade kohalike inspeksioonide auditeerimisest	31.01.2007

juhataja			
Sotsiaalministeerium	Siiri Otsmann – tööpoliitika info ja analüüsi osakond	EL töökeskkonna valdkonna arengusuunad, uue infosüsteemi loomine, kiirkontrollide mõju, teavitustöö edendamine	05.02.2007
Sotsiaalministeerium	Tiit Kaadu – tööelu arengu osakonna nõunik, Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri Eesti Koordinaatsioonikeskuse juht	Töökeskkonna probleemid, Töökeskkonna Nõukoja tegevus, ennetus- ja teavitustegevus	07.02.2007
Tervishoiuamet	Üllar Kaljumäe – peadirektor, Irma Nool- töötervishoiu osakonna juhataja	TTOSist tulenevate ülesannete täitmine Tervishoiuametis, probleemid kutsehaiguste ja tööst põhjustatud haigestumiste analüüsimisel, töötervishoiuspetsialistide täiendkoolituse olukord ja uuringutulemused	08.02.2007

2. Tööandjate küsitluse tulemused

Veebiküsimustiku eesmärgiks oli hinnata, milliseid infoallikaid ja koolitusi tööandjad kasutavad töötervishoiu ja tööohutuse korraldamisel ning kas need vastavad tööandjate vajadustele. Küsimustik oli jaotatud viide ossa, et saada tööandjate hinnanguid: info kättesaadavusele ja koolituse tasemele; tööinspeksiooni töökorraldusele kohapealse kontrolli läbiviimisel; noorte koolituse vajadusele; ennetustegevuse olulisusele; riigi tegevusele, et tööõnnetuste ja kutsehaigusjuhtumite arv väheneks.

Siin on toodud ära esitatud küsimused ning vastuste jaotus. Igale küsimusele võis vastaja märkida mitu vastusevarianti. Kõigile küsimustele ei pidanud vastama.

1. Kust te saate teavet ettevõtte/asutuse töötervishoiu ja tööohutuse korralduse nõuete kohta, et tagada ohutum töökeskkond?

	Vastanuid	Vastanute %
1.1. Õigusaktide andmebaasist.	162	75,7
1.2. Sotsiaalministeeriumist	12	5,6
1.3 Tööinspeksioonilt.	118	55,14
1.4. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri Eesti koordinatsioonikeskuse Interneti-kodulehelt.	23	10,74
1.5. Teavet saame mujalt	42	19,63
		teabekirjanduse kaudu, TEN-TEAM käsiraamatust, koolitustelt ja kursustelt
1.6. Ei vastanud	2	0,93

Küsitlus näitas, et enamus ettevõtjaid saavad teavet nii õigusaktide andmebaasist kui ka tööinspeksioonist. 118 ettevõtjat saavad teavet nii tööinspeksioonist kui ka õigusaktide andmebaasist ja agentuurist, ainult tööinspeksioonist saavad teavet vaid 27 ettevõtjat, s.o 13% küsitletuist.

2. Kas te viite läbi süstemaatilist töökeskkonna sisekontrolli, et hinnata töötervishoiu ja tööohutuse olukorda?

	Vastanuid	Vastanute %
2.1. Jah, vaatame igal aastal läbi töökeskkonna sisekontrolli korralduse ja analüüsime tulemusi ning vajaduse korral kohandame abinõud muutunud olukorrale.	87	40,65
2.2. Teeme seda, kuid harvem kui kord aastas.	92	42,99
2.3. Hindame sisekontrolli, kui tööinspeksioon seda meelde tuletab	19	8,88
2.4. Ei, sest keegi pole selgitanud, mida sisekontrollisüsteem hõlmama peaks	21	9,81
2.5. Ei vastanud	4	1,87

3. Kas te olete korraldanud riskihindamise, mille käigus selgitasite välja töökeskkonna ohutegurid?

	Vastanuid	Vastanute %
3.1. Jah, korraldasime ise ettevõttes/asutuses riskihindamise.	106	49,53
3.2. Jah, kuid riskianalüüsi tellisime firmalt teenusena.	49	22,9

3.3. Ei, sest puudub juhend, kuidas riskihindamist korraldada	11	5,14	
3.4. Ei, sest ei tea, mis on risk ja mis on ohutegur	0	0	
3.5. Ei, sest täidame töökeskkonna ohutusnõudeid ka ilma riskihindamise dokumendita.	50	23,36	
3.6. Muu	10	4,67	Ettevõtjate riski-analüüsi tegemata jätmise põhjustena märgiti, et ollakse ainuomanik firmas; osaliselt on riskihinnang tehtud; seda on lähiajal plaanis teha; riskid puuduvad.
3.7 Ei vastanud	2	0,93	

4. Kas kasutasite riskide hindamiseks riskihindamisjuhendeid?

	Vastanuid	Vastanute %	
4.1. Jah. Milliseid?	80	37,38	58% on riskihindamiseks on kasutatud erinevaid käsiraamatuid; 18% Töö-inspektsiooni materjale, 21% teisi eri allikaid ning 4% Euroopa Töötervishoiu ja Tööohutuse Agentuuri riskihindamisjuhendit.
4.2. Ei.	96	44,86	
4.3. Ei vastanud	38	17,76	

5. Hinnake, kas riskihindamisjuhendid on kasutatavad ja toeks ohutegurite tuvastamisel ning riskihindamise dokumenteerimisel?

	Vastanuid	Vastanute %
5.1. Jah, juhendid on selged ja arusaadavad ning on suureks abiks.	92	42,99
5.2. Ei, sest juhendid on üldsõnalised	43	20,09
5.3. Ei, kuna ei tea, kust juhendeid leida.	34	15,89
5.4. Muu	21	9,81
5.5. Ei vastanud	27	12,62

6. Kas töötervishoiuarst on viimase kolme aasta jooksul teie ettevõtet külastanud?

	Vastanuid	Vastanute %
6.1. Jah, et uurida konkreetset tööõnnetus- või kutsehaigusjuhtumit.	2	0,93
6.2. Jah, tegi töötajate tervisekontrolli	89	41,59
6.3. Jah, aitas koostada riskianalüüsi; hindas ohutegureid	6	2,8
6.4. Jah, pidas loengu / nõustas töötajaid.	5	2,34
6.5. Ei ole külastanud.	119	55,61
6.6. Ei vastanud	2	0,93

7. Kas Tööinspeksioon on teie ettevõtet kontrollinud?

	Vastanuid	Vastanute %
7.1. Jah	128	59,81
7.2. Ei.	73	34,11
7.3. Ei vastanud	63	29,44

Küsitlus näitas, et tööinspeksioon on kontrollinud 128 ettevõtjat. Samas 50 vastajat märkis nii esimese kui ka teise vastusevariandi.

8. Kas teile selgitati, miks kontrollimine korraldati?

	Vastanuid	Vastanute %
8.1. Jah.	123	57,48
8.2. Jah, kuid selgitused polnud piisavad	11	5,14
8.3. Ei.	14	6,54
8.4. Ei vastanud	68	31,78

Kuna tööinspeksioon ei ole kolmandikku küsitletuist kontrollinud, siis nad ei vastanud antud küsimusele, kuid 91% vastanutest selgitati, miks kontrollimine viidi läbi.

9. Palun hinnake seda kontrollimist

	Vastanuid	Vastanute %
9.1. Asjakohane.	82	38,32
9.2. Aitas kaasa töökeskkonna parandamisele	85	39,72
9.3. Asjatundmatu.	2	0,93
9.4. Ei aidanud kaasa töökeskkonna parandamisele	3	1,4
9.5. Ei vastanud	72	33,64

10. Palun hinnake teile tehtud ettepanekuid

	Vastanuid	Vastanute %
10.1. Täiesti asjakohased	86	40,19
10.2. Enam-vähem asjakohased	55	25,7
10.3. Ei olnud asjakohased. Miks?	6	2,8
Ettepanekuid ei peetud asjakohasteks järgmistel põhjustel: inspektoritel on eri seisukohad töökeskkonnanõuetest; noritakse pisasjade kallal; ei selgitatud, kuidas asju teha; nõutakse asju, mida ise ei oska juhendada, kuidas paremaks muuta.		
10.4. Ei vastanud	72	33,64

11. Palun hinnake kontrollimise tulemisena tehtud ettekirjutusi

	Vastanuid	Vastanute %
11.1. Täiesti asjakohased	78	36,45
11.2. Enam-vähem asjakohased.	50	23,36
11.3. Ei olnud asjakohased	2	0,93
11.4. Ettekirjutusi ei tehtud	14	6,54
11.5. Ei vastanud	73	34,11

12. Kas tööinspektor tutvustas teile oma kontrolli käigus ka töötervishoiu ja tööohutuse seadusest ning alamatest aktidest tulenevaid nõudeid, mida ettevõtte peab kindlasti järgima?

	Vastanuid	Vastanute %
12.1. Jah.	115	53,74
12.2. Ei, sest tööinspektori aeg oli piiratud	5	2,34
12.3. Ei, sest ettevõtte/asutuse töötaja aeg oli piiratud.	0	0
12.4. Ei, sest selleks puudus vajadus	23	10,75
12.5. Ei vastanud	71	33,18

13. Kas te olete viimase viie aasta jooksul tellinud töötervishoiu- ja tööohutuskoolitust oma töökeskkonnaspetsialistile?

	Vastanuid	Vastanute %
13.1 Jah, palun märkige ka koolitusfirma nimi	97	45,33
13.2. Ei, sest meie ettevõttes puudub töökeskkonnaspetsialist	75	35,05
13.3. Ei, sest ei pea vajalikuks	27	12,62
13.4. Ei vastanud	17	7,94

Küsitlus näitas, et 35% ettevõttes puudub töökeskkonnaspetsialist, kuigi seaduse järgi peab tööandja töökeskkonnaspetsialisti määrama oma töötajate hulgast või pädeva isiku puudumisel võtma tööle väljastpoolt ettevõtet. Seega võib järeldada, et kolmandik tööandjatest ei tunne või ei täida seaduse nõudeid ja (13%) ettevõtjad ei pea vajalikuks töökeskkonnaspetsialisti koolitada.

Küsitluse järgi on ettevõtjad tellinud koolitust firmadelt, mis ei ole registreeritud Sotsiaalministeeriumis kui töötervishoiu- ja tööohutusalase koolitusega tegelevad asutused: OÜ Konfera, OÜ Vastus.

14. Kui vastasite eelmisele küsimusele jah, siis kuidas jäite koolitusega rahule?

	Vastanuid	Vastanute %
14.1. Jäime rahule, sest koolituse tase oli kõrge	42	19,63
14.2. Jäime rahule, sest koolituse tase oli keskmine	65	30,37
14.3. Ei jäänud rahule, kuna koolituse tase oli madal	2	0,93
14.4. Ei vastanud	106	49,53

15. Kas te olete viimase kolme aasta jooksul suunanud töökeskkonnavoliniku ja töökeskkonnanõukogu liikmed täiendusõppele?

	Vastanuid	Vastanute %
15.1. Jah, palun märkige ka koolitusfirma nimi	71	33,18
15.2. Ei, kuna meie ettevõttes neid ei ole	86	40,19
15.3. Ei, kuna ei pea vajalikuks	36	16,82
15.4. Ei vastanud	23	10,75

TTOSi järgi peab üle 10 töötajaga ettevõtte valima töökeskkonnavoliniku ning üle 50 töötajaga ettevõtte peab moodustama ka vähemalt 4-liikmelise töökeskkonnanõukogu. Tööandja peab omal kulul võimaldama töökeskkonnavolinikele, töökeskkonnanõukogu liikmetele vajaliku välja- ja täiendusõppe. Sotsiaalministri määrusega on kinnitatud töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanõukogu liikmete väljaõppekursuse 24-tunnine õppekava. Küsitlus näitas, et 40% ettevõtjat märkisid, et neil puuduvad töökeskkonnavolinik ja töökeskkonnanõukogu ning 17% ettevõtjat ei pea vajalikuks nende suunamist

täiendõppele. Kuna küsitluses me ei palunud märkida ettevõtete suurust, siis ei ole võimalik hinnata, kas koolitust on tehtud piisavalt.

16. Kui vastasite eelmisele küsimusele jah, siis öelge, kuidas te jäite koolitusega rahule.

	Vastanuid	Vastanute %
16.1. Jah, koolituse tase oli kõrge.	30	14,02
16.2. Jah, koolituse tase oli keskmine.	58	27,1
16.3. Ei jäänud rahule, kuna koolituse tase oli madal.	0	0
16.4. Ei vastanud	128	59,81

17. Kui vastasite 15. küsimusele jah, siis palun öelge, milline oli töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanõukogu liikmete väljaõppekursuse maht.

	Vastanuid	Vastanute %
17.1. 24-tunnine	73	34,11
17.2. Alla 24 tunni pikkune (palun märkida ka orienteeruv arv)	13	6,07
17.3. Tunde oli enam kui 24	6	2,8
17.4. Ei vastanud	125	58,41

Sotsiaalministri määruse järgi peab koolituse maht olema 24 tundi. Küsitluse järgi tellis 15% vastanutest koolituse väiksemas mahus: 4 ettevõtjat 8 tundi; 3 ettevõtjat 16 tundi; 2 ettevõtjat 6 tundi, 1 ettevõtja 8 ja 16 tundi; 1 ettevõtja 7 tundi; 1 ettevõtja 4 tundi ja 1 ettevõtja ei märkinud tundide mahtu.

18. Hinnake palun töökeskkonna ja tööohutuse alase ennetustegevuse olulisust töötaja tasandil (s.t kas ohtusid käsitlev õpetus ja ennetuskultuur on tähtsad tegurid töö kvaliteedi säilitamiseks ja parandamiseks)?

	Vastanuid	Vastanute %
18.1. Ennetustegevus on väga oluline.	87	40,65
18.2. Ennetustegevus on oluline.	119	55,61
18.3. Ennetustegevus on teisejärguline probleem, millega tööandjal pole aega tegeleda.	5	2,34
18.4. Ei vastanud	3	1,4

19. Kas teie arvates peaks riskiteadlikkus ning tööohutuse ja töötervishoiu edendamine olema hariduse lahutamatu osa?

	Vastanuid	Vastanute %
19.1. Jah, noorte inimeste ettevalmistamine tööeluks peaks algama juba põhikoolis.	114	53,27
19.2. Jah, noorte inimeste ettevalmistamine tööeluks peaks algama kutseõppeasutustes.	102	47,66
19.3. Ei, pigem tuleb suurendada tööandja teadmisi, et ta oskaks kaitsta töötajaid võimalike ohtude eest.	15	7,01
19.4. Muu	2	0,93
19.5. Ei vastanud	0	0

Kuna 10 ettevõtjat vastasid nii esimesele kui ka teisele küsimusele, siis mitte 216 vaid 206 ettevõtja (96%) arvates peaks algama noorte inimeste ettevalmistamine tööeluks nii põhikoolis kui ka kutseõppeasutustes.

20. Mida peab riik tegema, et tööõnnetuste ja kutsehaigusjuhtumite arv väheneks?

	Vastanuid	Vastanute %	
20.1. Tugevdama järelevalvet töökeskkonna ja töötervishoiu valdkonna üle	44	20,56	
20.2. Vastu võtma tööõnnetus- ja kutsekindlustusseaduse.	62	28,97	
20.3. Teavitama, et iga tööandja juhtimisstrateegia lahutamatu osa on tööohutus ja töötervishoid.	138	64,49	
20.4. Muud võimalused (palun märkida)	14	6,54	Lisaks küsitluses esitatule pakkusid ettevõtjad, et tuleks tõsta töötaja teadlikust ja vastutust, selleks luua riigipoolne koolitussüsteem või toetada tööohutusala koolitust ja tagada selle kvaliteeti. Anda välja korralikud ja kasutatavad juhendid, blanketid, sest käesoleval momendil on iga ettevõtte enda nuputada, kuidas neid vorme ja pabereid täita. Kõik senini tehtud tuleb edasi arendada, nii tööinspektorite kui ka ettevõtjate poolt. Ettevõtjate arvates on probleem selles, et kontrollitakse suuremaid ettevõtteid, kuid väiksematele vaadatakse läbi sõrmede või ei teostata järelevalvet üldse
20.5. Ei vastanud	9	4,21	

Sotsiaalministri ja Tööinspektsiooni
peadirektori asetäitja vastused



Hr Mihkel Oviir
Riigikontrolör
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 31.05.2007 nr OSIII -2-2.1/07/

Meie 06.2007 nr 14.1-4/2326

Seisukohad kontrolliaruande eelnõus nimetatud ettepanekute osas

Lugupeetud härra Oviir

Täname Teid kontrolliaruande eelnõus avaldatud seisukohtade ja tehtud ettepanekute eest.

Sotsiaalministeerium on teadvustanud ohutu töökeskkonna tähtsust pika, osapooltele rahuldust pakuva ja tulemusliku tööelu saavutamisel. Ministeerium on 2006. aastal alustanud töövaldkonna strateegia väljatöötamist. Strateegia hõlmab nii tööhõive, töösuhete kui ka töökeskkonna temaatikat ja valmib 2007. aasta lõpuks. Strateegia valmimine aitab kindlasti kaasa ühtse nägemuse loomisele töökeskkonna eesmärkide seadmisel ning asjakohase ühtse üleriigilise tegevuskava koostamisele.

Koostöös Tööinspeksiooniga on alustatud töökeskkonna järelevalve meetodite ja korralduse analüüsi, et tagada järelevalve veelgi suurem tõhusus. Töökeskkonna järelevalve ja ennetustegevuste hindamisel pööratakse oluliselt rohkem tähelepanu tegevuste mõjususele ja püütakse leida parim asjaoludele vastav lahendus. Ressursi eesmärgipärase kasutamise põhimõttest lähtuvalt ei ole ka edaspidi kavas kõikide kontrollimiste käigus tehtud ettekirjutuste täitmise otsene kontrollimine. Tööandjate mitmekordne kontrollimine ei ole piiratud ressursse arvestades ilmselgelt kuluefektiivne töömeetod. Küll nõustume ettepanekuga kehtestada selged ja üheselt arusaadavad põhimõtted järelevalveotsuste täitmise kontrollimise ja hindamise kohta. Sotsiaalministeerium on seisukohal, et järelevalve kitsas, kontrollimise ja karistamise, mõttes ei taga jätkusuutlikku ohutu töökeskkonda. Arvestades Euroopa Komisjoni koostatud dokumenti Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012, on ka Eestis kavas pöörata oluliselt suuremat tähelepanu töökeskkonna alase teadlikkuse tõstmisele, luues nii eeldused ohutu töökeskkonna tekkimiseks.

Ennetustegevuse osakaalu suurendamiseks on 2007-2008 planeeritud Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest korraldada nt teavituskampaania töötervishoiu ja tööohutuse seaduse teavitamiseks, suunates teavitustegevused füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes on seaduse sihtgrupiks tulenevalt 2007. aasta 1. märtsil jõustunud seadusemuudatustest. Euroopa Sotsiaalfondi 2007-2013 programmeerimisperioodil on planeeritud veel mitmeid täiendavaid ohutu töökeskkonna edendamist toetavaid tegevusi, sealhulgas interaktiivsete internetipõhiste töövahendite loomine (tööandjatele), võimaldamaks neil iseseisvalt hinnata oma töökeskkonna olukorda, et seejärel lihtsalt mõistetavate selgituste abil viia ellu töökeskkonna turvalisust suurendavaid muudatusi.

Tööandjate teadlikkuse tõstmiseks on plaanitud ühtlustada tööandjatele kohustuslik töötervishoiu ja tööohutuse alase koolituse õppekava ning alates 2008 aastast korraldada ulatuslik töökeskkonna volinike ja –spetsialistide baas- ja täiendkoolitus.

Lisaks jätkab ministeerium teadlikkuse tõstmise alast koostööd Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu agentuuriga. Käesoleva aasta teavituste teemaks on raskuste käsitsi teisaldamine, 2008. aastal on koostööprojekti teema riskianalüüsi läbiviimine.

Oluliseks tegevuseks töökeskkonna edendamisel on ka riikliku järelevalve tõhustamine. Tööinspeksiooni haldussuutlikkuse suurendamiseks on lisaks järelevalvemeetodite analüüsile ja võimalikule täiendamisele alustatud Tööinspeksiooni organisatsiooni analüüsiga, et kujundada inspeksiooni struktuur regioonipõhiseks, tagades nii töökorralduse suurem paindlikkus ja tegevuse tõhusus. 2007. aastal on organisatsioonile seadud eesmärgid esmakordselt fikseeritud Tööinspeksiooni peadirektoriga sõlmitud tulemusleppes, mille täitmist hinnatakse esimese poolaasta tegevusaruande põhjal. 2007-2008 on kavandatud tööinspektorite kompetentsimudeli väljatöötamine ja inspektorite koolitamine.

Sotsiaalministeeriumi ja Tööinspeksiooni eesmärk on luua Tööinspeksioonist kõrgtasemeline asjatundjate organisatsioon, mille ülesannete hulka kuulub töökeskkonna edendamine laiemalt, sealhulgas üldine teavitustegevus ohutu töökeskkonna väärtustamiseks, töösuhte osapoolte asjatundlik nõustamine, aga mõistagi ka traditsiooniline järelevalvetevetus. Sotsiaalministeerium töökeskkonna poliitika kujundajana tähtsustab strateegilise planeerimise tähtsust töökeskkonna edendamisel. Töövaldkonna strateegia on vaid üks tegevus kavandatavas meetmete pakettis; lisaks nimetatud strateegiale on töökeskkonna ohutuse küsimused arvesse võetud ka kogu töösuhte- ja töökeskkonna alaste poliitikaotsuste tegemise protsessis, samuti tervisepoliitika ja sotsiaalpoliitika otsustes.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Maret Maripuu
Minister

Egle Käärats 626 9178
egle.kaarats@sm.ee



TÖÖINSPEKTSIOON

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
III auditiosakond
Riigikontroll

Teie 31.05.2007 nr OSIII-2-2.1/07/1003
Meie 21.06.2006 nr 1-05/11289-1

Kontrolliaruande eelnõu „Riigi tegevus tööõnnetuste vähendamisel”

Austatud härra Kõrge

Käesolevaga esitame Tööinspektsiooni seisukohad ja arvamused kontrolliaruande „Riigi tegevus tööõnnetuste vähendamise” eelnõu kohta.

Tööinspektsioon aktsepteerib kontrolliaruandes toodud ettepanekuid.

Siinkohal anname ülevaate kontrolliaruandes Tööinspektsiooni peadirektorile tehtud ettepanekute rakendamise kohta:

Ettepanek: Täiustada Tööinspektsiooni infosüsteemi, et selle abil saaks lihtsalt valida kontrollitavaid ettevõtteid, lähtudes organisatsioonide/ettevõtete tegevusvaldkonnast, nende suurusest, ohu liigist ja riskitasemest, tööõnnetuste ja kutsehaiguste toimumissagedusest.

Käesoleval hetkel on Tööinspektsiooni infosüsteemist võimalik koostada päringuid asutuste tegevusvaldkonna põhiselt ja ka lähtuvalt riskitasemest. Probleemiks Riigikontrolli poolt nimetatud päringute reaaliseerimiseks on andmete kvaliteet – asutuse suuruse põhise päringu tegemiseks puudub Tööinspektsiooni operatiivne andmete saamise võimalus. Teiste asutuste andmebaasid (maksuamet, haigekassa) on ebatäpsed Tööinspektsiooni töö kavandamiseks, sest majandusüksusena käsitletakse nendes andmebaasides tervet asutust (nt Eesti Post), mitte eraldipaiknevat majandusüksust (postkontorid). Samuti on nendes andmebaasides kajastatud asutusega seotud isikud, kes ei ole aga otseselt töötajad.

Vastavalt Sotsiaalministri 27.01.2006 käskkirjale nr 22 on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas infotehnoloogia haldus konsolideeritud. Sellest tulenevalt on Tööinspektsiooni võimalused infosüsteemi täiustada piiritletud. Tööinspektsiooni peadirektori 09.04.2007 käskkirjaga nr 13 moodustati töörühmad Tööinspektsiooni arenduse vajaduste kirjeldamiseks, tarkvara testimiseks, kasutajate väljaõppe korraldamiseks. 2007. juuni lõpuks viime läbi täpsema analüüs Tööinspektsiooni infosüsteemis olevate andmete kvaliteedi kohta.

Ettepanek: Koolitada inspektoreid süstemaatiliselt, et ühtlustada nende järelevalvetööd ja sellega seotud arusaamasid.

Töötajate kompetentsi tõstmiseks on vaja oluliselt suurendada rahalisi vahendeid töötajate koolituseks. Asutuse personalistrateegias eeldame, et riik suudab täita Täiskasvanute koolituse seadust (§ 13 lg 5) ning asutuse koolitusfond moodustab 3% palgafondist. Oleme esitanud 2008. aasta riigieelarve projekti taotluse suurendamiseks Tööinspektsiooni koolituskulu 1,5%-lt 3%-le.

Tööinspektsiooni teenistujate kompetentsi tõstmiseks oleme taotletud vahendid ESF programmist. 2008. aasta maiks kavandame välja töötada tööinspektori kompetentsimudeli ning seejärel viia läbi nimetatud mudeli alusel süsteemne inspektorite koolitus. Peale koolitusprogrammi läbimist atesteerime kõik inspektorid.

Ettepanek: Vaadata üle töökeskkonna hindamise korraldus ja hinnangute põhjal tööandjate rühmitamise alused ning tagada, et tööandjaid kontrollitakse edaspidi vajaliku sagedusega.

Praegu kehtib järelevalve planeerimise alusena kord, mille kohaselt viiakse üldkontrollimine ettevõttes läbi sõltuvalt temale eelneval kontrollimisel antud hinnangust 3 kuni 10 aasta jooksul. Olemasoleva järelevalvet teostavate ametnikega ei ole võimalik sellise sagedusega üldkontrollimisi läbi viia. Tehtud on erinevatele järelevalve meetoditele kuluva aja analüüs. Kavas on muudatused järelevalve meetodites, mille tulemusena eeldatavasti suureneb inspektori poolt kontrollitud ettevõtete arv. Ilmselt on õige läbi vaadata eesmärgid ettevõtete kontrollimiste sageduse osas.

Ettepanek: Kontrollida regulaarselt kohalikke inspektsioone, et tagada järelevalvetöö õige aruandlus.

Vältimaks ebaõigesti või alusetult sisestatud andmete arvestamist aruandluses teavitame esinenud puudustest kohalikke inspektsioone ning täiendame järelevalve juhendit. Infosüsteemi ITI sisestatud andmed jälgitakse järelevalve osakonna poolt. Eeldatavasti aitab aruandluse aluseks olevate andmete ühesugusele ja tõesele sisestamisele kaasa regionaalsele töökorraldusele üleminek.

Ettepanek: Näha ette, mis juhtudel ja kujul tuleb ettekirjutuste täitmist kohapeal kontrollida, et tagada tuvastatud puuduste likvideerimine ja ohutu töökeskkond.

Ettekirjutuse täitmist viime läbi ettevõttes kohapeal juhul kui ettekirjutuses on hoiatus sunniraha rakendamise kohta. Lisaks sellele kavandame kontrollida ettekirjutuste täitmist kohapeal mingil ajaperioodil läbi viidud kontrollimiste osas, mille käigus avastati puuduseid.

Vabandame vastusega viivitamise pärast.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Herko Sunts

Peadirektori asetäitja