



Centar

EESTI RAKENDUSUURINGUTE
KESKUS CENTAR

Töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine

Lõpparuanne

praxis | mõttekoda



RAKENDUSLIKU
ANTROPOLOOGIA
KESKUS

**TURU-
UURINGUTE**
AS



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Uuring valmis Sotsiaalministeeriumi tellimusel ja rahastati projektist 2014-2020.13.01.16-0009 „Sotsiaalministeerium tehniline abi“.

RAPORTI AUTORID ON

Eesti Rakendusuuringu Keskusest Centar:

Epp Kallaste

Sten Anspal

Siiri-Lii Sandre

Marko Sõmer

Ailen Lang

Poliitikauuringute Keskusest PRAXIS:

Merlin Nuiamäe

Merilen Laurimäe

Meeli Murasov

Kaupo Koppel

Aleksandr Michelson

Turu-Uuringute AS kogus küsitluse andmed.

Rakendusliku Antropoloogia Keskus tegi vähenenud töövõimega inimeste ja tööandjate intervjuud. Tekstis on kasutatud tekste ja tsitaate RAK-i koostatud intervjuude raportist.

Uuringu lõpparuandes esitatakse andmeanalüüsi tulemused. Andmete kogumist ja koondamist kirjeldav metoodikaraport esitati tellijale eraldi raportina.

Sisukord

LÜHIKOKKUVÕTE	6
EXECUTIVE SUMMARY	11
MÕISTED JA LÜHENDID.....	16
SISSEJUHATUS	19
EESMÄRK JA RAPORTI ÜLESEHITUS.....	19
ANDMED	20
1 ÜLEVAADE TÖÖVÕIMEREFORMIST JA TÖÖVÕIME TOETAMISE SÜSTEEMI OLULISEMADEST OSADEST	23
1.1 TVR-I EESMÄRGID JA ELLUVIIMISE ETAPID	23
1.2 TÖÖVÕIME HINDAMISE SÜSTEEM	27
1.3 TÖÖVÕIMETOETUS	31
1.4 TÖÖVÕIME TOETAMINE TEENUSTE JA MUUDE TOETUSTEGA	35
2 EESMÄRK: TÖÖVÕIMETUSPENSIONÄRIDE JA TÖÖVÕIMETOETUSE SAAJATE ARVU KASVU PIDURDUMINE. 38	
2.1 SISSEJUHATUS	38
2.2 VTI-DE ARV JA TAUST.....	39
2.2.1 VTI-de arv, kompositsioon ja sotsiaaldemograafiline taust.....	39
2.2.2 VTI ja puue	50
2.2.3 VTI-de diagnoosid ja tervisepiirangud	53
2.3 VÄHENENUD TÖÖVÕIME SÜSTEEMI SISENEMISED JA VÄLJUMISED	65
2.3.1 Töövõime vähenemise hindamised	65
2.3.2 Esmast töövõime hindamist taotlenud püsivalt töövõimetute sotsiaaldemograafiline profiil	69
2.3.3 Uute sisenejate sotsiaaldemograafiline profiil	72
2.3.4 Väljujad	74
2.4 ALTERNATIIVNE BAASSTENAARIUM	87
2.5 KOKKUVÕTE EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA	90
3 EESMÄRK: VÕIMALDADA TERVISEKAHJUSTUSEGA JA VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTELE PAREM JUURDEPÄÄS TÖÖTURULE, PAKKUNDES SELLEKS TUGE JA ERINEVAID MEETMEID.....	92
3.1 SISSEJUHATUS	92
3.2 VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE HÕIVE JA TÖÖTUS.....	94
3.2.1 VTI-de tööturustaatus ja selle seosed sotsiaaldemograafilise profiiliga.....	94
3.2.2 VTI-d hõives – ameti, lepingu liigi, töökoormuse ning kaugtöö tegemise lõikes	101
3.2.3 Ühiskondlikud tegurid, mis mõjutasid vähenenud töövõimega inimeste hõivet aastatel 2016–2020	112
3.2.4 Vähenenud töövõimega inimeste töötamise mustrid	124
3.2.5 Vahekokkuvõte	139
3.3 TÖÖTURUTEENUSTE PAKKUMINE JA SEOS HÕIVEGA	140
3.3.1 Tööturuteenuste kasutamine.....	140
3.3.2 Tööturuteenuste kitsaskohad ja arendamise võimalused	151
3.3.3 Individuaalsed vajadused ja piirangud ning erimeetmete vajadus.....	157
3.3.4 Tööandjatele suunatud VTI-de töölevõtmist toetavad tööturuteenused	165
3.3.5 Tööturuteenuste mõju tööhõivele.....	177
3.3.6 Ennetähtaegsele ja vanaduspensionile jäämise ärahoidmine	177

3.3.7	<i>Vahekokkuvõte</i>	181
3.4	TÖÖVÕIMETOETUSE SUURUS JA SEOS HÕIVEGA	181
3.4.1	<i>Töövõimetoetuse suurus üldiselt</i>	181
3.4.2	<i>OTV-d või PTV-d, kelle töövõimetoetust vähendati, kuna nende sissetulek ületas ettenähtud ülempiiri..</i>	185
3.4.3	<i>Osalise töövõimega inimesed, kellele lõpetati töövõimetoetuse maksmine aktiivsuse nõude</i> <i>mittetäitmise tõttu</i>	191
3.4.4	<i>Hinnangud töövõimetoetusele ning selle seotusele aktiivsuse nõudega</i>	194
3.4.5	<i>Vahekokkuvõte</i>	197
3.5	VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE ÕPINGUD JA HARIDUS	197
3.5.1	<i>Tasemeõppes osalemine</i>	197
3.5.2	<i>Töötukassa tööturukoolitustel osalemine</i>	199
3.5.3	<i>Tasemeõppes või töötukassa koolitusel osalenute olukord tööturul</i>	200
3.5.4	<i>Koolitustel osalenute kogemus ja tagasiside</i>	201
3.5.5	<i>Vahekokkuvõte</i>	203
3.6	HOIAKUD TÖÖTAMISE, TÖÖ OTSIMISE JA TVR-I SUHTES	204
3.6.1	<i>Hoiakud töö leidmise ja töötamise suhtes</i>	204
3.6.2	<i>Hoiakud TVR-i suhtes</i>	212
3.6.3	<i>Vahekokkuvõte</i>	214
3.7	KOKKUVÕTE EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA	215
4	EESMÄRK: VTI-DE VÕIMEKUS TÖÖD LEIDA SUURENEB NING NENDE MAJANDUSLIK OLUKORD PARANEB	215
4.1	SISSEJUHATUS	218
4.2	VTI-DE SISSETULEKUD JA INIMESTE HINNANG MAJANDUSLIKULE TOIMETULEKULE	219
4.2.1	<i>Sissetulekud</i>	219
4.2.2	<i>Hinnangud rahalisele toimetulekule</i>	223
4.2.3	<i>VTI-de osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas</i>	225
4.2.4	<i>Toimetulekutoetust saanute sotsiaaldemograafilised tunnused</i>	226
4.3	KOKKUVÕTE EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA	229
5	EESMÄRK: SAAVUTATAKSE KULUDE KOKKUHOID NING UUE SÜSTEEMI RAHALINE JÄTKUSUUTLIKKUS	
	VÕRRELDES TVR-I EELSEST OLUKORRAST LÄHTUVA KULUPROGNOOSIGA	230
5.1	SISSEJUHATUS	230
5.2	TVR-I KULUD JA FINANTSEERIMINE	231
5.2.1	<i>TVR-i meetmete kulud</i>	231
5.2.2	<i>TVR-i kogukulu</i>	244
5.3	TVR-I TULUD	248
5.3.1	<i>Mõjude hindamise meetodika</i>	248
5.3.2	<i>Mõju hõivele</i>	250
5.3.3	<i>Tulude hinnang</i>	254
5.4	KOKKUVÕTE EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA	255
6	HINNANG REFORMILE JA POLIITIKASOOVITUSED	258
	KASUTATUD KIRJANDUS	266
LISA 1.	ERINEVUSTE VAHE HINDAMISE DETAILED TULEMUSED	268

LISA 1.1	MEHED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 40%	268
LISA 1.2	MEHED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 50%	270
LISA 1.3	MEHED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 60%	273
LISA 1.4	MEHED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 70%	275
LISA 1.5	NAISED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 50%.....	279
LISA 1.6	NAISED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 60%.....	281
LISA 1.7	NAISED VARASEMA PÜSIVA TÖÖVÕIMETUSEGA 70%.....	283
LISA 2.	REFORMI DISKONTEERITUD TULUD JA KULUD	285
LISA 3.	ERINEVUSTE VAHE HINDAMISE DETAILED TULEMUSED.....	286
LISA 3.1	VÄLJUJAD (VÕRDLUSGRUPP: OSALISE JA PUUDUVA TÖÖVÕIMEGA INIMESED)	286
LISA 3.2	VÄLJUJAD (VÕRDLUSGRUPP: OSALISE JA PUUDUVA TÖÖVÕIMEGA INIMESED)	289
LISA 4.	MULTINOMIAALSE REGRESSIOONI TULEMUSED	292
LISA 4.1	HÕIVEKATKESTUSED 12 KUU JOOKSUL.....	292
LISA 4.2	HÕIVEKATKESTUSED 13.-24. KUU JOOKSUL	293
LISA 5.	TÄIENDAV TÖÖTURUTEENUSTE JA -TOETUSTE ANALÜÜS	296
LISA 5.1	TVH	296
LISA 5.2	KOGEMUSNÕUSTAMINE	299
LISA 5.3	TUGIISIK.....	301
LISA 5.4	TÖÖPRAKTIKA	302
LISA 5.5	TÖÖTURUKOOLITUSED	302
LISA 5.6	TÖÖVÕIMETOETUS.....	303
LISA 5.7	TÖÖLESÕIDU TOETUS.....	303
LISA 5.8	MUUD TÄHELEPANEKUD JA ETTEPANEKUD INTERVJUDEST.....	305
LISA 6.	TÖÖANDJATE KÜSITLUSE TAUSTAJOONISEID	306

Lühikokkuvõte

Uuringus hinnatakse töövõimereformi (TVR) peamiste eesmärkide rakendumist perioodil 2016–2020. Hindamise aluseks on registrite¹ ühendatud andmed, vähenenud töövõimega (osalise töövõime, puuduva töövõime või püsiva töövõimetusega) inimeste küsitlus ja intervjuud, tööandjate küsitlus ja intervjuud, poliitikakujundajate ja poliitika elluviijate intervjuud. Analüüsis kasutatakse töövõimereformi finantsmudelit, mis võimaldab võrrelda reformi kulusid olukorraga, kus reformi poleks tehtud.

TVR muutis töövõime hindamise ja toetamise aluseid. Reformi ajendiks oli järjepidevalt kasvanud püsivalt töövõimetute inimeste arv ja töövõimetuspensioni kulu. TVR-ile seati järgmised eesmärgid, mida uuringus hinnatakse:

1. Töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu kasv aeglustub esimestel aastatel ning väheneb pikemas perspektiivis. Indikaator: süsteemist väljub 10–15% endistest töövõimetuspensionäridest ja uutest süsteemi sisenejatest.
2. Võimaldada erinevate tervisekahjustustega ja vähenenud töövõimega inimestele parem juurdepääs tööturule, pakkudes selleks tuge ja erinevaid meetmeid. Indikaator: aastaks 2021 töötab tööealistest osalise töövõimega inimestest 50%.
3. Suureneb vähenenud töövõimega inimeste võimekus tööd leida ning paraneb nende majanduslik olukord. Indikaatorit pole seatud.
4. Saavutatakse kulude kokkuhoid ning uue süsteemi rahaline jätkusuutlikkus võrreldes TVR-i eelsest olukorrast lähtuva kuluproгноosiga. Indikaator: töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste prognoositud kulude vähendamine võrreldes TVR-i eelse süsteemiga.

TVR-iga viidi töövõime hindamine sotsiaalkindlustusametist töötukassasse ning võeti kasutusele uus töövõime hindamise meetodika, milles keskenduti töövõimetuse hindamise asemel töövõime hindamisele. Osalise töövõimega inimeste töövõimetoetuse saamine seoti aktiivsusega – aktiivsusega tööturul, õpingutes või töö otsimisel – ja laiendati aktiivsust toetavate teenuste ringi ning kättesaadavust.

Töövõime hindamisega alustati töötukassas 2016. aasta juulis, mil sotsiaalkindlustusametis enam ei hinnatud esmast töövõimetust. Alates 2017. aasta algusest lõpetati sotsiaalkindlustusametis ka korduvate töövõimetuste hindamine. Varem püsivalt töövõimetute inimeste liikumine töötukassa hallatavasse uude töövõimeskeemi on toimunud järk-järgult, vastavalt inimeste soovile ja vana skeemi järgsete püsiva töövõimetuse perioodide lõppemisele.

TVR-i eesmärkideks oli vähenenud töövõimega inimeste tööturuaktiivsuse suurendamine ning nende arvu ja toetuskeemi kulude kasvu pidurdamine. Kuna TVR disainiti ühelt poolt kulusid kokku hoidvana ja teiselt poolt vähenenud töövõimega inimeste toetamist suurendavana, töid vähenenud

¹ Sotsiaalkindlustusameti ja töötukassa registrid, Eesti Hariduse Infosüsteem, Maksu- ja Tolliameti töötamise register, rahvastikuregister.

töövõimega inimeste esindusorganisatsioonid intervjuudes välja, et alguses peljati eesmärkide konfliktisust. Intervjuude põhjal võib aga väita, et 2021. aastal tunnustavad erinevad osapooled, sh esindusorganisatsioonid, tööturul aktiivsuse tagamise eesmärgi asjakohasust ja hõive kasvule suunatud meetmete tulemuslikkust. Erinevad osapooled toovad intervjuudes TVR-i positiivse mõjuna välja hoiakute muutust, mis soosib vähenenud töövõimega inimeste värbamist ja töötamist. Ka küsitluste tulemused näitavad muutuseid hoiakutes 2015. ja 2017. aastaga võrreldes. Samas nähakse intervjuude põhjal hoiakute täiendavas muutuses endiselt suurt väljakutset.

Hindamise tulemusena selgub, et TVR-i rakendumisel saavutati reformile seatud töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu vähenemise eesmärk. Varasemas süsteemis hinnatud püsivalt töövõimetute ja uues süsteemis hinnatud osalise ning puuduva töövõimega inimeste koguarv vähenes. Kuigi lihtsalt aegrida vaadates ei saavutatud 2020. aastaks eesmärgiks seatud 10–15% vähenenud töövõimega inimeste koguarvu langust võrreldes 2016. aastaga, on õigem hinnata reformi tulemust olukorraga, kus reformi poleks tehtud. Enne TVR-i kasvas püsivalt töövõimetute arv järjepidevalt ning eelduslikult oleks reformita kasv jätkunud. Võrreldes olukorraga, kus reformi poleks tehtud, oli tegelik vähenenud töövõimega inimeste koguarv 2020. aastal eesmärgiks seatud 10%-st madalam.

2016. aasta lõpu seisuga oli vähenenud töövõimega inimesi 108 906 ja 2020. aasta lõpus 102 871, s.o 5,5% vähem. Kui TVR-i poleks tehtud ja TVR-i eelne kiire püsivalt töövõimetute inimeste arvu kasv oleks jätkunud, oleks 2020. aastal olnud püsivalt töövõimetuid 20,6% enam, kui oli vähenenud töövõimega inimesi tegelikult. Uuringus konstrueeriti ka konservatiivsem reformile alternatiivne stsenaarium: püsivalt töövõimetute arvu kasv oleks ka reformita pidurdunud, nii et püsiva töövõimetuse hindamise taotlejate arv oleks olnud võrdne tegeliku reformiga kujunenud töövõime hindamise taotlejate arvuga. Sellisel juhul oleks püsivalt töövõimetuid olnud 2020. aastal 13,8% rohkem, kui TVR-iga tegelikult oli.

Töövõimereformile seatud osalise töövõimega inimeste hõive eesmärk täideti. 2020. aasta lõpus oli osalise töövõimega inimestest hõivatud 61% ja töötuna registreeritud 17%, samas kui puuduva töövõimega inimestel olid need näitajad vastavalt 19% ja 5%. Vaadeldes kõiki vähenenud töövõimega inimesi ühe grupina, on nende aktiivsus tööturul nii hõivatute kui tööotsijatena kasvanud: 2016. a oli neist hõivatud 42% ja töötuna registreeritud 5% ning 2020. aastal vastavalt 45% ja 12%. Seejuures on kasvanud just osalise töövõimega inimeste aktiivsuse näitajad, kuna neile kehtivad aktiivsuspõhised ning puuduva töövõimega inimeste aktiivsus on kahanenud, mis näitab, et töövõimet hinnatakse täpsemalt kui reformi alguses. Koroonapandeemia mõjul 2020. aastal langes küll hõivatute osakaal veidi 2019. aastaga võrreldes, kuid selle võrra kasvas tööd otsivate osakaal ja aktiivsus tööturul hõivatute või tööotsijana tervikuna jäi samaks.

Kuna TVR algas 2016. aasta keskel üldise majanduskasvu ja tööjõupuuduse ajal, siis on osa hõive kasvust seotud sellega. Samas on pärast 2016. aastat tuvastatav ka spetsiifiliselt TVR-i sihtrühma hõive kasvu kiirenemine võrreldes ülejäänud elanikkonnaga. Kui enne TVR-i kasvas vähenenud

töövõimega inimeste hõive sama trendiga nagu ülejäänud elanikkonna hõive, siis pärast TVR-i algust toimus *ca* 5% hüpe.

Vähenenud töövõimega inimeste hõive kasvas eelkõige lihttööliste ja müügi- ning teenindustöötajate lisandumise arvelt. Registriandmetel kasvas nende töökohtade osakaal hõivatud osalise töövõimega inimeste seas 38%-lt 2017. aastal 44%-ni 2020. aastal ja puuduva töövõimega inimeste seas vastavalt 38%-lt 50%-ni, samal ajal kui kogu hõivatud elanikkonna seas pole nende ametikohtade osakaal (21%) muutunud. Lisaks kasvas osalise koormusega töötavate inimeste osakaal hõivatud vähenenud töövõimega inimeste seas. 2016. aastal oli osalise töövõimega inimestest hõivatud osakoormusega 8%, 2020. aastal aga juba 18%. Seega on hõive laienenud just madalamate ametikohtade ja täiskoormusest väiksema koormusega töökohtadele. Intervjuude järgi peavad kõik osapooled paindlikku töökorraldust vähenenud töövõimega inimeste oluliseks töötamise tingimuseks, kuid selle korraldamine on tööandjate jaoks üks keerukamaid väljakutseid.

Kuigi vähenenud töövõimega inimeste hõive on aja jooksul kasvanud, leidub nende endi hinnangul endiselt mitmeid takistusi, mis mõjutavad töö leidmist ja seal püsimist. Keeruline on tööd leida inimestel, kes elavad väljaspool tõmbekeskusi või ei kõnele eesti keelt piisaval tasemel. Töö leidmist võib takistada ka vanussurve tööturul – eelistatakse nooremaid inimesi. Samuti on töövõime vähenemist põhjustavad terviseprobleemid sageli ebastabiilse kulgemisega, mistõttu vajaksid vähenenud töövõimega inimesed paindlikku töökorraldust, kuid tööandja ei võimalda seda alati. Kuigi *ca* pooled (55%) küsitletud vähenenud töövõimega inimestest tunnevad, et tööandjad ei ole motiveeritud tööle võtma vähenenud töövõimega inimest, on siiski toimunud selles osas väike positiivne areng (2017. aastal arvas nii 64%). Intervjueeritute hinnangul on käia veel pikk tee, et muuta ühiskonnas laiemalt hoiakuid vähenenud töövõimega inimestesse ning nende töötamisse ehk võtta maha stigmatiseerimist ja negatiivseid hoiakuid.

Aktiivsuspõhiste mittetäitjaid on vähe ja üldine suhtumine aktiivsuspõhisesse on muutunud. Kui 2017. aasta küsitluses arvas 51% vähenenud töövõimega inimestest, et aktiivsuspõhise ei ole põhjendatud, siis 2020. aastal oli sellel seisukohal vaid 23%. Vähenenud töövõimega inimesed peavad töötamist oluliseks, et tunda ennast aktiivse ühiskonnaliikmena.

Lisaks hõive kasvule kasvas ka tasemeõppes osalemine ja töötukassa teenuste kasutamine. Tasemeõppes osalemine on kasvanud 2016. aasta 6,3%-lt 2020. aastal 7,7%-ni. Töötukassa teenuseid kasutanud vähenenud töövõimega inimeste osakaal kasvas 7%-lt 2016. aastal 15%-ni 2020. aastal. Vaatamata suhteliselt suurele teenuste kasutajate arvu kasvule, on intervjuude põhjal vähenenud töövõimega inimeste seas teadmatust, milliseid teenuseid neil on õigus saada. See puudutab eelkõige töötavaid ja puuduva töövõimega inimesi, kes arvavad, et töötukassa teenused on suunatud töötutele. Tööandjad on teenustest paremini teadlikud sotsiaalmaksu hüvitamise võimalusest (69% teab seda teenust), kuid teisi töötukassa vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenuseid teavad vähem kui pooled tööandjad. Intervjuude järgi on tööandjatel vastumeelsus töötukassa teenuste taotlemiseks vähenenud töövõimega inimeste värbamisel, kuna peljatakse bürokraatiat ja asjaajamist.

Eelnevale toetudes võib väita, et vähenenud töövõimega inimeste võimekus tööd leida suurenes ja see eesmärk täideti. Samuti paranes vähenenud töövõimega inimeste majanduslik toimetulek.

Aastate jooksul on kasvanud vähenenud töövõimega inimeste netosissetulekud (töine tulu, töövõimetoetus ja töövõimetuspension kokku) ning seda ka arvestades suhet keskmise riikliku palga ning tarbijahinnaindeksi kasvuga. Ka vähenenud töövõimega inimesed ise tunnetavad, et nende elujärg on läinud veidi paremaks. Majanduslikult raskem on toime tulla eelkõige nendel vähenenud töövõimega inimestel, kellel on ülalpeetavaid või peredel, kus on hooldamist vajavaid pereliikmeid.

Hinnang sellele, kas TVR säästis või suurendas riigi kulusid, sõltub sellest, millise olukorraga reformi tulemust võrrelda. TVR-ile seatud kulude vähendamise eesmärgi täitmine sõltub sellest, milliseks oleks kujunenud püsiva töövõimetusega inimeste arv ning seonduvad töövõimetuspensionite kulud juhul, kui reformi poleks tehtud. Kulud koosnevad töölesaamist ja töötamist toetavate teenuste ja toetuste ning töövõimetoetuste ja töövõimetuspensionite kuludest. Kui eeldada, et püsiva töövõimetuse hindamise taotlejate arv oleks kasvanud reformieelses tempos ja reformi poleks tehtud, siis oleks 2020. aastal kulud olnud 25 miljonit eurot suuremad, kui reformiga tegelikult olid. Kogu 2016–2020 perioodi kulude sääst reformist on sellisel juhul 2020. aasta hindades 135,6 miljonit eurot. Kui aga eeldada, et ka reformi tegemata oleks püsivalt töövõimetute arvu kasv aeglustunud, oleksid reformita olnud kulud väiksemad, kui tegelikkuses olid. Kokku oleks sel juhul olnud 2020. aasta hindades perioodil 2016–2020 reformita kulud 84,6 miljonit eurot väiksemad, kui tegelikult olid.

Osalise töövõimega inimeste suuremast hõivest laekub riigile maksutulu ja inimestele endile töötasu. TVR-i mõjul kasvanud hõive tulu on perioodil 2016–2020 kokku 56,4 miljonit eurot. TVR-i tulemustulust ja kulusid kokku võttes sõltub sellest, mida eeldada püsivalt töövõimetute arvu kasvu kohta, kui reformi poleks tehtud. Kui eeldada, et ilma reformita oleks püsivalt töövõimetute arv jätkunud reformieelsete aastate tempos, säästis reform perioodi 2016–2020 kogusummana 192 miljonit eurot (2020. aasta hindades). Kui aga eeldada, et ka reformi mitte tehes oleks püsiva töövõimetuse hindamise taotlejate arv langenud samale tasemele kui reformi korral, kujunes kogukulu reformiga 28,1 mln euro võrra suuremaks, kui reformita oleks olnud (seda eeskätt tulenevalt reformi osana kasvanud teenuste pakkumisest vähenenud töövõimega inimestele). Kuna TVR võeti ette eesmärgiga langetada vähenenud töövõimega inimeste arvu, siis on eeldus, et püsiva töövõimetuse hindamise taotlejate arv oleks langenud TVR-ita samasugusele tasemele, kui töövõime hindamise taotlejate arv TVR-i korral, üsna konservatiivne. Seetõttu oli TVR-i rahas mõõdetud kogumõju pigem positiivne kui negatiivne.

Lisaks rahas arvestatud mõjudele on TVR-il täiendavaid mõjusid nagu vähenenud töövõimega inimeste hõivest tulenev üldine elukvaliteedi ja majandusliku toimetuleku kasv, töajapuuduse leevendamine ja ühiskonna sidususe kasv, mida rahaliselt pole siinses arvestuses hinnatud.

Uuringu järeldus on, **et TVR oli asjakohane ja tulemuslik meede, mis mõjutas positiivselt vähenenud töövõimega inimeste hõive kasvu.** Uuringust välja kasvanud soovitusel skeemi jätkusuutlikkuse tagamiseks ja efektiivsuse suurendamiseks on lühidalt järgmised (vt täpsemalt reformi kokkuvõtte ja soovitusete ptk-i):

1. Vähenenud töövõimega inimeste töötamist toetava keskkonna arendamiseks on vajalik jätkuvalt tegeleda ühiskonnas levinud hoiakute suunamisega.
2. Selleks, et hoida vähenenud töövõimega inimeste arvu stabiilsena, on vaja pöörata tähelepanu elanikkonna tervisele ja töövõime vähenemise ennetamisele.
3. Analüüsida ja leida optimaalne lahendus erinevate igapäeva- ja tööelus toetamiseks loodud riiklike süsteemide koondamiseks, nii et inimesed ei peaks eristama abivajaduse otsimist erinevate skeemide vahel (kohalike omavalitsuste teenused ja toetused, sotsiaalkindlustusameti teenused ja toetused puudega ning puuduva töövõimega inimestele, töötukassa teenused ja toetused osalise töövõimega inimestele ja tuvastatud töövõime vähenemiseta inimestele).
4. Aidata inimestel operatiivselt jõuda teenuste ja toetusteni, mida pakutakse praegu erinevate skeemide kaudu ja institutsioonide poolt, parandades kommunikatsiooni ja asutuste omavahelist koostööd.
5. Luua lahendused tööandjatele bürokraatiavabalt, kiirelt ja mugavalt teenuste saamiseks.

Executive Summary

The study evaluates the implementation of the main goals of the work ability reform in the period 2016–2020. The assessment is based on aggregated data from registers, survey and interviews of people with reduced work ability (partial or no work ability or permanently incapacitated for work), survey and interviews with employers, and interviews with policy makers and implementers. The analysis uses the financial model of the work ability reform, which makes it possible to compare the costs of the reform with the situation without the reform.

The reform changed the principles for assessing and supporting work ability. The impetus for the reform was the steady increase in the number of people permanently incapacitated for work and the cost of disability pensions. The following objectives were set for work ability reform, which are assessed in the study:

1. The growth of the number of disability pensioners and recipients of work ability allowance will slow down in the first years and decrease in the long run. Indicator: 10–15% of former incapacity pensioners and new entrants leave the system.
2. Provide better access to the labor market for people with different health impairments and disabilities, by providing support and a range of measures. Indicator: by 2021, 50% of people of working age with a partial work ability will be employed.
3. The ability of people with reduced working capacity to find work is increasing and their economic situation is improving. No indicator set.
4. Cost savings and financial sustainability of the new system will be achieved compared to the cost forecast based on the situation before the work ability reform. Indicator: reduction of the projected costs of disability pensions and work ability allowances compared to the system before the work ability reform.

With the reform, the task of assessing work ability was transferred from the Social Insurance Board to the Unemployment Insurance Fund, and a new instrument for work ability assessment was introduced, which focuses on the assessment of work ability instead of assessing incapacity for work. For people with partial work ability, qualification for benefits was linked to being active in the labor market, studying or looking for work, and support for the use of work ability was extended to various services.

Work ability assessments started in the Unemployment Insurance Fund in July 2016, when Social Insurance Board no longer assessed primary incapacity for work. Social Insurance Board also ended the assessment of repeated incapacity for work at the beginning of 2017. The movement of previously permanently incapacitated people to the work ability scheme managed by the Unemployment Insurance Fund has taken place gradually according to the wishes of the people and the end of the periods of permanent incapacity for work according to the old scheme.

The objectives of the reform were to increase the labor market activity of people with reduced work ability and to slow down their number and the costs of benefits. As the reform was designed to cut

costs on the one hand and to increase support for people with reduced work ability on the other, the representative organizations of people with reduced work ability initially feared a conflict of objectives. However, based on the interviews, it can be said that in 2021, various parties, including the representative organizations of people with reduced work ability, recognize the relevance of the goal of ensuring activity in the labor market and the effectiveness of the reform in terms of employment growth. In the interviews, various parties point to a change in attitudes that favors the recruitment and employment of people with reduced work ability as a positive effect of the reform. The results of the surveys also show changes in attitudes compared to 2015 and 2017. At the same time, based on the interviews, further changes in attitudes are still seen as a major challenge.

The evaluation shows that the implementation of the work ability reform achieved the goal of reducing the number of disability pensioners and recipients of work ability allowance set for the reform. The number of people with permanent incapacity for work assessed in the previous system and people with partial and no work ability assessed in the new system decreased. Although simply looking at the time series, the target of a 10–15% reduction in the total number of people with reduced working capacity by 2020 compared to 2016 was not achieved, it is more accurate to assess the outcome of the reform with a situation without the reform. Prior to the work ability reform, the number of people permanently incapacitated for work increased steadily and is expected to have continued growing without the reform. Compared to the situation without the reform, the actual total number of people with reduced work ability in 2020 was below the 10% target.

At the end of 2016, there were 108,906 RWAs and at the end of 2020, 102,871, i.e., 5.5% less. Had the work ability reform not been implemented and assuming that the rapid growth in the number of people with reduced work ability before the reform had continued, there would have been 20.6% more people with reduced work ability in 2020 than there were in reality. The study also constructed a more conservative alternative scenario to the reform: the growth of the number of people with reduced work ability would have also slowed down without the reform, so that the number of applicants for the assessment would have been similar to the number of applicants for the assessment of work ability. In that case, the number of people with reduced work ability in 2020 would have been 13.8% higher than it actually was.

The goal of employing people with partial work ability set for the work ability reform was met. At the end of 2020, 61% of people with partial work ability were employed and 17% registered as unemployed, while the figures for people with no work ability were 19% and 5%, respectively. Looking at all people with reduced work ability as one group, the activity of people with reduced work ability in the labor market as both employed and jobseekers has increased: in 2016, 42% of people with reduced work ability were employed and 5% registered as unemployed, and in 2020, 45% and 12%, respectively. At the same time, the activity indicators of people with partial work ability have increased, as they are also subject to activity requirements, and the activity of people with no work ability has decreased, which shows that work ability is assessed more accurately than it was in the beginning of the reform. As a result of the COVID-19 pandemic, the share of the

employed in 2020 decreased slightly compared to 2019, but the share of people with reduced work ability looking for work increased by the same amount and the activity in the labor market as an employed person or job seeker as a whole remained the same.

As the reform was implemented during a period of economic growth and labor shortages, part of the increase in employment during the reform is related to this. At the same time, after 2016, the acceleration of employment growth of specifically the work ability reform's target group compared to the rest of the population can be detected. While before the work ability reform the employment of people with reduced work ability increased with the same trend as the employment of the rest of the population, after the start of the work ability reform there was a jump of about 5%.

The employment of RWAs has increased mainly due to the addition of unskilled workers and sales and service workers. According to the registration data, the growth of these jobs was from 38% in 2017 among people with partial work ability to 44% in 2020 and from 38% to 50% among people with no work ability, respectively, while the share of these jobs in the total employed population has not changed from 21%. In addition, the share of people working part-time increased among people with reduced work ability. In 2016, 8% of employed people with partial work ability were working less than full-time, but in 2020 already 18%. Thus, the employment of people with reduced work ability has expanded to lower positions and jobs with lesser workload than full-time jobs. According to interviews, all parties consider flexible workload to be an important condition for enabling people with reduced work ability to work, but managing it is one of the most difficult challenges for employers.

Although the employment of people with reduced work ability has increased over time, there are still a number of obstacles that people with reduced work ability believe will affect their ability to find and stay in employment. It is difficult to find a job for people who live outside the centers of attraction or do not speak Estonian at a sufficient level. Finding a job can also be hampered by age pressure in the labor market – younger people are preferred. Also, people with reduced work ability often have unstable health problems, which would require flexible work arrangements, but this is not always provided by the employer. Although about half (55%) of the surveyed people with reduced work ability feel that employers are not motivated to hire a person with reduced work ability, there has been some positive development in this area (64% thought so in 2017). According to the interviewees, there is still a long way to go to change society's attitudes towards people with reduced work ability and their work, i.e., to remove stigma and negative attitudes.

There are few people who do not meet the activity requirement and the general attitude towards the activity requirement has changed significantly. While in the 2017 survey 51% of people with reduced work ability thought that the activity requirement was not justified, in 2020 only 23% thought so. People with reduced work ability consider work important in order to feel like an active member of society.

In addition to employment growth, participation in higher education and the use of Unemployment Insurance Fund services also increased. Participation in higher education has increased from 6.3% in 2016 to 7.7% in 2020. The share of people with reduced work ability that used Unemployment Insurance Fund services increased from 7% in 2016 to 15% in 2020. Despite the relatively large increase in the number of service users, there is a lack of awareness among people with reduced work ability about which services they are entitled to receive. This is especially true for working people with reduced work ability and people with no work ability who think that Unemployment Insurance Fund services are aimed at the unemployed. Of the services, employers are most aware of the possibility of social tax compensation (69% are aware of this service), but less than half of the employers know about other Unemployment Insurance Fund services aimed at people with reduced work ability. According to interviews, employers are reluctant to apply for Unemployment Insurance Fund services when recruiting people with reduced work ability for fear of bureaucracy and paperwork.

Based on the above, it can be said that the ability of people with reduced work ability to find a job increased and this goal was met. The economic coping of people with reduced work ability also improved. Over the years, the net income (total earnings, work ability allowance and disability pension) of people with reduced work ability has also increased, even in relation to the national average wage and the increase of the consumer price index. People with reduced work ability themselves also feel that their standard of living has improved slightly. Economically it is more difficult to cope especially for the people with reduced work ability who have dependents or families where a person who is permanently incapacitated is in need of care.

The assessment of whether the work ability reform saved or increased public spending depends on the situation against which the reform is compared. The fulfillment of the cost reduction target set for the work ability reform depends on the number of people permanently incapacitated for work and the related costs of disability pensions in the absence of the reform. The costs consist of the costs of measures to support getting employed and employment, work ability allowances and disability pensions. Assuming that the number of applicants for the assessment of permanent incapacity for work had increased at the pre-reform pace and that the reform had not taken place, then in 2020 the costs would have been 25 million euros higher than with the reform. The cost savings from the reform for the entire 2016–2020 period will then be 135.6 million euros in 2020 prices. However, if it were assumed that even without the reform, the number of people permanently incapacitated for work would have decreased, the costs would have been lower without the reform. In total, the costs without the reform in the period 2016–2020 would have been in 2020 prices 84.6 million euros lower than they actually were.

Increased employment among people with partial work ability generates tax revenue for the state and wages and salaries for people. Increased employment income due to the work ability reform totals 56.4 million euros in the period 2016–2020. The result of the work ability reform in terms of total income and expenses depends on what can be expected from the increase in the number of

people permanently incapacitated for work without the reform. Assuming that without the reform, the number of people permanently incapacitated for work would have continued at the pace of the pre-reform years, the reform saved a total of 192 million euros (in 2020 prices) for the period 2016–2020. However, assuming that even without the reform, the number of applicants for permanent incapacity assessment would have fallen to the same level as under the reform, the total cost of the reform would have been 28.1 million euros higher than it would have been without the reform (mainly due to the increased provision of services to people with reduced work ability as part of the reform). As the work ability reform was undertaken with the aim of reducing the number of people with reduced work ability, the assumption that the number of applicants for permanent incapacity assessment without the work ability reform would have fallen to the same level as the number of work ability assessment applicants with the work ability reform is quite conservative. Therefore, the overall impact of the work ability reform in monetary terms was positive rather than negative.

In addition to the monetary effects, work ability reform has additional effects, such as an increase in the overall quality of life due to the employment of people with reduced work ability, alleviation of labor shortages and an increase in the cohesion of society, which have not been financially assessed here.

The study concludes that **the work ability reform was an appropriate and effective measure that had a positive effect on the employment growth of people with reduced work ability.** The recommendations that have emerged from the study to ensure the sustainability and effectiveness of the scheme can be summarized as follows:

1. In order to develop an environment that supports the work of people with reduced work ability, it is necessary to continue to address the prevailing attitudes in society.
2. In order to keep the number of people with reduced work ability stable, it is necessary to pay attention to the health of the population and to prevent the reduction of work ability.
3. Analyze and find the optimal solution for consolidating different state systems created to support everyday and working life, so that people should not differentiate between different schemes when seeking for help (local government services and benefits, Social Insurance Board services and benefits for disabled people and people with no work ability, Unemployment Insurance Fund services and benefits for people with partial work ability and people without identified reduced work ability).
4. Help people to reach the services and support currently provided through the various schemes and institutions by improving communication and inter-agency cooperation.
5. Create solutions for employers to receive services without bureaucracy, quickly and conveniently.

Mõisted ja lühendid

BS		Töövõimereformi finantsmudeli baasstsenaarium
BS alt		Töövõimereformi finantsmudeli alternatiivne baasstsenaarium
EHIS	-	Eesti Hariduse Infosüsteem
EMTA	-	Eesti Maksu- ja Tolliamet
OTV	- Osalise töövõimega inimesed ja osaline töövõime	- Inimesed, kellel on töötukassas tuvastatud töövõime hindamisel osaline töövõime.
PTV	- Puuduva töövõimega inimesed ja puuduv töövõime	- Inimesed, kellel on töötukassas tuvastatud töövõime hindamisel puuduv töövõime.
Põhidiagnoos	-	TVH eksperdiarvamuses või püsiva töövõimetuse ekspertiisis märgitud peamine töövõime vähenemise või töövõimetuse põhjustanud diagnoos RHK-10 klassifikatsiooni alusel.
RR	-	Rahvastikuregister
SKA	-	Sotsiaalkindlustusamet
SM	-	Sotsiaalmaks
SoM	-	Sotsiaalministeerium
Tegevuspiirang	-	Töövõime hindamise eksperdiarvamuses märgitud tegutsemispiirangud, mida vastavalt TVH metoodikale hinnatakse seitsmes kehalise ja vaimse võimekuse valdkonnas.
TK	-	Töötukassa
TVH	- Töövõime hindamine	- Töövõimehindamine, mis võeti kasutusele töövõimereformiga alates 2016. a juulist. Esmane TVH - Esimene töövõime hindamine töötukassas inimestel, kellel pole varem töövõimet hinnatud. Esmane TVH võib olla

		muuhulgas inimestel, kellel on olnud varem sotsiaalkindlustusametis tuvastatud püsiv töövõimetus.
TVM	- Püsivalt töövõimetud inimesed või püsiv töövõimetus	- Inimesed, kellel on tuvastatud sotsiaalkindlustusametis töövõimetus ekspertiisiga püsiv töövõimetus sõltumata töövõimetus määrast. Püsiva töövõimetus ekspertiise ei tehta alates 2017. aasta algusest.
TVM sisenejad	-	- Inimesed, kellel on olnud viimase kahe aasta jooksul püsiv töövõimetus ja kellel tuvastati töötukassas esimest korda töövõime vähenemine.
TVM taotlejad	- Töövõime hindamist taotlevad senised püsivalt töövõimetud	- Töövõime hindamist taotlevad inimesed, kellel oli otsusele eelneval kahel aastal vähemalt ühel päeval kehtiv püsiv töövõimetus.
TVP	- Töövõimetuspensionärid ja töövõimetuspension	- Sotsiaalkindlustusameti ekspertiisiga tuvastatud püsivalt töövõimetud, kellele makstakse töövõimetuspension, s.o üldjuhul inimesed, kellel oli püsiv töövõimetus ulatusega 40% või rohkem.
TVR	- Töövõimereform	- Reform, millega muudeti töövõime hindamise aluseid, töövõime toetamise meetmeid ja viidi töövõime hindamine senise sotsiaalkindlustusametis toimunud püsiva töövõimetus hindamise asemel töötukassasse. Enne TVR-i viitab ajale enne 2016. a juulit ja alates TVR-i algusest ajale pärast 2016. a juulit.
TVR FM	-	Töövõimereformi finantsmudel
TVT	- Töövõimetoetus	- Toetus, mida töötukassa maksab osalise või puuduva töövõime korral töövõimetoetuse seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses.
TöR	-	Töötamise register
Töövõime ei ole vähenenud	-	Inimesed, kellel töötukassa ei tuvastanud töövõime hindamisel töövõime vähenemist.

Uued sisenejad	-	- Inimesed, kellel pole olnud püsivat töövõimetust viimase kahe aasta jooksul ja kellel tuvastati esimest korda töövõime vähenemine.
Uued taotlejad	- Töövõime hindamist taotlevad uued inimesed	- Töövõime hindamist taotlevad inimesed, kellel ei ole otsusele eelneva kahe aasta jooksul olnud ühelgi päeval kehtivat püsivat töövõimetust ning kellel ei ole varem tuvastatud vähenenud töövõimet.
Uus töövõime süsteem	- Töövõime hindamise ja toetamise süsteem töötukassas	- Töövõimereformiga loodud uus süsteem töövõime hindamiseks ja toetamiseks.
VTI	- osalise töövõime, puuduva töövõime või püsiva töövõimetusega inimesed	- Inimesed, kellel on töötukassas tuvastatud osaline või puuduv töövõime või sotsiaalkindlustusametis püsiv töövõimetust. Töövõimet hinnatakse töötukassas alates 2016. aasta juulist. Püsivat töövõimetust hinnati sotsiaalkindlustusametis kuni 2017. aasta alguseni.
Väljujad	- Inimesed, kes väljuvad töövõime süsteemist	- Inimesed, kellel on olnud osaline või puuduv töövõime, mille kehtivusaeg on lõppenud vähemalt aasta tagasi ja kes pole läinud uut töövõime hindamist taotlema või kellel ei tuvastatud uuel töövõime hindamisel töövõime vähenemist.

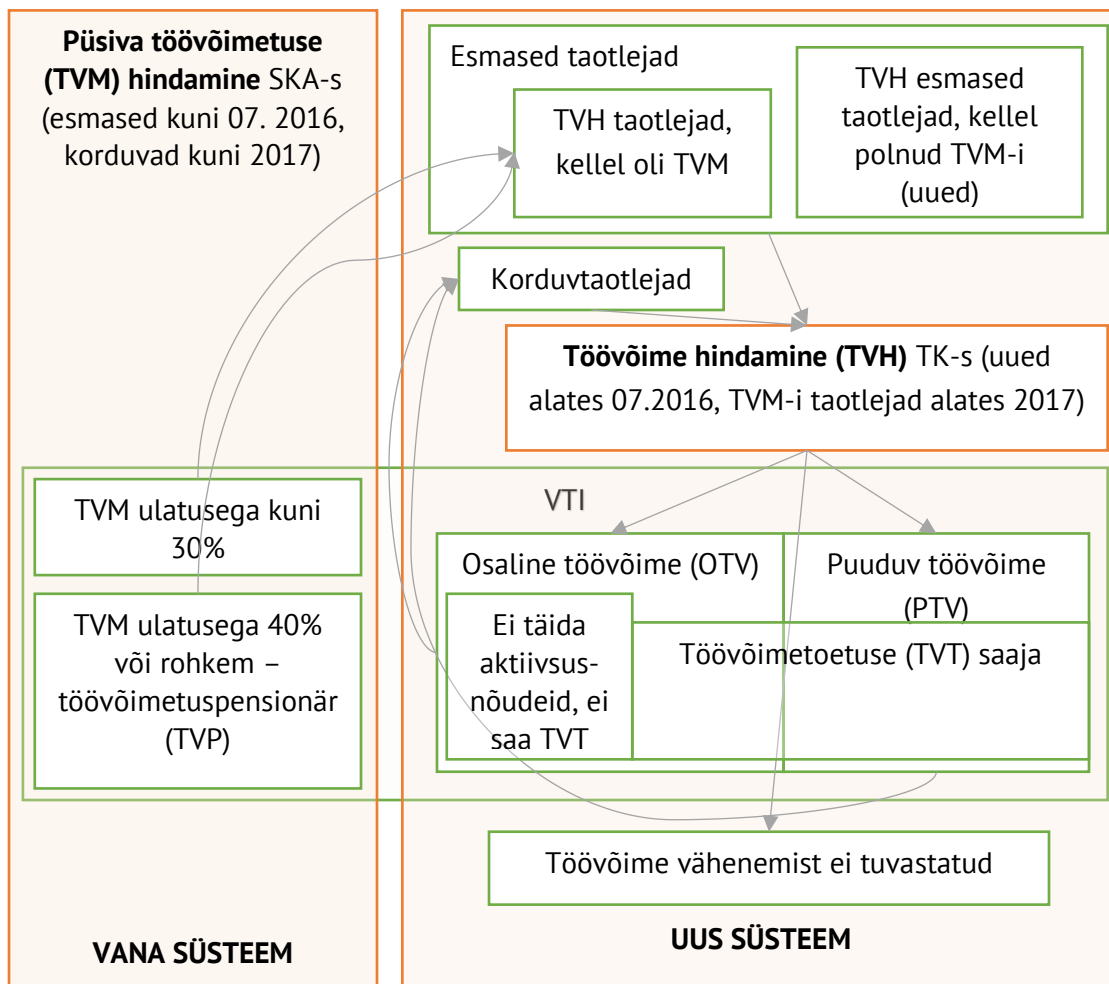
Sissejuhatus

Eesmärk ja raporti ülesehitus

Töövõimereform (TVR) on suuremahuline tööpoliitika reform, mis muutis töövõime hindamise (TVH) aluseid ning vähenenud töövõimega inimeste (VTI) toetuseid ja teenuseid. Reformiga kaotati püsiva töövõimetuse hindamine (TVM) ja töövõimetuse kompenseerimine töövõimetuspensionitega (TVP) ning võeti selle asemel kasutusele töövõime hindamine (TVH) ja säilinud töövõime toetamine teenuste ning töövõimetoetusega (TVT). Reform algas 2016. aasta keskel, viidi ellu järk-järgult ning on 2021. aastaks jõudnud peaaegu lõpule. Käesoleva uuringu eesmärk on analüüsida, kuidas reformi rakendamine mõjutas VTI-de käekäiku perioodil 2016–2020.

Uuringus selgitatakse uue töövõime hindamise süsteemi toimimist ja arengut ning võrreldakse seda varasema püsiva töövõimetuse süsteemiga. Ülevaatliku pildi uuringus kasutatavatest mõistetest ja sihtrühmadest annab järgnev joonis.

Joonis 1. Püsiva töövõimetuse ja töövõime hindamise süsteemiga seotud sihtrühmad



Uuringu tellija püstitas uuringule suure hulga täpsemaid uurimisküsimusi, mille grupeeris TVR-ile seatud nelja eesmärgi järgi:

1. Töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu kasvu aeglustamine esimestel aastatel ning pikemas perspektiivis vähenemine.
2. Saavutatakse kulude kokkuhoid ning uue süsteemi rahaline jätkusuutlikkus võrreldes TVR-i eelsest olukorrast lähtuva kuluproгноosiga.
3. Võimaldada erineva tervisekahjustuse ja vähenenud töövõimega inimestele parem juurdepääs tööturule, pakkudes selleks tuge ja erinevaid meetmeid.
4. VTI-de võimekus tööd leida suureneb ning paraneb nende majanduslik olukord.

Nende eesmärkide alla ehitati tellija püstitatud uurimisküsimustest lähtuvalt uuringu raport. Esimeses peatükis, enne TVR-i eesmärkide täitmise analüüsi juurde minekut, antakse ülevaade reformist ja selle osadest. Seejärel on esimest eesmärki analüüsiv peatükk, milles antakse ülevaade VTI-de arvust, koosseisust, sotsiaaldemograafilisest profiilist ja töövõime vähenemist põhjustavatest põhidiagnoosidest ning kaasnevatest tegevuspiirangutest. Samuti käsitletakse vähenenud töövõime süsteemi sisenemisi ja sealt väljumisi, vastavalt tellija püstitatud uurimisküsimustele pööratakse suurem rõhk varem püsivalt töövõimetute liikumistele.

Teises peatükis analüüsitakse VTI-de tööturu näitajaid, aktiivsushõude täitmist, teenuste kasutamist ja õppes osalemist ja töövõimetoetust ning hinnatakse kolmanda eesmärgi täitmist.

Kolmandas peatükis analüüsitakse VTI-de sissetulekuid ja VTI-de hinnanguid enda toimetulekule.

Neljandas peatükis vaadatakse TVR-i kulusid ja tulusid tervikuna ning hinnatakse, kas TVR-i teine eesmärk saavutati, s.o jõuti kulude kokkuhoiuni võrreldes TVR-i eelse süsteemiga.

Andmed

Uuringu elluviimiseks ja andmete kogumise õiguspärasuse tagamiseks taotleti uuringule eetikakomitee² kooskõlastus ja andmekaitse inspeksiooni³ luba isikuandmete töötlemiseks teadusuuringus. Uuring põhineb laiemalt järgmistel andmeallikatel:

- 1) poliitikakujundajate, -elluviijate, teenusepakkujate ja VTI-sid esindavate organisatsioonide esindajate intervjuud;
- 2) VTI-de küsitlus;
- 3) VTI-de intervjuud;
- 4) tööandjate intervjuud;

² Eetikakomitee kooskõlastuse andis Sotsiaalministeeriumi Sotsiaal- ja töövaldkonna uuringute ja analüüside ajutine eetikakomitee koosoleku protkolliga nr 7, 30.06.2021.

³ Andmekaitse Inspeksioon tegi 26.08.2021 otsuse nr 2.2.-1/21/9 isikuandmete töötlemiseks teadusuuringus, millega anti luba isikuandmete töötlemiseks käesolevas uuringus.

- 5) tööandjate küsitlus;
- 6) registriandmete analüüs;
- 7) töövõimereformi finantsmudel (TVR FM).

Andmete koondamise ja kogumise täpsemat metoodikat kirjeldab uuringu tulemina esitatud eraldiseisev metoodikaraport. Analüüsimeetodeid, kui need vajavad eraldi selgitust, kirjeldatakse raporti tekstis vastava meetodiga leitud tulemite juures ning raporti lisades.

Poliitikakujundajate, -elluviijate, teenusepakkujate ja VTI-de esindusorganisatsioonide 17 intervjuud tehti 2021. aasta sügisel. Tööandjate intervjuusid tehti kuus, neist neljal tööandjal oli kogemus VTI-de palkamisega ja kahel selline kogemus puudus. Tööandjate valim intervjuueerimiseks koostati sellisena, et esindatud oleks erineva suuruse ja tegevusalaga tööandjad. Tööandjate intervjuud tehti samuti 2021. a sügisel.

VTI-de intervjuueerimiseks andis tellija ette keeruka valimi struktuuri, nii et 38 intervjuud sisaldaksid 14 erinevatele tunnustele vastavat intervjuueeritavate gruppi. Valimi koostamise aluseks olevad tunnused pidid sisaldama kolme OTV ja kolme PTV rühma eelneva TVM-i ulatuse järgi ning kõik need rühmad pidi omakorda hõlmama töötavaid ja mittetöötavaid inimesi. Neile gruppidele lisandusid kaks intervjuueeritavate sihtrühma, kes olid eelnevalt töövõimetuspensionärid ja kellel ei tuvastatud töövõime vähenemist või kes ise loobusid töövõime hindamisele minekust. Täiendavalt seadis tellija tingimuseks, et intervjuudest 15 peavad olema vene emakeelega inimestega. Selleks, et nii keeruka valimistruktuuriga intervjuusid teha, päriti kontaktide valim töötukassa ja sotsiaalkindlustusameti registritest.

Arvestades koroonalevikut ja olukorda intervjuude toimumise ajal, tehti intervjuud silmast-silma või veebi teel ning viimase võimalusena ka telefoni teel. VTI-de intervjuud tehti 2021. aasta viimastel kuudel.

VTI-de ja tööandjate küsitluste andmed koguti samuti 2021. aasta sügisel. Vastavalt tellija seatud tingimustele kasutati varasema 2017. aasta analoogse küsitluse⁴ ankeete. Tellijaga kooskõlastatult kohandati ankeete, et tagada küsimuste ajakohasus. VTI-de küsitluse valim koostati SKA ja TK registrite abil. Vastuseid koguti nii veebi-, telefoni- kui ka silmast-silma küsitlusega. Kokku saadeti 5000 inimesele küsitluse kutse ja koguti 1001 vastust. Küsitluse andmetele liideti juurde analüüsiks vajalikud andmed registritest, mis võimaldavad registriandmeid kõrvutada inimeste hinnangutega. Andmed kaaluti soo, vanusegrupi, regiooni ja asulatüübi järgi selliselt, et need oleksid representatiivsed VTI-dele.

⁴ Turu-uuringute AS, Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar ja Sotsiaalministeerium (2017). [Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal](#).

Turu-uuringute AS, Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar ja Sotsiaalministeerium (2015). [Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal](#).

Tööandjate küsitlusega koguti vastused 807 tööandjalt, kellel oli vähemalt kaks töötajat. Valimi koostamisel võeti üldkogumi proportsioonist suurem valim suurte töötajate arvudega gruppides, et tagada analüüsiks piisav hulk vaatluseid. Valim kaaluti proportsionaalseks üldkogumiga arvestades sektorit (avalik-, era- ja mittetulundussektor), töötajate arvu ja regiooni.

Registrite andmed koondati sotsiaalkindlustusametist, töötukassast, Eesti Hariduse Infosüsteemist (EHIS) ja rahvastikuregistrist. Lisaks neile andmetele eeldas tellija, et vaja on kasutada ka töötamise registri (TÖR) andmeid Eesti Maksu- ja Tolliametist (EMTA). Kuna EMTA registriandmete kasutamist ei võimaldanud, siis kasutati nende andmete analüüsimiseks Statistikaametis olemasolevaid TÖR-i andmeid ja andmeid teistest registritest, mis Statistikaametil olid analüüsi kavandamise hetkeks olemas. Registrite mikroandmed katavad perioodi 2011–2020. Täiendavaid agregeeritud andmete päringuid tehti registritele, et analüüsida toimetulekutoetuse saajate andmeid, teenuste kulusid jm, mida ei kata mikroandmed.

Uuringus kasutatakse andmete analüüsimiseks muu hulgas töövõimereformi finantsmudelit⁵ (TVR FM). Töövõimereformi finantsmudel on TVR-i sihtrühma voogude, tulude ja kulude prognoosimiseks ning hindamiseks loodud mudel, mis koostati TVR-i rakendumisel (2016. aastal) ja mida uuendati seireandmetega ning prognoosidega aastatel 2017–2020. TVR-i finantsmudel võimaldab võrrelda reformiga tekkinud olukorda (reformistsenaarium (RS)) sellega, kui reformi poleks tehtud (baasstsenaarium (BS)). Stsenaariumite võrdlus võimaldab reformi mõju hinnata paremini, kui lihtsa aegrea jälgimine. TVR FM-i kasutatakse uuringus kulude hindamiseks ning reformi mõjude kirjeldamiseks. Uuringu käigus uuendati TVR FM 2020. aasta seireandmetega ja uuringus vaadatakse ainult TVR FM-i 2016.–2020. a seire tulemusi⁶. Kuna baasstsenaarium (BS) on hüpoteetiline stsenaarium, siis reformi mõjude hindamisel kirjeldatakse olukorda, mis oleks juhtunud ilma reformita. Uuringus koostati TVR FM-is kasutatud BS-ile alternatiivne BS, milles vähendati püsiva töövõimetusega inimeste juurdekasvu tempot võrreldes TVR FM-is kasutatud eeldustega.

TVR FM-i sihtrühm erineb ülejäänud uuringust, kuna sellest puudusid püsivalt töövõimetud, kellel oli määratud püsiv töövõimetus kuni vanaduspensionieani ja inimesed, kellel oli püsiv töövõimetus välislepingute alusel. Uuringus on püsivalt töövõimetud kõikselt analüüsi kaasatud ning tellijal on mitu uurimisküsimust püstitatud just nende inimeste kohta, kellel oli püsiv töövõimetus määratud pensionieani. Tulemuste tõlgendamisel tuleb silmas pidada, et TVR FM-i tulemused põhinevad erineval sihtrühmal kui ülejäänud tulemused.

Analüüsi tulemused, kui need sisaldavad statistilist ebakindlust, esitatakse 95% usalduspiiridega.

⁵ TVR FM-i koostas ja uuendas Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar Sotsiaalministeeriumi tellimisel perioodil 2017–2020. Kõik seonduvad meetodikaraportid, mudeli versioonid ja analüüsiraportid on Sotsiaalministeeriumi käsutuses.

⁶ Kuigi TVR FM võimaldab ka pronnoose teha, siis uuringus prognoose ei uuendatud, kuna need pole uuringu fookuses.

1 Ülevaade töövõimereformist ja töövõime toetamise süsteemi olulisematest osadest

1.1 TVR-i eesmärgid ja elluviimise etapid

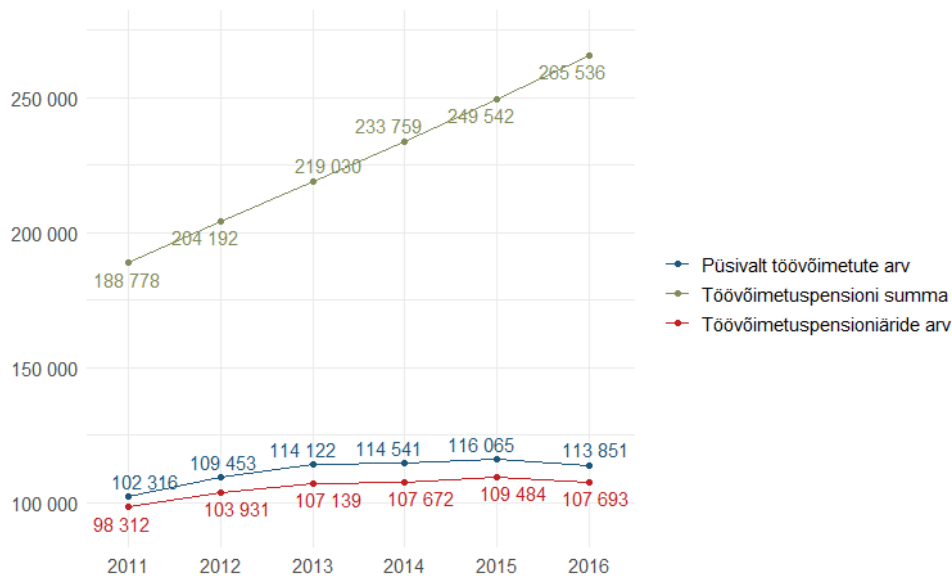
Töövõimereform (TVR) oli suuremahuline reform, millega muudeti töövõime hindamise aluseid ja töövõime toetamise meetmeid, et suurendada tööjõu pakkumist ning toetada inimeste osalemist tööturul. Kontseptuaalse muutusena asendati senine töövõimetuse ehk töövõime puudumise hindamine säilinud töövõime hindamisega, selleks võeti kasutusele uus töövõime hindamise metoodika. Säilinud töövõime kasutamist tööturul ja oskuste arendamisel toetatakse riiklikult erinevate teenuste ning toetustega ning osalise töövõimega inimestelt eeldatakse aktiivsust olemasoleva töövõime kasutamisel.

TVR-i ajendas tegema püsivalt töövõimetute arvu ja sellega seonduva töövõimetuspensionide kulu väga kiire kasv. 40% või suurema töövõimetuse ulatusega kaasnes passiivse toetusena töövõimetuspension ja seega kasvasid töövõimetuspensionide kulud kiirelt koos töövõimetute arvuga. Statistikaameti⁷ järgi kasvas töövõimetuspensionäride arv 43 394 inimeselt 2000. aasta 1. jaanuari seisuga 2011. aasta alguses 82 590-ni ehk kasv oli 90%. Uuringus kasutatavate ühendatud registriandmete järgi oli 2011. aastal kokku 98 312 inimest, kes said aasta jooksul töövõimetuse alusel töövõimetuspensionide või rahvapensionide. Aastatel 2011–2015 kasvas töövõimetuspensionäride⁸ arv omakorda 11%. 2016. aastal, mil alustati töövõime hindamisega töötukassas, hakkas ka püsivalt töövõimetute ja töövõimetuspensionide saavate inimeste arv esimest korda ajaloos vähenema.

⁷ Statistikaameti andmebaas tabel: SK110: riiklik pensionikindlustus, 1. jaanuar.

⁸ Siin ja edaspidi käsitleme töövõimetuspensionide ja töövõimetuse alusel rahvapensionide saajaid ühe grupina nimetades neid töövõimetuspensionärideks.

Joonis 2. Aastas vähemalt ühel päeval kehtinud püsiva töövõimetuse otsusega (TVM) inimeste ja vähemalt ühel kuul töövõimetuspensioni või töövõimetuse alusel rahvapensioni saanud inimeste (töövõimetuspensionäride) arv, töövõimetuspensionide ja töövõimetuse alusel rahvapensionide väljamaksete summa (tuhat eurot)



Allikas: ühendatud registriandmed.

Püsivalt töövõimetute toetamiseks olid küll enne TVR-i olemas mitmed meetmed nagu rehabilitatsioon ja abivahendite kompenseerimine, kuid teenuste ja toetuste saamine ei eeldanud aktiivsust tööturul ega motiveerinud töötama. Püsivalt töövõimetutest töötas enne TVR-i ca 40%⁹. Mittetöötavatest vähenenud töövõimega inimestest otsis töötukassa abil tööd enne TVR-i väga väike osa, ca 4%¹⁰. Töövõime toetamise süsteem kavandati töövõime kasutamist toetava ja ajendavana, et väheneks passiivsete toetuste saamine ja suureneks tööturul osalemine.

1. TVR-ile seati neli eesmärki.

Eesmärkide täitmise hindamiseks täpsustati eesmärke ja määrati indikaatorid, mis on uuringu tehnilises kirjelduses sõnastatud järgmiselt:

1. Töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu kasvu aeglustamine esimestel aastatel ning vähenemine pikemas perspektiivis. Süsteemi ümberkujundamise eesmärgiks on töövõime hindamise metoodika täpsustamise kaudu töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu kasvu aeglustamine esimestel aastatel ning vähenemine pikemas perspektiivis. Seega peab võrreldes TVR-i eelse ajaga töövõimetuspensioni ja töövõimetoetuse saajaid süsteemist rohkem väljuma kui sisenema. **Indikaator: süsteemist väljub 10–15% endistest töövõimetuspensionäridest ja uutest süsteemi sisenejatest.**

⁹ Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse eelnõu juurde, lk. 73.

¹⁰ Centar (2017) TVR FM analüüsiraport 2017.

2. Saavutatakse kulude kokkuhoid ning uue süsteemi rahaline jätkusuutlikkus võrreldes TVR-i eelsest olukorrast lähtuva kuluproгноosiga. Eesmärk oli töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste prognoositavate kulude vähendamine võrreldes TVR-i eelse süsteemiga. Seda on võimalik saavutada süsteemi sisenemise vähenemisega ja süsteemist lahkumise suurendamisega, seega on see eesmärk seotud eesmärgiga 1 (uus töövõimesüsteem on rahaliselt jätkusuutlik). Hõivesse sisenejate töötasult makstakse tööjõumakse. **Indikaator: töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste prognoositud kulude vähendamine võrreldes TVR-i eelse süsteemiga.**
3. Võimaldada erinevate tervisekahjustustega ja vähenenud töövõimega inimestele parem juurdepääs tööturule, pakkudes selleks tuge ja erinevaid meetmeid. Selleks, et tervisekahjustusega inimesed oleksid tööturul osalemiseks paremini ette valmistatud, hinnatakse nende töövõimet, mitte töövõimetust, osutatakse töötamist toetavaid tööturu- ja sotsiaalteenuseid ning makstakse töövõimetoetust, mille saamiseks vajalikud tingimused soosivad töötamist või töötötsinguid. **Indikaator: aastaks 2021 töötab tööealistest osalise töövõimega inimestest 50%.** Varasema süsteemi ajal sai ligikaudu 40% töövõimetuspensionäridest sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, nüüd soovitakse nende inimeste osakaalu suurendada vähemalt 50%-ni.
4. Suureneb VTI-de võimekus tööd leida ning paraneb nende majanduslik olukord. Reformieelse ajaga võrreldes on VTI-de majanduslik toimetulek paranenud. Kasvanud on iseseisvalt toimetulevate ja toimetulekutoetusi mittevajavate VTI-de osakaal. **Eraldi indikaatorit pole sellele eesmärgile määratud.**

Poliitikakujundajad ja elluviijad pidasid intervjuudes TVR-ile seatud eesmärke asjakohasteks ning mõlemad rõhutasid eesmärkidest just vähenenud töövõimega inimeste töötamise ja tööturul osalemise eesmärkide asjakohasust. Kuna eesmärgid saavutati kas TVR-i, tugeva majanduskasvu või mõlema koostoimes kiirelt, siis on selle eesmärgi täitmise järgi otsustades TVR olnud ka tulemuslik. Puuetega inimeste esindusorganisatsioonid väljendasid intervjuudes aga sihtrühma laiemat vaadet ning algseid kõhklusid kulukokkuhoiu eesmärkide asjakohasuse kohta. Oldi skeptilised, kuna kardeti, et kulukokkuhoiu tulemusena vähenevad inimeste sissetulekud ning vähenenud töövõimega inimesi suunatakse süsteemist välja. Samuti arvati, et TVR-i eesmärgid võivad olla vastuolulised: samal ajal kulusid kokku hoida ja parandada sissetulekuid ning tööturu olukorda. Samas leiavad puuetega inimeste esindusorganisatsioonide esindajad, et praeguseks on siiski TVR õnnestunud: enamik saavad toetuseid suuremas summas kui varasema süsteemi järgi ning teenustele ligipääs on samuti paranenud. Kõik osapooled toovad välja TVR-i ajal ühiskonnas toimunud hoiakute muutust, mis toetab varasemast enam vähenenud töövõimega inimeste tööturul osalemist. Samas nähakse selles endiselt ühte suurimat väljakutset tulevikuks: kuidas parandada tööandjate valmisolekut vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks ja samuti vähenenud töövõimega inimeste valmisolekut tööturul osalemiseks.

Töövõimereformiga viidi SKA-s administreeritud püsiva töövõimetuse hindamine ja toetamine riikliku pensionikindlustuse seaduse¹¹ reguleerimisalast töövõimetoetuse seaduse¹² reguleerimisalasse. Uues süsteemis hindab töövõimet, maksab töövõimetoetusi ja toetab olemasoleva töövõime rakendamist tööturul töötukassa. Üheks põhimõtteks, mida reformi juures välja toodi, oli nn ühe ukse poliitika, mille poole aitab liikuda tööturuteenuste pakkumine ja töövõime hindamine ühes kohas. Samuti tekkis võimalus taotleda töövõime ja puude hindamist korraga töötukassa kaudu. Intervjuudes ühe ukse poliitikat kui olulist TVR-i eesmärki välja ei toodud ja sisuliselt TVR sellele kaasa ei aidanud. Enne TVR-i oli Eestis tervisekahjuga inimeste toetamiseks loodud kaks paralleelset süsteemi ja TVR-iga jätkusid need analoogselt:

- 1) eelneva püsiva töövõimetuse asendas töövõime hindamise süsteem, millega hinnatakse töötamist takistavaid funktsioonihäireid, olemasolevat töövõimet ja selle toetamiseks vajalikku tuge;
- 2) puude ehk igapäevaelus toimetulekut, tegutsemist ja ühiskonnaelus osalemist takistava funktsioonihäire hindamine ja hakkamasaamise toetamise süsteem¹³.

TVR keskendus neist esimese muutmisele. Puudega seotud meetmeid muudeti vaid selles osas, mis puudutas töötamist, muus osas puude hindamise ja seonduvate meetmete süsteemi ei muudetud. Siiski jäid osaliselt puutumata ka puudega seotud töötamist toetavad meetmed nagu näiteks töötavate puuetega inimeste õppimise toetus. Lisaks puuetega inimeste toetamise süsteemile on vähenenud töövõimega inimeste toetamisest endiselt oluline osa kohalike omavalitsuste kanda. Täiendavalt jagunevad vähenenud töövõimega inimeste teenused ja toetamine töövõime vähenemise ulatuse järgi SKA ja TK vahel. Puuduva töövõimega inimesed sisenevad küll süsteemi töötukassas toimuva töövõime hindamisega, aga teenuseid ja toetuseid pakub ja administreerib neile osaliselt SKA. Vaid nende osalise töövõimega inimeste, kellel pole puuet ega igapäevaelu abivahendite vajadust, toetamine on koondatud suuresti ühte kohta, töötukassasse.

TVR rakendus etapiviisiliselt, pärast töövõime hindamise metoodika loomist 2013. aastal:

- 1) alustati 2016. aasta alguses töövõime kasutamist toetavate teenuste pakkumisega TK-s ja SKA-s;
- 2) alustati 2016. aasta keskpaigas töövõime hindamisega TK-s. Töövõime hindamist said 2016. a lõpuni taotleda inimesed, kellel polnud SKA-s tuvastatud püsivat töövõimetust. Püsiva

¹¹ Riikliku pensionikindlustuse seadus, vastu võetud 05.12.2001, RT I 2001, 100, 648, jõustumine 01.01.2002 muutmine RT I, 13.12.2014, 1 - jõust. 01.01.2017 (jõustumine muudetud - RT I, 17.12.2015, 1)

¹² Töövõimetoetuse seadus, vastu võetud 19.11.2014, RT I, 13.12.2014, 1, jõustumine 01.07.2016. Viimane red. 22.04.2020, RT I, 21.04.2020, 58.

¹³ Reguleeritud [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusega](#) (Vastu võetud 27.01.1999, RT I 1999, 16, 273, viimane red. RT I, 22.03.2021, 11). Puue määratletakse selles järgmiselt: inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel.

töövõimetusega inimestel hinnati sel perioodil korduvhindamisena töövõimetust endiselt SKA-s;

- 3) ei hinnatud alates 2017. aasta algusest enam püsivat töövõimetust SKA-s ja jäi vaid töövõime hindamine TK-s. Senised püsiva töövõimetusega inimesed hakkasid järk-järgult liikuma uude töövõime toetamise süsteemi vastavalt inimeste soovile ja tuvastatud püsiva töövõimetuse lõppemisele. 2020. aasta lõpus oli veel väike hulk püsivalt töövõimetuid, kelle püsiva töövõimetuse periood polnud lõppenud

Kuigi suurema osa endiste püsivalt töövõimetute töövõime hinnati 2017. aasta lõpuks, siis ei saa lugeda reformi lõppenuks, kuni on veel püsivalt töövõimetuid, kes saaksid või peaksid uude süsteemi liikuma. Osa püsivalt töövõimetuid saavad töövõimetuspensioni rahvusvaheliste lepingute alusel: need on inimesed, kes jäävad ka reformi lõppedes püsiva töövõimetusega ega liigu TK-sse töövõime hindamisele neid TVR ei puuduta. Lisaks neile on veel väike hulk inimesi, kes olid 2020. aasta lõpus endiselt püsivalt töövõimetud ning liikusid veel 2021. aasta jooksul või ka hiljem töövõime hindamisele.

TVR-i olulisemad osad olid järgmised:

- 1) töövõime hindamise süsteemi loomine ja rakendamine;
- 2) töövõimetoetuse põhimõtete väljatöötamine ja rakendamine;
- 3) tööturul töövõime rakendamist toetavate teenuste väljatöötamine ja uuendamine.

Järgnevalt kirjeldatakse iga osa detaile, mis annab konteksti reformi üldisemale hindamisele.

1.2 Töövõime hindamise süsteem

Töövõime hindamiseks töötati välja uus hindamisinstrument¹⁴. Püsiva töövõimetuse määra hindamise asemel hinnatakse säilinud töövõimet. Töövõimetuse protsendi asemel klassifitseeritakse töövõime vähenemise ulatus kahes kategoorias: osaline või puuduv. Lisaks töövõime ulatusele hinnatakse uues süsteemis tegevuspiiranguid seitsmes valdkonnas: liikumine, käeline tegevus, teabe edasiandmine ja vastuvõtmine, teadvusel püsimine ja enesehooldus, õppimine ja tegevuste sooritamine, muutustega kohanemine ja ohu tajumine, suhtlemine. Metoodika järgi kasvavad töövõime hindamisest välja soovitud abivahendite ning töövõime toetamise meetmete kasutamiseks ja töötingimuste kohandamiseks. Töövõime hindamise metoodika töötati välja 2013. aastal ja hiljem on seda täiendatud ja kohandatud vastavalt praktikas ilmnunud vajadustele¹⁵.

¹⁴ Töövõime hindamise metoodika on kooskõlas EUMASS-i (Euroopa Meditsiinikindlustuse Assotsiatsioon) soovitatud seitsme kehalise ja vaimse võimekuse valdkonna ja võtmetegevustega ning baseerub rahvusvahelisel funktsioneerimisvõime, vaeguste ja tervise klassifikatsioonil (RFK)

¹⁵ Sotsiaalministeerium (2020) [Töövõime hindamise metoodika](#).

Töövõime hindamise aluseid küll muudeti ja täiendati¹⁶, kuid hindamise protsess on uues süsteemis analoogne püsiva töövõimetuse hindamisega. Enne hindamise taotluse tegemist peab inimene olema kuue kuu jooksul käinud arsti juures, kes peab olema kirjeldanud detailselt inimese tervislikku seisundit. Taotluse töötukassale saab esitada elektroonselt või paberkandjal. Taotlus töövõime hindamiseks sisaldab pikka küsimustikku (enam kui 30 lk) inimese toimetuleku ja tervisest tulenevate tegevuste piirangute kohta. Taotluse ja arsti(de) sisendi põhjal annab töövõime ulatuse ja selle muutumise potentsiaali kohta seisukoha töötukassa lepinguline ekspertarst. Ekspertarsti seisukohta aluseks võttes teeb töötukassa (varasemas süsteemis SKA) töövõime vähenemise kohta otsuse. Inimene võib otsusega mitte nõustudes esitada vaide.

Menetletud töövõime hindamise taotluste otsustest tehti 2021. aastal 95,7% dokumendipõhiselt, 2,6% lihtsustatud dokumendipõhiselt ja 1,7% visiidipõhiselt¹⁷. Suurem osa taotlustest töövõime hindamiseks esitatakse e-töötukassa iseteeninduskeskkonnas (2022. a märtsis 42,6%)¹⁸, intervjuerimisel töötukassa esinduses (36,2%) ja telefoni teel (12,7%). Paberil taotluseid esitatakse 6,5% ning e-posti teel lisaks 2%.

Kuigi töövõime hindamise süsteemi on uuendatud ja parendatud, on intervjuude ja küsitluse vabade vastuste järgi töövõime hindamist taotlenud inimestel endiselt probleeme hindamise keerukuse ja otsuste põhjendatusega. Laiemalt jagunesid vähenenud töövõimega inimeste ja puuetega inimeste esindusorganisatsioonide intervjuudes välja toodud töövõime hindamise probleemid kaheks:

1. Töövõime hindamise taotluse ankeet on inimeste jaoks keeruline ja raskesti mõistetav.
2. Hindamise süsteem on läbipaistmatu ja tulemused on taotlejale mõistetamatud.

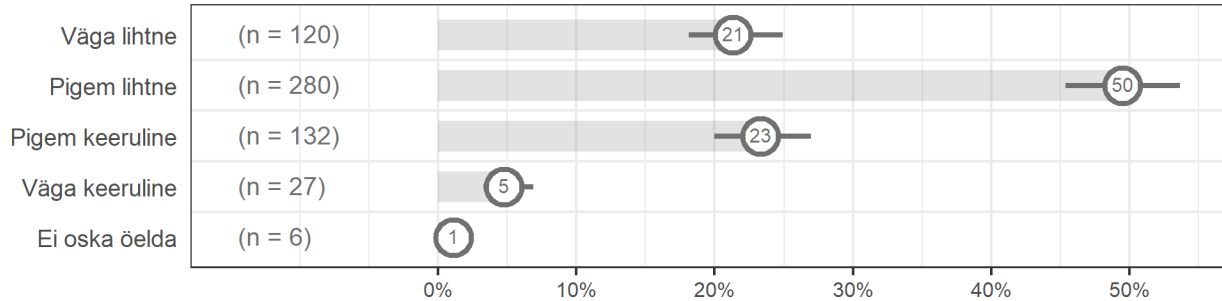
Kuigi enamiku jaoks ei valmista töövõime hindamise taotluse esitamine probleeme, on 28% ise taotluse esitanute jaoks see pigem või väga keeruline (vt Joonis 3).

¹⁶ Oluliste täiendustena võib ekspertarst vajadusel kaasata hindamismeeskonna ja viia läbi visiidipõhise hindamise, et hinnata inimese tegutsemis- ja osalusvõimet inimese selgituste, testide ja vaatluste abil; kuue töövõimet välistava seisundi ja diagnoosi korral võidakse puuduv töövõime tuvastada ainult terviseandmete põhjal ilma tegevuspiiranguid kirjeldamata; ekspertarstid on praktiseerivad arstid, kes läbivad TVH metoodika kasutamise õppeprogrammi.

¹⁷ Töötukassa andmed tabelis „[Töövõime hindamise otsused töövõime ulatuse, elukoha maakonna ja hindamisviisi järgi.xlsx töödeldud](#)“ (Eesti avaandmed, ver: viimati muudetud 10:19 11.04.2022)

¹⁸ Töötukassa andmed, edastanud uuringu tegijatele Lii Pärj 29.03.2022 kommentaaris uuringu raportile.

Joonis 3. Vastus küsimusele „Kuivõrd lihtne oli taotluse esitamise?“ (protsent neist, kes esitasid taotluse ise)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021.

Intervjuudes toodi probleemi kirjeldades välja, et **TVH küsimused tegevuspiirangute kohta on taotlejatele kohati raskesti mõistetavad ning vajavad sageli selgitusi, taotlus on mahukas ja tundub inimestele bürookraatlik**. Kuigi esindusorganisatsioonid tunnustasid hindamisprotsessi sujuvamaks muutmise algatusi, siis sõltumata senistest meetodika kohandustest, on suurel hulgal hindamise taotlejatest probleeme taotluse esitamisega. Küsimustiku täiendavat kohandamist ei maksa aga kergekäeliselt ette võtta, intervjuueeritud juhtumikorraldajate hinnangul võib küsimustik minna seeläbi veelgi mahukamaks ja küsimustiku pikkus on juba praegugi probleemiks. Küsimustest arusaamiseks on vaja palju täiendavaid selgitusi, mida saab aga teha ainult näost-näku konsultatsioonil, mistõttu on konsultandi abi võimalus taotlejatele oluline. Esindusorganisatsioonides toodi välja, et taotluse täitmist lihtsustab see, kui inimene saab seda teha koos esindusorganisatsiooni nõustaja või TK juhtumikorraldajaga. Eriti puudutab see probleem vaimupuudega inimesi.

Paar VTI-st intervjuueeritud töid välja, et küsimused vajaksid lisaselgitusi, sest praeguses versioonis on neil pidev hirm eksida küsimusest arusaamisel, mis omakorda põhjustab vale vastuse.

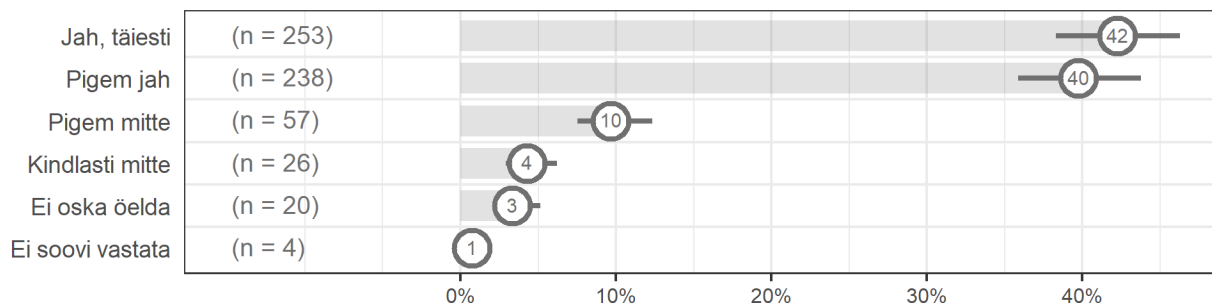
„Noh, ütleme kahetimõistetavalt koostatud [ankeet], et sa võid väga hästi sinna orki lennatagi, et sa tegelikult ei saa küsimusest õieti aru ja sa kirjutadki sinna valesti.” (Kadri, PTV, töötab, eesti, 40–45)

„See vana süsteem oli palju parem. Väike raamat oli küll, aga oli konkreetselt kirjutatud, et mis vigastused on või millepärast sa taotled seda. Kergem oli. Nüüd [st uuesti taotlemisel] mulle anti ka paber, aga see oli nii... nii rasked küsimused, 70-80 lk täita. Ma küsisin, et kas te ise ei saa aidata mul täita? Siis ta aitas küll.” (Lea, süsteemist väljunud, eesti, 40–44)

TVH küsimustikule vastamine võib olla keerukas seetõttu, et inimese arvates on tema töövõime vähenenud haiguse tõttu. Inimene on harjunud mõtlema oma haiguse sümptomitest ja nende tagajärgedest ning arusaamine, milliseid piiranguid need elule või töötamisele põhjustavad, ei pruugi olla lihtne. Seega on TVH küsimustik sellises olukorras justkui erinevast tähendusruumist ning inimestel on mulje hindamisprotsessist kui millestki „väga pikast ja segasest, ent samal ajal äärmiselt detailsusesse minevast”.

Ligi 15% VTI-dest leiavad, et töövõime hindamise tulemus ei vasta nende tegelikule tervislikule seisundile (vt Joonis 4).

Joonis 4. Vastuste jaotus küsimusele „Kas Teie hinnangul vastab langetatud otsus Teie tegelikule tervislikule seisundile?“ (protsent hindamistaotluse esitanutest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021.

Mitmed intervjuueritavad heidavad praegusele TVH-le ette **läbipaistmatust**. Juhul, kui tegemist ei ole visiidipõhise hindamisega, siis pole ka taotluse esitanud inimesel otsekontakti ekspertarsti või hindamismeeskonnaga ning inimesele kirjalikult edastatud otsus on kirjutatud lakoonilises ning juriidilises keeles, mis ei selgita otsuse tagamaid ega anna tagasisidet. Seetõttu tunnetatakse, et hindamine võib olla ebaõiglane, sest hindajaks on kuskil kaugel asuv ekspert, kes tugineb subjektiivsele otsusele, inimest ja tema seisundit päriselt nägemata. Oli intervjuerituid, kes leidsid, et läbipaistmatu TVH meetodika mõjub pigem õnnemänguna – kes sel korral saab vähenenud töövõime ja kes jääb ilma.

„See on nagu loterii – saan / ei saa. Kellest see sõltub? Tuleb välja, et see sõltub palju sellest eksperdist, kes hindab.“ (Boris¹⁹, OTV, töötab, vene, 55–59)

Juhul, kui inimene pole rahul TVH otsusega, on tal võimalik see vaidlustada, esitades vaide töötukassale. Intervjuudel osalenud VTI-de hulgas oli ka neid, kes vaidlustasid hindamisotsuse, kuid otsus jäi siiski muutmata. Nad ütlesid, et kuigi terviseprobleeme on aja jooksul lisandunud, ei taha nad uuesti TVH protsessi läbida, kuna see on jätnud neile ebameeldiva ja isegi alandava tunde. Kuigi inimestel on võimalik kogu ekspertiisiotsust näha, siis ei oska nad alati sellest endale mõistetavalt infot välja lugeda. Inimesed, kellel ei tuvastata töövõime vähenemist, peaksid saama info selle kohta, millise tervisehädaga oleks mõttekas uuesti hindama tulla ja milliseid aspekte peaks terviseprobleemiga tegelev arst tulevikus epikriisis mainima, et ekspertarstil oleks piisav info olemas.

Hindamisprotsessi läbipaistmatusega TVH taotleja jaoks on seotud ka määratud vähenenud töövõime periood. Juhtumikorraldajate sõnul ei ole kliendid rahul sellega, et töövõime hindamise otsused on kohati liiga lühiajalised ning kliendil tuleb alustada arstide juures käimist varsti pärast

¹⁹ Intervjuude tsitaadides kasutatud nimed on siin ja edaspidi muudetud.

otsuse kättesaamist. Lühiajalisus on aktuaalne ka siis, kui inimesel on püsiv terviseprobleem, mille olemasolu peab pidevalt tõendama.

VTI-de intervjuude põhjal tajuti sagedaid kordushindamisi emotsionaalselt kurnavate ja kõigi osapoolte (inimene, arst, menetleja, hindaja) ressursse kulutavatena. Arvati, et eriti ravimatute diagnoosidega inimestele poleks vajalik sagedasi hindamisi teha:

„Ma saan aru, et arstide juures peab käima, aga mul on see, et mul ei saagi midagi keegi teha. Perearst saab mulle valuvaigisteid kirjutada ja ega ravi ju ei olegi. Siis sellel määramisel tahetakse, et sa käid pidevalt arsti juures, siis tekib mul küsimus jälle: miks ma pean raiskama ressursi, käima eriarsti juures, kui ta tegelikult mulle mitte midagi teha ei saa? Ja ilmselgelt ta läheb hullemaks – ma ju tunnen. Puusad ja põlved ja kõik asjad on juba... ja kui ma tean, et ravi ei ole, siis miks ma pean arsti ust kulutama?” (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Kuigi registriandmete analüüs näitab, et määratud töövõime vähenemise perioodid on pigem kasvanud (vt ptk 2.2.1 Joonis 8 ja Joonis 10), siis intervjuude põhjal on töövõime hindamise protsessi lihtsustamise, läbipaistvuse suurendamise ja tulemuste põhjalikuma tagasisidestamisega võimalik tõsta teenuse kasutajasõbralikkust.

1.3 Töövõimetoetus

TVR-i käigus asendati töövõimetuspension, mis ei sõltunud töötamisest või töö otsimisest, töövõimetoetusega. Töövõimetuspension oli toetus, mida sõltumata töötamisest või töö otsimisest maksti kõigile, kelle püsiva töövõimetus ulatus oli 40% või enam. Töövõimetuspensioni suurus sõltus inimese eelnevast tööstaažist. Töövõimetoetuse maksmine seati osalise töövõime korral sõltuvaks aktiivsushõlde täitmisest ja sissetuleku suurusest. Aktiivsushõlde täitmine eeldab aktiivsust tööturul või õppimist, see tähendab, et inimene peab kas töötama, otsima tööd või õppima. Samuti loetakse aktiivsushõlde täidetuks alla 3-aastase lapse kasvatamisel, raske või sügava puudega lähedase või puudega isiku hooldamisel või kui inimene on paigutatud erihoolekandeesutusse, viibib ambulatoorsel või statsionaarsel ravil, tema suhtes kohaldatakse seaduses sätestatud asenduskaristust või mõjutusvahendit, või on ajateenistuses. Õpingud lõpetanud inimese aktiivsushõlde loetakse täidetuks kuni 95 päeva pärast õppeasutuse nimekirjast välja arvamist, aga õppiva inimese aktiivsushõlde ei ole täidetud juhul, kui ta on akadeemilisel puhkusel (v.a kui akadeemiline puhkus on tingitud tervislikest põhjustest). Osalise töövõime korral lõpetatakse töövõimetoetuse maksmine aktiivsushõlde mittetäitmisel. Puuduva töövõimega inimeselt seevastu ei nõuta töövõimetoetuse saamiseks aktiivsust tööturul.

Töövõimetoetuse suurus on OTV korral 57% kehtivast päevamäärast ja PTV korral 100%. Töövõimetoetust vähendatakse, kui inimese sissetulek ületab 90-kordset päevamäära. Keskmine töövõimetuspension oli 2016. aastal, kui reform algas, keskmiselt 208 eurot kuus (TVR FM 2020).

Tabel 1. Töövõimetoetuse (TVT) päevamäär ja sellest tuletatud töövõimetoetuse suurus kuus ning piirmäärad, millest alates töövõimetoetust vähendatakse (eurodes) osalise töövõimega (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimestel

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Päevamäär	PTV (100%)	11,25	11,82	12,72	13,79	14,89	15,13	16,33
	OTV (57%)	6,41	6,74	7,25	7,86	8,49	8,62	9,31
TVT kuus (30-päevase kuu korral)	OTV	192,38	202,12	217,51	235,81	254,62	258,72	279,24
	PTV	337,50	354,60	381,60	413,70	446,70	453,90	489,9
Kuu sissetulek, millest alates vähendatakse TVT-d (90-kordne päevamäär)		1012,50	1063,80	1144,80	1241,10	1340,10	1361,70	1469,7
Kuu sissetulek, millest alates TVT-d ei saa	OTV	1397,25	1468,04	1579,82	1712,72	1849,34	1879,15	2028,19
	PTV	1687,50	1773,00	1908,00	2068,50	2233,50	2269,50	2449,5

Allikad: autorite arvutused, [töötukassa veebileht](#), [Teenused ja hüved](#), [Töövõimetoetuse suurus \(12.04.2022\)](#).

Töövõimetoetuse suuruse arvestamisel loetakse sissetulekute hulka nii tööine ja ettevõtlustulu (lihtsustatud maksustamise alusel) kui ka ajutise töövõimetuse hüvitis, vanemahüvitis ja töötuskindlustushüvitis.

Juhul, kui varem püsivalt töövõimetu inimene, kelle püsiva töövõimetuse kestus oli vähemalt 2 aastat, läks töövõime hindamisele ja tema töövõimetuspension ületas töövõimetoetust, siis maksti talle töövõimetoetust töövõimetuspensionini ulatuses nii kaua kuni indekseerimise tulemusena muutus töövõimetoetus varasemast pensionist suuremaks. Juhul, kui varem püsivalt töövõimetul inimesel ei tuvastata töövõime hindamisel töövõime vähenemist, lõpeb inimesele töövõimetuspensionini maksmine ning ta ei saa ka töövõimetoetust.

Inimestel, kellel on püsiva töövõimetuse lõppedes kuni kuus kuud vanaduspensionieani, pikendatakse töövõimetuspensionini maksmist vanaduspensionile minekuni. Seoses koroonaviruse leviku ja seonduvate liikumispiirangutega pikendati 2020. aastal töövõimetuspensionini maksmist kõikidele, kelle püsiv töövõime lõppes 2020. a märtsi keskpaiga ja augusti lõpu vahel.

Kuna eelmise süsteemi järgi maksti töövõimetuspensionit kuu eest ette ja nüüd makstakse töövõimetoetust eelmise kuu eest tagantjärele, siis vältimaks töövõimetuspensionäridel sissetulekuaugu teket ühest süsteemist teise üleminekul, makstakse inimestele ühekordne töövõimetoetuse ettemakse, mida tagasi ei nõuta. Ettemakse makstakse pärast töövõime vähenemise tuvastamist või töövõime hindamise perioodi pikendamisel pärast pikendamise otsuse tegemist.

Kuigi töövõimetoetus on sisuliselt asendussissetulek²⁰, siis VTI-d suhtuvad töövõimetoetusse erinevalt. Toimetulekupraktikad ja suhtumine toetusesse sõltub paljuski inimeste elatustasemest. Intervjuudes kohati inimesi, kelle jaoks on töövõimetoetus nagu „töövõimekindlustus” - täiskoormusel töötades (intervjueeritu peab silmas töövõimetoetuse vähendamist, kui töötasu ületab kehtestatud määra) on toetuse summad igakuisest sissetulekust praktiliselt olematud, aga kui inimene peaks pikemal haiguslehel olema või koormust vähendama, säilib toetuse näol mingi sissetulek.

„Ma teadsin alati, et mingi raha on olemas.” (Karmo, süsteemist väljunud, eesti, 35–39)

Teistele on töövõimetoetus lississetulek, mis kompenseerib tervisega seotud kulusid. Toetuse suurus sissetulekus pole väga suur osa, aga samas siiski üks kindel lisaallikas, millega saab arvestada. Sellest tulenevalt tunnevad osad VTI-d, et toetuse sõltumine sissetulekust on ebaõiglane, kuna tervisest tulenevate kulude enda palga arvelt hüvitamine tundub justkui ebaõiglane tervete sama sissetulekuga inimestega võrreldes. Tegemist ei ole õiguskantsleri hinnangul põhiseadusvastase olukorraga, kuna riik võib otsustada, kui suur on asendussissetulek tervisekaost tuleneva töövõime vähenemise puhul seni, kuni inimesel on võimalik sellega ära elada²¹.

„Kui ta saab näiteks 2000 eurot, tema kõrval saab 2000 eurot ka täiesti tavaline inimene, kellel ei ole ühtegi puuet, siis tekib nagu minu arust siin ebavõrdne kohtlemine üleüldse. Inimesel see töövõimetoetus läheb ju sellele, et kuidagimoodi kompenseerida seda mingit töövõimekaotust, aga samas riik on „ahah, sa oled piisavalt tubli, sul pole seda toetust vaja”. Aga tegelikult on see võrdse kohtlemise rikkumine. [...] See inimene ju tahaks seda toetust saada, aga kas ta peab ka sellele nimel siis valima väiksema palgaga töökoha, et ta saaks ka töövõime toetuse?” (Mikk, PTV, töötab, eesti, 25–29)

Mitmed töötavad vähenenud töövõimega inimesed leidsid, et toetuse asemel võiks hoopis rohkem olla VTI-dele mõeldud rehabilitatsiooniteenuseid, mis aitaksid tervist parandada ja enda konkurentsivõimet tööturul säilitada.

„Tead see raha... tabletid, minu tabletid ei maksa nii palju, eile just ostsin, 3 eurot. Oleks parem, kui see toetus oleks selles, et sa saad tasuta seal [taastusravis] käia, seal. Ja kui sa ei käi, siis sa enam ei saa seda toetust. See ei ole rahas küsimus tegelikult [miks töövõime vähenemist taotleda] [...] No vaata, kuhu ma panen [selle toetuse]? No vaata mul juhtus üks päev, et ma ei tundnud oma kätt, nihuke valu oli, et ma nutsin. Aga ma lihtsalt neelasin pisaraid, ja siis mis mul esimene asi [lahenduseks, valu leevenduseks] – ma teen sporti. Kuhu jooksen [basseini], mõtlesin, et külma vette ei saa minna, et ma lähen Mustamäele sinna Elamus spasse, et ma

²⁰ TVTS § 1 lõige 1 – „Käesoleva seaduse eesmärk on pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega isikute töötamise ja töölesaamise toetamine ning neile seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses sissetuleku tagamine.”

²¹ Õiguskantsleri büroo (2019) [Töövõimetoetuse vähendamine sissetuleku kasvades](#) (21.02.2022)

mõtlesin nagu sportlane, et lähen lõdvestan. See maksab 15 eurot. Et siis ma läksin kohe massaažile, massaaž maksab 50 eurot. Ühest korrast ei piisa. Aga vaata, juba 15, 50 ja 50. No näiteks. Ja see oleks kõik kontrolli all – inimene tegutseb või mitte.” (Maria, OTV, töötab, vene, 45-49)

VTI-de hinnangud töövõimetoetuse suurusele on erinevad. On neid, kes tulevad toetusega hästi toime ja on neid, kelle jaoks on toetus liiga väike.

Intervjuudes osales neid, kellele toetus (vahel ka koos muude toimetulekutoetusega) oli peamine sissetulek. Edasi sõltus majanduslik toimetulek sellest, kas VTI-l on ülalpeetavaid või aitavad teised pereliikmed majanduslikult ka temal toime tulla.

„No ma saan hakkama küll sellega, aga vahepeal peab küll käima poodide taga seal dumpsterdive’imas ja no enamus riideid kaltsukast ostma. Aga noh saan hakkama. Kui seda toetust üldse ei oleks, siis ma oleksin kodutu.” (Danel, PTV, ei tööta, eesti, 30–34)

Eriti keeruline on, kui VTI-l on lisakulusid, näiteks üksikemast Merikesele olid toetused ainsad sissetulekud, millest lisaks elamiskuludele tuli veel tasuda kohtutäituri nõutavaid summasid. Sarnaseid lugusid on ka teistel – näiteks peab OTV määras töövõimetoetust saav töötu Anatoli tasuma alimente. See tähendab, et elukaaslasele langeb suur lisakohustus ülal pidada ka Anatolit:

„Mulle makstakse 230 või 250 eurot, tegelikult see on vähe. Ja mul on veel alimente vaja maksta, aga alimendid on minimaalselt 290. Nii et igatahes on mul on vaja tööd või haltuurat otsida, selle raha eest ei ela ära.” (Anatoli, OTV, ei tööta, vene, 45–49)

Lõpuks ongi paljude VTI-de perekonnad ja lähedased need, kellel lasub lisaks emotsionaalsele toetamisele ka majandusliku toe pakkumise kohustus. Arvatakse, et see on toetava lähedase jaoks ebaõiglane.

„Aga rahaline seis on ikka kõvasti kehvem kui too aeg kui ma tööl käisin. Aga kui seda toetust ei oleks, siis ei oleks põhimõtteliselt üldse raha. Et ma arvan, et ikkagi see on suureks abiks. [...] Mul on lihtsalt vedanud, et mul nii tubli abikaasa on, kellel on oma firma.” (Rasmus, PTV, ei tööta, eesti, 30-34)

Samas VTI-d, kellel puuduvad ülalpeetavad, võivad leida, et toetus on äraelamiseks piisav, kui ka töötamisega seonduvad kulud puuduvad. Näiteks vähidiagnoosiga kõrgharitud Janek, kellel ülalpeetavaid pole, leiab, et puuduva töövõime toetuse igakuine summa on piisav ja õiglaselt sihitud. Ta tõi ka võrdluseks, et tööl käimine oli seotud lisakuludega (lõunad, transport, riided jne), millele nüüd enam ei kulu.

„Selles võib Eestis enam-vähem kindel olla, et pensionid ikka iga aasta natuke tõusevad, koos sellega tõusevad ka sellised toetused. Näiteks [töötamise koht] töötades sellist kindlust ei olnud, et mis üldse saab, et kas üldse palka makstakse. Selles mõttes, noh, mina nagu ei kurda või ma ei leia, et Eesti riik oleks kuidagi väga-väga halvasti minusugustega käitunud. See summa, noh, mitte millegi eest või mitte millegi tegemise eest on nagu piisav. Mõni tööl käiv inimene... ütleme, miinimumpalk on ka mingi kuskil 600 ringis, et kui ta nagu 40 tundi nädalas tööd teeb

selle palga eest, noh pigem ma leian, et nemad on ebaõiglases olukorras või raskes olukorras.” (Janek, PTV, ei tööta, eesti, 45–49)

Eriti raske on nende perede toimetulek, kus pikaajaliselt hooldatakse pereliiget. Pavel, kes on lapsest saati tõsise haigusega olnud, elab koos hooldajast emaga. Kahepeale on nende sissetulekuteks ema vanaduspension, hooldajatoetus, lisaks Paveli puudetoetus ja töövõimetoetus. Küsimus on, kas töövõimetoetus selliste juhtumite puhul on piisav, kas see peaks olema diferentseeritud? Hetkel võimaldavad need pensionid ja toetused „lihtsalt ellu jääda”, kuid ei arvesta tegeliku hooldajast lähisugulase hoolduskoormusega, mis kindlasti ei võimalda täiskoormusel tööl käimist:

„Isegi tavalistel vanaduspensionäridel, kas see on siis väärikas pension, mida pensionärid saavad? Muidugi mitte. Lihtsalt inimesed elavad ära, kuidas saavad.” (Pavel, PTV, ei tööta, vene, 35-39; intervjuu tema hooldajast emaga)

1.4 Töövõime toetamine teenuste ja muude toetustega

Töövõimereformi keskseks osaks oli erinevate teenuste toel vähenenud töövõimega inimeste töövõime parandamine ja säilitamine. Seejuures peetakse tööturul osalemist oluliseks nii inimese enda vaimse ja füüsilise tervise säilitamiseks ning elukvaliteedi parandamiseks kui ka laiemal tööjõupuuduse leevendamiseks. Töövõimetoetuse seaduse (TVTS) seletuskirja kohaselt on töövõimereformi eesmärk järgmine: „Reformiga soovitakse pakkuda tervisekahjustusega inimestele komplekselt abi ja toetust tööturul osalemiseks, arvestades iga inimese individuaalseid vajadusi ja barjääre. Terviklik lähenemine tähendab, et töövõime hindamine toetab sobivate tööturuteenuste pakkumist ja sobiva, s.o tervises seisundile vastava töö leidmist”. Sellest lähtuvalt reformiti vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenuseid. Käivitati uued tööturu- ja sotsiaalteenused ning muudeti olemasolevaid, et paremini toetada vähenenud töövõimega inimeste tööturule liikumist ja seal püsimist ning töövõime ja elukvaliteedi säilimist. Lisaks teenuste reformimisele tekkis vähenenud töövõimega inimestel parem ligipääs töötukassa laiale hulgale töötutele suunatud teenustele.

Reformi keskseks ideeks oli suunata inimesed passiivselt toetuse saamiselt aktiveerivate teenuste abil tööturule. Teenuste tuge tööturule liikumisel hindavad kõrgelt erinevad osapooled: Sotsiaalministeeriumi poliitikakujundajate sõnul on vähenenud töövõimega inimestele mõeldud teenuste ja toetuste pakett väga vajalik ning ennast ka õigustanud. Intervjueeritud VTI esindusorganisatsioonide esindajad leiavad, et TK senised teenused on VTI-dele vajalikud ja asjakohased ning toetavad nende jõudmist tööturule. 2021. a alguses valminud OECD raport²² hindas Eesti aktiivse tööpoliitika tugevuseks just mitmekülgset teenuste paketti.

Vähenenud töövõimega inimeste toetamise teenused jagunevad laiemalt TK ja SKA vahel nii, et OTV-sid toetab töövõime säilimisel ja kasutamisel TK ning puuduva töövõimega inimestele, kellelt tööturuaktiivsust ei eeldata, pakub teenuseid SKA. Samuti pakub SKA OTV-dele teenuseid, mis pole

²² OECD (2021) [Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia](#) (15.10.2021)

seotud töötamisega. Töötukassa teenused kavandati nii vähenenud töövõimega töötute aktiveerimiseks, töötavate inimeste toetamiseks kui ka tööandjate toetamiseks vähenenud töövõimega inimese tööle palkamisel.

Jättes kõrvale töövõime hindamise ja töövõimetoetuse kontseptuaalse muutuse, loodi juurde, kaotati või muudeti reformiga seotud teenustest ja toetustest järgmises tabelis (vt Tabel 2) loetletud. Tasub tähele panna, et osa teenuseid ei lõpetatud, vaid nende pakkumine liikus ühest asutusest teise, näiteks igapäevaelu abivahendeid vahendasid varem maavalitsused ja nüüd SKA. Vähenenud töövõimega töötajate SM hüvitati tööandjale varem SKA-s, nüüd aga TK-s. Varasem rehabilitatsiooniteenus, mis hõlmas nii igapäevaelu kui ka tööalast rehabilitatsiooni, lõpetati endisel kujul ja nüüd toimub igapäevaelu rehabilitatsioon sotsiaalse rehabilitatsiooni teenusena SKA-s ja tööalast rehabilitatsiooni vahendab TK.

Kaotati toetused, mis olid sätestatud puuetega inimeste töötamist toetavatena puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses, sest töötamise toetamine ehitati ümber uutele alustele. Sellised toetused olid rehabilitatsioonitoetus ja töötamistoetus.

Tabel 2. TVR-i käigus reformitud vähenenud töövõimega inimestele suunatud toetused ja teenused

Lisandunud toetused ja teenused		Kaotatud toetused ja teenused	
Nimetus	Asutus	Nimetus	Asutus
Abivahendid (igapäevaelu)	SKA	Abivahendid (igapäevaelu)	maavalitsused
Sotsiaalne rehabilitatsioon	SKA	Rehabilitatsiooniteenus	SKA
Tööalane rehabilitatsioon	TK		
VT töötajate SM hüvitis tööandjatele	TK	Püsivalt töövõimetute töötajate SM hüvitis tööandjatele	SKA
Kaitstud töö (pikaajaline)*	SKA	Töötamistoetus***	SKA
Kaitstud töö (kuni 2 aastat)**	TK	Rehabilitatsioonitoetus***	SKA
Saatja sõidukulu hüvitamine (töölkäimiseks)**	TK		
Töölõpetuse toetus**	TK		
Kogemusnõustamine**	TK		
Tööandjate nõustamine ja koolitus vähenenud töövõimega isikute töötamise toetamiseks, tööandjate koolituskulude hüvitamine****	TK		
Töövõimetoetus	TK		

*Märkus. Kehtestatud struktuurifondidest toetuse andmise tingimustega Töövõimereformi sihtrühma töövõimelisuse tõstmine ja nende töötamise soodustamine, Sotsiaalkaitseministri ja tervise- ja tööministri 21.07.2015 käskkiri nr 115.

**Märkus. Kehtestatud struktuurifondidest toetuse andmise tingimustega Tööturuteenuste osutamine töövõimereformi sihtrühmale, Sotsiaalkaitseministri ja tervise- ja tööministri 27.03.2015 käskkiri nr 57.

***Märkus. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (vastu võetud 27.01.1999, RT I 1999, 16, 273 viimane red. RT I, 23.03.2015, 267)

****Märkus. Tööhõiveprogramm 2016–2017 § 2 lg 2 punkt 3, esimene red. RT I, 22.09.2015, 2 ning järgmistes Tööhõiveprogrammides kuni käesolevani 2021-2023.

Reformi käigus püüti mitme meetmega teha suurem vahe töö ja muu eluga seotud teenuste vahele. Abivahendite meetme reform toimus juba enne TVR-i ja igapäevaelu abivahendite pakkumine viidi maavalitsuse korralduse alt SKA-sse. Lisaks igapäevaelu abivahenditele kompenseeriti tööga seotud abivahendeid töötukassa kaudu juba enne TVR-i eksisteerinud meetme alt. Rehabilitatsiooniteenus jagati reformi käigus kaheks: tööalaseks ja sotsiaalseks rehabilitatsiooniks. Tööalase rehabilitatsiooniga toetatakse tööturule naasmist või tööelu jätkamist ning see on suunatud hõivatutele või tööd otsivatele puuetega, püsiva töövõimetuse või osalise töövõimega inimestele. Puuduva töövõimega inimesed suunatakse sotsiaalsele rehabilitatsioonile sõltumata nende tööalasest staatusest. Reformiga loodi kaitstud töö teenus, mis jaguneb samuti kaheks: lühiajaline töötukassas pakutav ning pikaajaline SKA-s pakutav.

Lisaks TVR-i käigus loodud või reformitud teenustele ja toetustele olid töötukassal juba enne seda olemas teenused vähenenud töövõimega töötutele. Sellised teenused olid:

- tööks vajaliku abivahendi pakkumine
- tugiisikuga töötamine
- tööruumide- ja vahendite kohandamine

Töötukassa teenused jagunevad spetsiifiliselt vähenenud töövõimega inimeste toetamise teenusteks ja üldisteks tööturuteenusteks, mis on mõeldud nii vähenenud töövõimega inimestele kui ka teistele töötutele ja tööd otsivatele inimestele. TVR-i kaudu vähenenud töövõimega inimeste suunamisel töötukassasse suurenes vähenenud töövõimega inimeste seas ka üldiste tööturuteenuste kasutamine.

Arusaam, milliseid teenuseid ja toetusi vähenenud töövõimega kliendile pakkuda, et parimal viisil aidata siseneda tööturule ja seal püsida, tekib juhtumikorraldajate hinnangul kliendi individuaalse nõustamise kaudu:

- 1) kliendi ja juhtumikorraldaja koostöö protsessis kujuneb usalduslik suhe, inimene avab ennast rohkem ja teda on lihtsam aidata sobivate teenuste leidmisel;
- 2) kliendi töökohtadele kandideerimise ja proovitöö käigus võib selguda, kus on tema nõrgad kohad ja neist lähtuvalt saab talle teenuseid pakkuda.

TK ja SKA teenustele lisaks on oluline roll inimeste toetamisel ja abistamisel kohalikel omavalitsustel (KOV), kes peavad tagama abivajajatele sotsiaaltranspordi, tugiisiku, isikliku abistaja jm vajalikud teenused. Seega kujuneb vähenenud töövõimega inimestele pakutav abi erinevate asutuste (TK, SKA, KOV) ja erinevate skeemide (vähenenud töövõime, puue, elukoha KOV) kombinatsioonina.

2 Eesmärk: Töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu kasvu pidurdumine

2.1 Sissejuhatus

TVR-i üheks eesmärgiks seati töövõimetuspensionäride ja töövõimetoetuse saajate arvu kasvu pidurdamine. Enne TVR-i kasvas VTI-de arv kiiresti ning TVR-iga loodud uus süsteem pidi tänu aktiivsuse toetamisele ning töövõimetuse asemel töövõime hindamisele aitama vähendada VTI-de koguarvu. Eesmärgi täitmise indikaatorina määratleti: 10–15% endistest töövõimetuspensionäridest ja uutest süsteemi sisenejatest väljub töövõime süsteemist.

Sellisena sõnastatud indikaator ei ütle täpselt, millisest baasist langust arvestada ning milliseid väljumisi töövõime süsteemist arvestada. Kuna iga-aastaselt lisandub inimesi, kellel töövõime on vähenenud ja samal ajal liigub erinevatel põhjustel inimesi VTI-de seast välja ning osa neist uuesti tagasi, nt korduvhindamisega, siis lihtne väljumiste osakaal ei näita VTI-de arvu kasvu pidurdumist. Sisulisele eesmärgile vastava indikaatorina võiks käsitleda VTI-de koguarvu vähenemist, mis kujuneb sisenemiste, väljumiste ja vähenenud töövõime staatuses püsimise aja kombinatsioonina. Lisaks tuleb määratleda, millisest baastasemest arvestades peaks 10–15% vähenemine aset leidma. Võimalikud sisukad alused, mille suhtes vähenemine võiks toimuda, on maksimaalne VTI-de arv enne TVR-i või olukord, mis oleks kujunenud juhul, kui TVR-i poleks tehtud. VTI-de arv 2016. aastal on teadaolev suurus ning sellest lähtudes on võimalik lihtsalt järgnevate aastate VTI-de arvu kahanemine või kasv leida. See ei näita aga reformi mõju, sest VTI-de arv oleks TVR-i eelse jätkuva kiire kasvu korral ilma reformita edasi kasvanud. See oligi üks põhjustest, miks reform üldse ette võeti. Seega oleks TVR-ita 2020. aasta lõpus VTI-de arv tõenäoliselt kõrgem kui 2016. aastal ja seega on reformi mõju suurem, kui ajaline võrdlus 2016. aastaga näitab. Eesmärgi täitmise hindamiseks vaadati 2020. aasta lõpuks kujunenud olukorda võrreldes seda nii 2016. aastaga kui ka alternatiivse olukorraga 2020. aastal, kui TVR-i poleks tehtud. Alternatiivse olukorra VTI-de arv prognoositi TVR FM-i voogude mudeliga nii TVR FM-is olnud baasstsenaariumiga kui selles uuringus uuendatud baasstsenaariumiga. Kuna püsiva töövõimetusega inimesed jagunevad töövõimetuspensionärideks, kelle püsiva töövõimetuse ulatus oli üle 40% ja püsivalt töövõimetuteks väiksema töövõimetuse ulatusega, siis vaadatakse indikaatori täitmist kõikide püsivalt töövõimetute suhtes. **TVR FM-i baasstsenaariumi sihtrühmaks on kõik püsivalt töövõimetud ja seega hinnatakse indikaatori täitmist alternatiivse olukorraga võrreldes, kui TVR-i poleks tehtud, püsivalt töövõimetute sihtrühma terviku mitte pelgalt töövõimetuspensionäride suhtes.**

Peatükk annab ülevaate vähenenud töövõimega inimestest üldiselt, nende sotsiaaldemograafilisest taustast, diagnooside ja tegevuspiirangute levikust, muutusest ja töövõime süsteemi sisenemistest ning väljumistest. Peatüki lõpus hinnatakse eesmärgi täidetust.

Peatükk annab vastused järgmistele uuringule püstitatud uurimisküsimustele (tsiteeritud hankedokumendist):

1. Nn taustainfona kogu reformi protsessist ülevaate saamiseks tuleb esmalt koondada TVR üldkogumi (VTI + töövõimetuspensionärid) kirjeldav statistika peamistes sotsiaal-demograafilistes lõigetes perioodil 2016–2020 kogu Eestis ja maakondades (vt ptk 2.2): sh
 - a. kaardistada inimeste liikumine nn SKA vanast TK uude süsteemi (sh erineva töövõimekao protsendiga isikute esmane jaotumine osalise töövõime ja puuduva töövõime vahel), vanast süsteemist väljujad, TK uued sisenejad ja TK uuest süsteemist väljujad (vt ptk 2.3);
 - b. lisaks anda hinnang indikaatori täitmisele ja eesmärgi saavutamisele (vt ptk 2.5).
2. Kui paljud, kellel püsiv töövõimetus lõppes vahemikus 2017–2020, ei liikunud uude töövõime toetamise süsteemi (osutusid süsteemist väljulateks) ning milline on nende profiil peamistest sotsiaal-demograafilistes tunnustes? sh kui paljud väljusid, sest ei esitanud taotlust töövõime hindamiseks, kui paljud hinnati töövõimeliseks, sest nende tervises seisund oli pärast viimast hindamist paranenud ja kui paljud hinnati töövõimeliseks, sest sama seisundi puhul uues süsteemis töövõimet vähenenuks ei hinnatud (ehk tulenevalt hindamismetoodika muutusest)? (vt ptk 2.3.4)
3. Milline on nende tööealiste töövõimetuspensionäride profiil, kellel on kehtiv töövõimetuse hinnang kuni vanaduspensioni eani ning kes on otsustanud töövõime hindamist mitte taotleda? sh miks nad on otsustanud töövõime hindamist mitte taotleda? (vt ptk 2.3.4.3)
4. Millised on peamised tegevuspiirangud ja/või terviseprobleemid, mis on olnud aluseks vähenenud töövõime otsusteks uues süsteemis perioodil 2016–2020? (vt ptk 2.2.3)
5. Kuidas on need peamised tegevuspiirangud ja/või terviseprobleemid, mis on aluseks olnud vähenenud töövõime otsustele, vana ja uue süsteemi võrdluses aastatel 2011–2020 (2011–2015 ja 2016–2020) muutunud? sh kuidas on samal perioodil muutunud samade tegevuspiirangute või terviseprobleemide levimus elanikkonnas (sh samades vanusrühmades)? (vt ptk 2.2.3.1)
10. Anda hinnang TVR-i finantsmudeli nn baas-stsenaariumile ja selle arvutamise aluseks valitud sisenditele: sh milliseid mõjureid ja aspekte on tänaseks olemasolevate seireandmete ja info alusel vajalik ja võimalik baas-stsenaariumis täiendavalt arvesse võtta ja soovi korral lisada? (vt ptk 2.4)

Kuna TVR FM-i baasstsenaarium on sisendiks indikaatori hindamisel, siis toodi sellele uurimisküsimusele vastamine siinsesse peatükki.

2.2 VTI-de arv ja taust

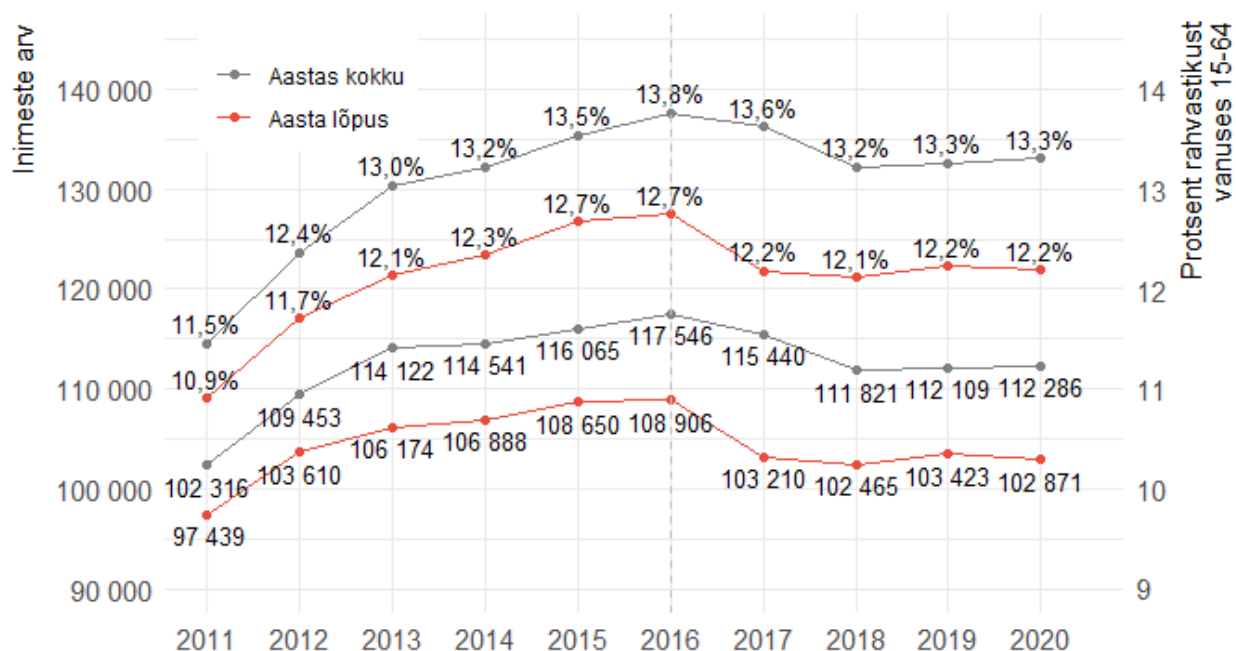
2.2.1 VTI-de arv, kompositsioon ja sotsiaaldemograafiline taust

Töötukassas tuvastatud osalise või puuduva töövõimega ja SKA-s hinnatud püsiva töövõimetusega inimesi (koos nimetatud edaspidi ka VTI) oli 2020. aasta lõpu seisuga 102 871 (vt Joonis 5), mis on

6035 inimest ja 5,5% vähem kui 2016. aastal, mil TVR-i rakendamine algas. **Suurim VTI-de arvu langus toimus 2017. aastal 5696 inimese võrra. Edaspidi on VTI-de arv olnud stabiilselt 102 000–103 000.**

Aasta jooksul on rohkem inimesi olnud VTI-d, kui VTI-sid on aasta lõpu seisuga, seda mitmel põhjusel: näiteks on osadel inimestel OTV või PTV määratud lühemaks ajaks kui aasta, osad inimesed, kes aasta alguses olid VTI-d ja kelle VTI periood lõppes, ei läinud töövõime hindamisele või ei tuvastatud neil töövõime vähenemist. Aasta jooksul on olnud ca 8000–9000 inimest rohkem VTI staatuses võrrelduna aasta lõpu seisuga VTI-de arvuga. Seejuures on 2010. aastaga võrreldes erinevus aasta lõpu seisuga VTI-de arvu ja aasta jooksul VTI-na olnute arvu vahel kasvanud.

Joonis 5. Osalise töövõimega, puuduva töövõimega ja püsiva töövõimetusega inimeste arv ja osakaal Eesti 15–64-aastasest²³ elanikkonnast aastas kokku ja aasta lõpu seisuga



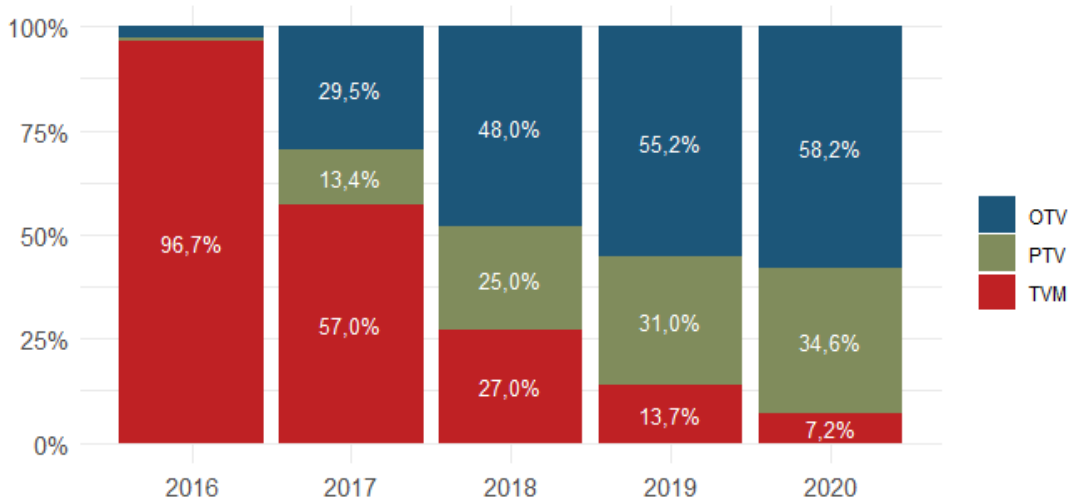
Allikad: ühendatud registriandmete analüüs ja Statistikaameti tabel „RV021: rahvastik soo ja vanuserühma järgi, 1. jaanuar“, autorite arvutused.

Alates TVR-i käivitumisest 2016. aastal on TVM-ide osakaal VTI-de seas järk-järgult vähenenud (vt Joonis 6). Reformi esimestel aastatel toimus kiire üleminek, nii et 2018. aasta lõpuks oli vaid ligi veerand kõigist VTI-dest püsivalt töövõimetud. Siiski pole püsiv töövõimetus täielikult lõppenud ka

²³ Kuigi töövõime vähenemist hinnatakse alates inimeste 16-aastasteks saamisest, siis võrdluseks kasutatakse uuringus Eesti elanikkonna vanuserühma alates 15-aastast. Seda põhjusel, et aasta jooksul 16-aastaseks saavad inimesed on aasta alguses 15-aastased ja seetõttu on ka vähenenud töövõimega inimeste sihtrühma analüüsis inimesed, kes on aasta alguses veel 15-aastased.

2020. aasta lõpuks ja veidi alla kümnendiku (7,2%) oli TVM-e. Üle poole (58,2%) VTI-dest moodustavad osalise töövõimega inimesed ning puuduva töövõimega inimesed moodustavad ligi kolmandiku (34,6%).

Joonis 6. Osalise töövõimega (OTV), puuduva töövõimega (PTV), püsiva töövõimetusega (TVM) inimeste jaotus aasta lõpu seisuga

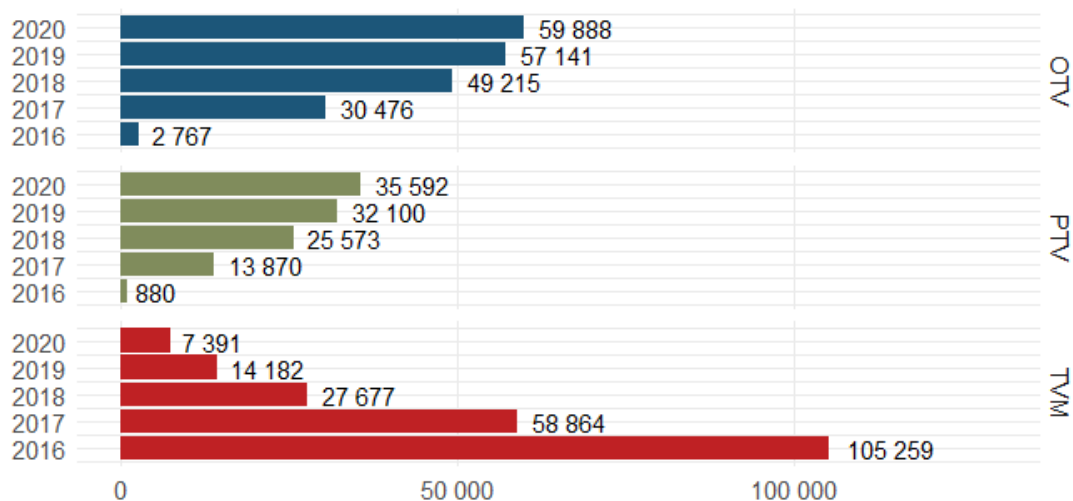


Märkus. Joonisel ei näidata kategooriate väärtuseid, mis on alla 5%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Registriandmete järgi oli 2020. aasta lõpus veel 7391 püsiva töövõimetusega inimest (vt Joonis 7), OTV-sid 59 888 ja PTV-sid 35 592.

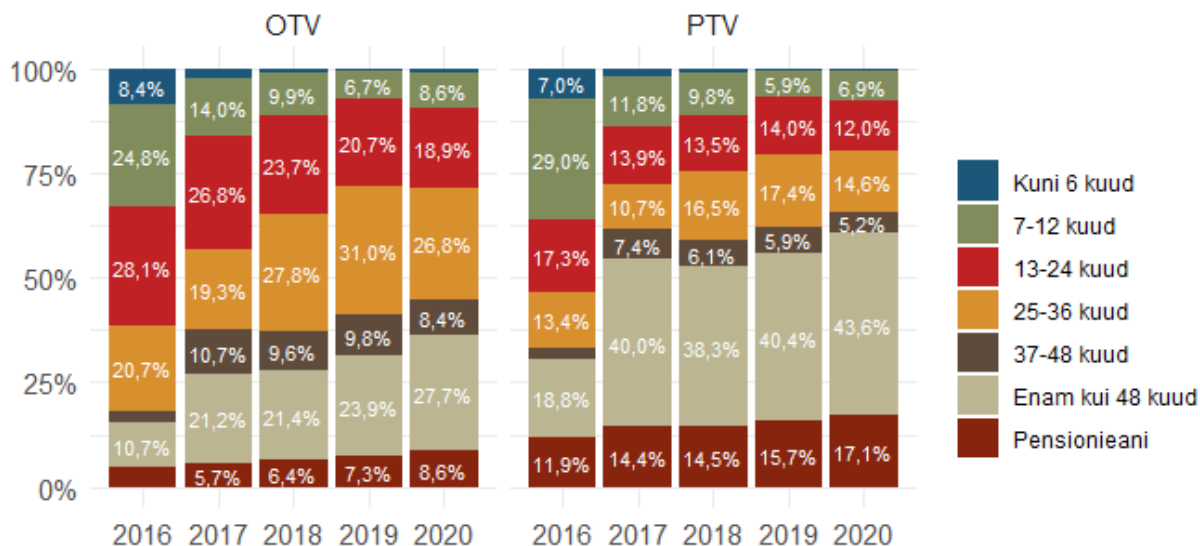
Joonis 7. Osalise töövõimega (OTV), püsiva töövõimetusega (TVM) ja puuduva töövõimega (PTV) inimeste arv aasta lõpu seisuga



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

2020. aasta lõpu seisuga OTV-dest oli enam kui kolmandikule märgitud osalise töövõime kestuseks²⁴ viis või enam aastat või kuni pensionieani, samas PTV-de seas oli taoline kestus märgitud enam kui 60%-le. Vaatlusaluste aastate jooksul **on kasvanud aasta lõpu seisuga OTV-de ja PTV-de seas pikkade vähenenud töövõime perioodidega inimeste osakaal**. 2016. aasta erineb järgnevatest, kuna sel aastal algas TVR ning töövõimet hinnati vaid neil, kellel polnud eelnevalt püsivat töövõimetust ja seetõttu ei ole see aasta järgnevatega võrreldav.

Joonis 8. Aasta lõpus osalise töövõimega (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimeste vähenenud töövõime nominaalne kestus* (protsent aasta lõpu seisuga OTV-dest ja protsent aasta lõpu seisuga PTV-dest)



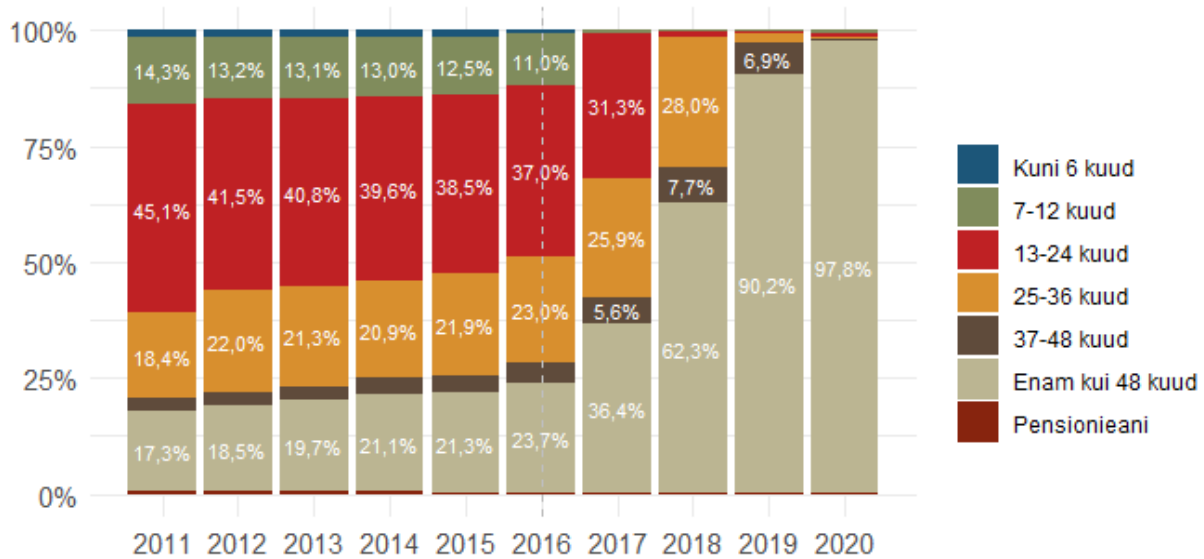
*Märkus. Kestus tuletatud registris märgitud vähenenud töövõime perioodi algusest ja lõpust (mitte tegelik lõpp vaid kavandatud) sõltumata sellest, kui pikalt see vastava aasta lõpuks kestnud on.

Märkus. Joonisel ei näidata kategooriate väärtuseid, mis on alla 5%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

²⁴ Kestuse arvestamisel kasutatakse uuringus registris märgitud vähenenud töövõime hindamise otsuse alguse ja lõpu aega. Kuigi osalise või puuduva töövõime kehtivuse aeg määratakse töövõime hindamise otsusel kuus kuud või pikemate kestuste korral täisaastates, siis registris märgitud otsuse alguse ja lõpu ajad ei kattu täpselt sellega. Üheks põhjuseks võib olla COVID-19 pandeemia ajal pikendatud töövõime hindamise otsuse kehtivuse perioodid. Andmed erinevad TK regulaarselt avaldatavast statistikast, kuna arvude aluseks pole mitte kõik TVH otsused, vaid aasta lõpu seisuga osalise või puuduva töövõimega inimesed. Samuti ei pruugi inimese kehtiv TVH otsus olla tehtud vaatlusalusel aastal.

Joonis 9. Aasta lõpu seisuga püsivalt töövõimetute (TVM) töövõimetuse nominaalne kestus* (protsent TVM-idest aasta lõpu seisuga)



*Märkus. TVM-i määratud algne periood sõltumata sellest, kui pikalt see vastava aasta lõpuks kestnud on. Nominaalne kestus tuletati registris märgitud püsiva töövõimetuse alguse ja kavandatavast lõpu ajast, mitte hindamisotsusel märgitud kestusest.

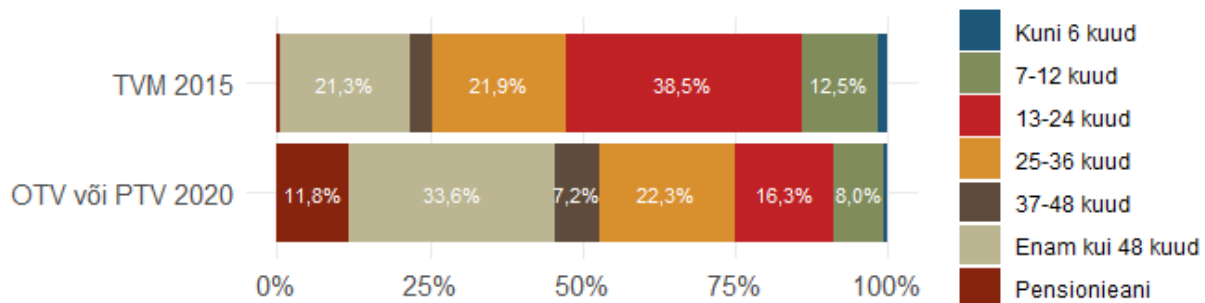
Märkus. Joonisel ei näidata kategooriate väärtuseid, mis on alla 5%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Püsivalt töövõimetutest on 2020. aasta lõpuks jäänud püsivalt töövõimetutena veel valdavalt inimesed, kellele määratud püsiva töövõimetuse periood oli neli aastat või enam (vt Joonis 9). Kuna maksimaalne määratav püsiva töövõimetuse periood oli viis aastat, siis 2020. aastal saavadki olla veel püsivalt töövõimetuna inimesed, kellele oli määratud enne 2017. aastat töövõimetuse periood, mis kestis enam kui neli aastat.

Võrreldes varasemat töövõimetuse ja uut töövõime hindamise süsteemi (vrld Joonis 8 ja Joonis 9 kuni aastani 2015 ja Joonis 10) ilmneb, et **uues süsteemis on pikemate perioodidega (enam kui 48 kuud) VTI-de osakaal suurem. Samuti on suurem pensionieani määratud perioodidega inimeste osakaal.** Uues süsteemis on varasemast väiksem kahe- ja kolmeaastaste vähenenud töövõime perioodide osakaal.

Joonis 10. 2015. aasta lõpus püsivalt töövõimetute (TVM) ja 2020. aasta lõpus osalise töövõimega (OTV) või puuduva töövõimega (PTV) inimestele nominaalse* töövõimetuse või töövõime perioodi kestus (protsent TVM-idest ja protsent OTV-dest v PTV-dest)



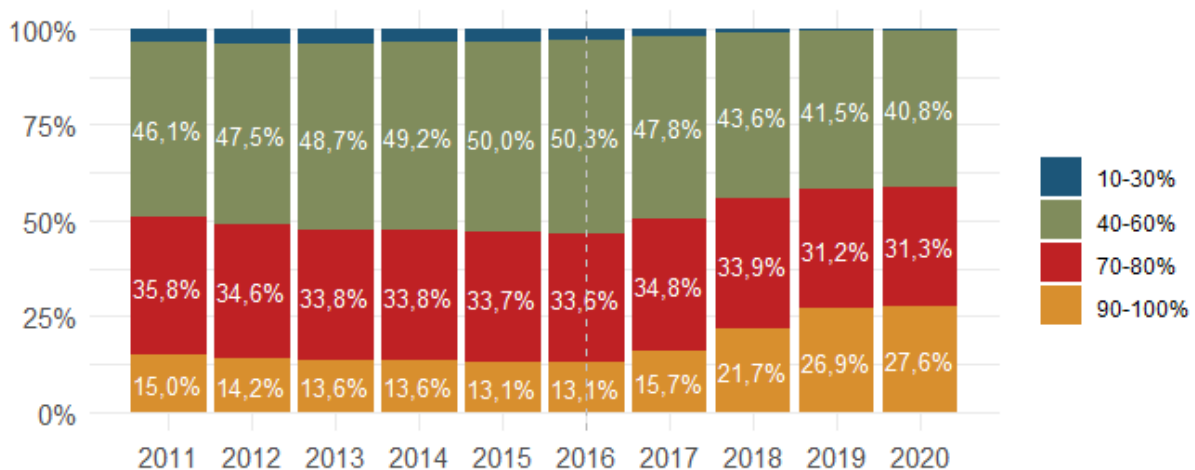
*Märkus. Algne periood sõltumata sellest, kui pikalt see vastava aasta lõpuks kestnud on. Nominaalne kestus tuletati registris märgitud püsiva töövõimetuse või vähenenud töövõime alguse ja kavandatavast lõpu ajast, mitte hindamisotsusel märgitud kestusest.

Märkus. Joonisel ei näidata kategooriate väärtuseid, mis on alla 5%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Püsivalt töövõimetute absoluutarv vähenes alates 2017. aastast järk-järgult ning see tõi kaasa olulise muutuse püsivalt töövõimetute kompositsioonis. Lisaks sellele, et püsivalt töövõimetutena olid 2020. aastal veel peamiselt ainult need, kellel oli pikaajaline püsiv töövõimetuse määratud (Joonis 9), kasvas ka kõrgeima töövõimetuse ulatusega püsivalt töövõimetute osakaal (vt Joonis 11).

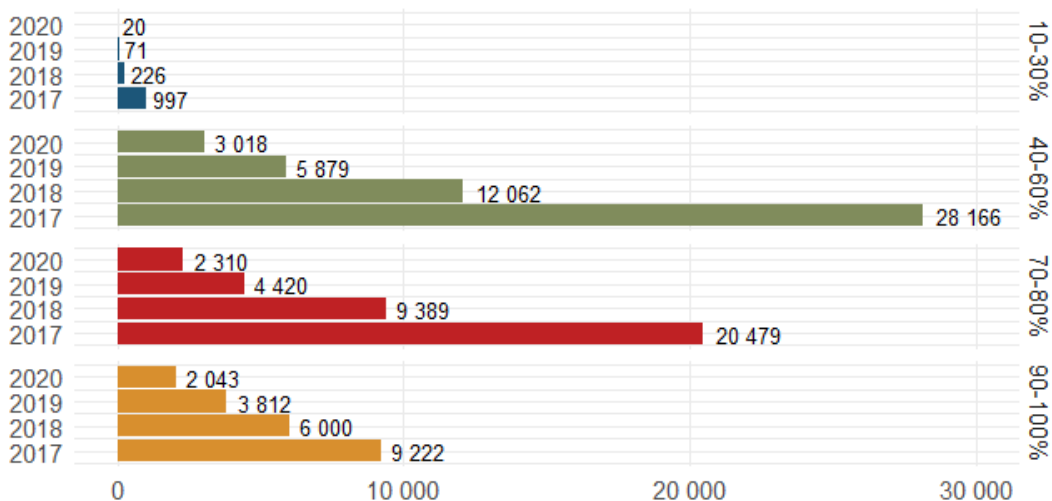
Joonis 11. Püsivalt töövõimetute jaotus töövõimetuse ulatuse järgi (protsent aasta lõpu seisuga püsivalt töövõimetutest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

2020. aasta lõpu seisuga oli veel püsivalt töövõimetuna registreeritud 7391 inimest (vt Joonis 7), mistõttu on absoluutarvuna kõikides TVM-i gruppides 2020. aasta lõpuks vähe inimesi, sõltumata töövõimetuse ulatusest (vt Joonis 12).

Joonis 12. Püsivalt töövõimetute arv aasta lõpu seisuga töövõimetuse ulatuse lõikes



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

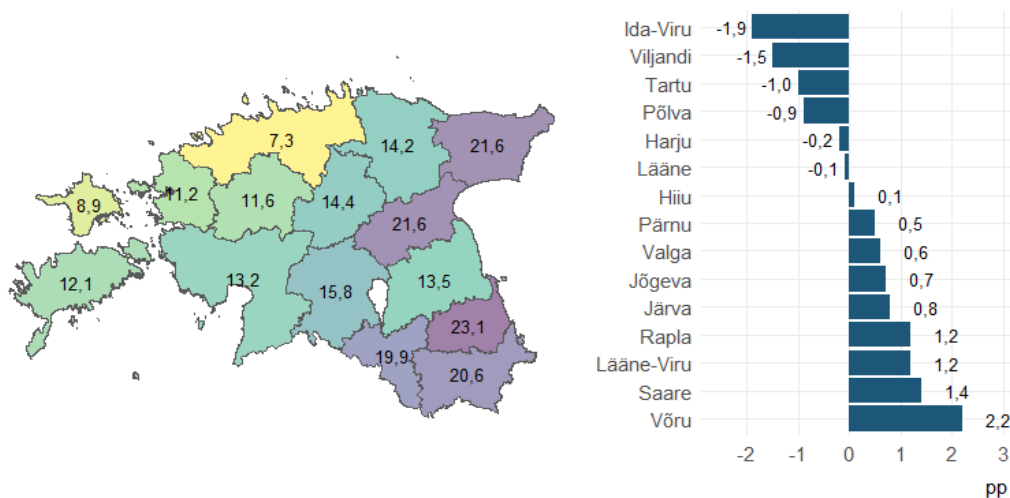
Puuduva ja osalise töövõimega inimeste sotsiaaldemograafiline koosseis erineb vanuse, soo ja hariduse poolest. OTV ja PTV sotsiaaldemograafilise profiili erinevused, mida alljärgnevalt näidatakse, on analoogsed kõrgema ja madalama püsiva töövõimetuse määraga inimeste erinevustega, mis olid enne TVR-i. Aastate lõikes toimunud **muutused VTI-de sotsiaaldemograafilises profiilis pole olnud suured**, jäädes paari-kolme protsendipunkti piiresse. **Ainult vanuselises koosseisus on toimunud veidi suuremad muutused.** OTV-de ja PTV-dega võrreldes on toimunud suuremad muutused püsiva töövõimetusega inimeste grupis, mis näitab inimeste aktiivsust vanast süsteemist uude üleminekul.

VTI-de osakaal maakonna elanikkonnast erineb üsna suurel määral. VTI-de osakaal 15–64-aastasest elanikkonnast erines 2020. aasta lõpus 15,8 pp kõrgeima Põlva ja madalaima Harju maakonna vahel. Selline erinevus esines juba enne TVR-i ning ühtlustumist üle maakondade pole toimunud. VTI-de osakaal maakonna 15–64-aastasest elanikkonnast varieerub endiselt mitmekordselt, ulatudes ligi viiendikuni viies maakonnas ja olles alla kümnendiku kahes maakonnas (vt Joonis 13). Maakonna elanikkonnas ei ole 2016. ja 2020. aasta võrdluses vähenenud VTI-de osakaalus suurt muutust toimunud. Väike (kuni 2 pp) VTI-de osakaalu kasv on toimunud kaheksas maakonnas, väike langus (1–2 pp) neljas ja kolmes maakonnas on praktiliselt sama tase nii 2016. kui 2020. aastal.

Joonis 13. 2020. aasta lõpu seisuga vähenenud töövõimega inimeste (osalise ja puuduva töövõime ning püsiva töövõimetusega) osakaal maakonna 15–64-aastasest elanikkonnast (protsent maakonna elanikkonnast) ja VTI-de osakaalu muutus 2016. ja 2020. a võrdluses (pp)

2020

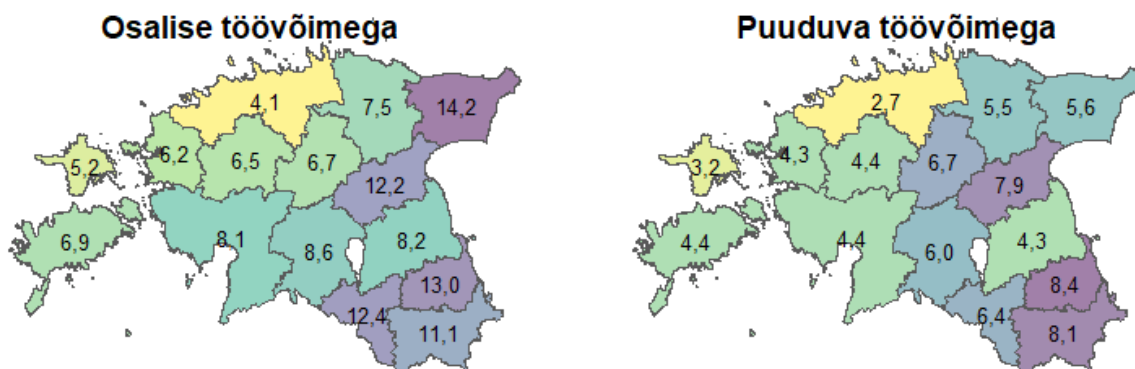
Muutus 2016-2020



Allikad: ühendatud registriandmed, Statistikaameti tabelid RV022 ja RV022U, 15–64-aastaste inimeste arv 1. jaanuari seisuga, autori arvutused.

Vähenenud töövõimega inimeste jaotus töövõimestaatuse lõikes ei ole maakonniti ühtlane. Enamikes maakondades ületab osalise töövõimega inimeste osakaal puuduva töövõimega inimeste osakaalu (suurim erinevus on Ida-Virumaal, kus 14,2% elanikkonnas on osalise töövõimega ja vaid 5,6% puuduva töövõimega), aga on ka maakondi, kus see jaotus on üsna võrdne (Järvamaal nimelt on nii osalise kui puuduva töövõimega 6,7% elanikkonnast).

Joonis 14. 2020. aasta lõpu seisuga osalise või puuduva töövõimega inimeste osakaal maakonna 15-64-aastasest elanikkonnast (protsent maakonna elanikkonnast)

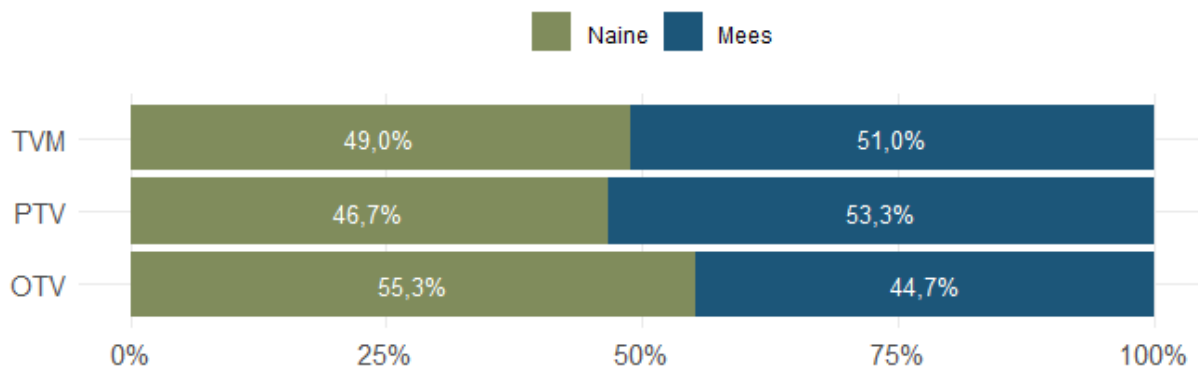


Allikad: ühendatud registriandmed, Statistikaameti tabelid RV022 ja RV022U, 15–64-aastaste inimeste arv 1. jaanuari seisuga, autori arvutused.

VTI-de hulgas on mehi ja naisi peaaegu võrdselt. 2020. aastal oli mehi 48,1% ja naisi 51,9% (vt Joonis 15). Perioodil 2016–2020 on sooline jaotus püsinud samasugusena: naiste osakaal on meeste osakaalust paari protsendipunkti võrra suurem. **Oluline erinevus on PTV-de ja OTV-de soolises koosseisus, PTV-de seas on meeste osakaal suurem ja OTV-de seas on naiste osakaal suurem.**

2020. aastal on püsiva töövõimetusega inimeste seas mehi 2,1 pp enam kui naisi, samas 2016. aastal oli naisi 2,6 pp enam. Kuna perioodil 2016–2020 ei tulnud püsiva töövõimetusega inimesi juurde, siis näitavad muutused, et mehed liikusid uude süsteemi suhteliselt aeglasemalt.

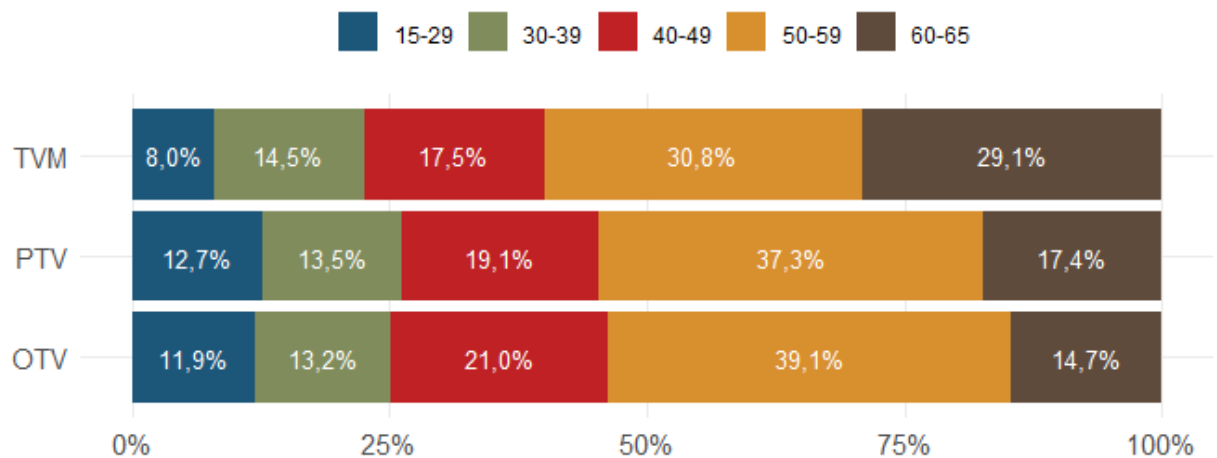
Joonis 15. Osalise (OTV) ja puuduva (PTV) töövõimega ning püsivalt töövõimetute (TVM) sooline jaotus 2020. aastal (aasta lõpu seisuga)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

OTV-de ja PTV-de vanuseline koosseis on üsna sarnane, vanuserühmade osakaal erineb paari protsendipunkti ulatuses (vt Joonis 16). Üle poole vähenenud töövõimega inimestest on vanuses 50–65 ja veidi alla poole nooremad. Suurim vanuserühm on nii OTV-de kui PTV-de seas 50–59-aastased, vastavalt 39,1% ja 37,3%. Kõik nooremad vanuserühmad on palju väiksemad. TVM-ide seas on aga 2020. aasta lõpuks oluliselt enam 60–65-aastaseid kui OTV-de ja PTV-de seas ja selle võrra on TVM-ide hulgas vähem noorematesse vanuserühmadesse kuuluvaid inimesi.

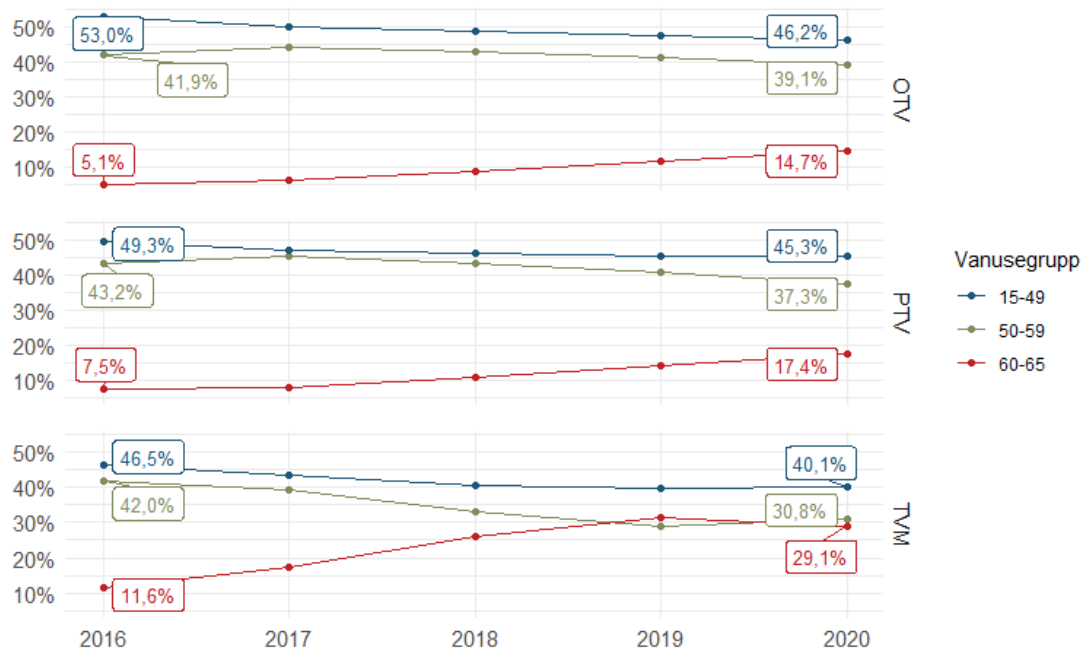
Joonis 16. Osalise töövõime (OTV), puuduva töövõime (PTV) ning püsiva töövõimetusega (TVM) inimeste vanuseline jaotus 2020. aastal (aasta lõpu seisuga) (protsent vastava töövõimestaatuses inimestest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

VTI-de vanuseline koosseis muutus pärast TVR-i algust enam kui teiste vaadeldavate sotsiaaldemograafiliste tunnuste jaotused. Kõikides rühmades, nii OTV, PTV kui TVM, aga eriti TVM-ide seas, kasvas 60–65-aastaste osakaal ning teiste vanuserühmade osakaal vähenes (vt Joonis 17). Teistest vanuserühmadest suurem langus oli 50–59-aastaste osakaalus. Kuna VTI-de koguarv on langenud, siis näitab vanima vanuserühma osakaalu kasv, et sellest vanuserühmast on vähem inimesi VTI-de seast välja liikunud ja tõenäoliselt selgitab seda eelkõige samal ajaperioodil toimunud pensioniea kasv. TK-sse hindama minekut on vältinud, edasi lükanud või ei kavandagi minekut suhteliselt enam just vanimasse vanuserühma kuuluvad TVM-id. TVM-ide seas on 2020. aasta lõpus juba enam kui veerand 60–65-aastased (vt Joonis 17), samas kui 2016. aastal oli neid vaid kümnendik. Samuti on OTV-de ja PTV-de seas 60–65-aastaste osakaal oluliselt väiksem kui TVM-ide seas. Siiski on TVM-e 2020. aasta lõpus veel kõikidest vanuserühmadest, mis näitab, et töövõime hindamisele minekut pole vältinud mitte ainult vanim vanuserühm.

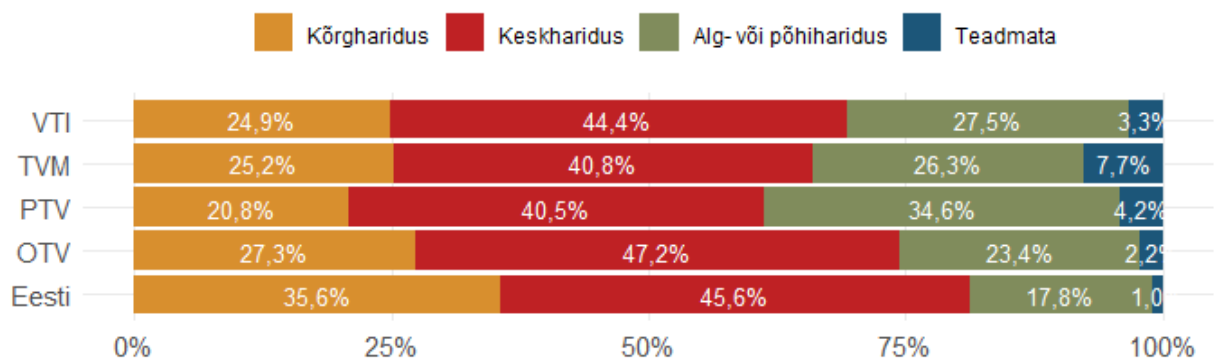
Joonis 17. Osalise töövõime (OTV), puuduva töövõime (PTV) ning püsiva töövõimetusega (TVM) inimeste vanuseline jaotus perioodil 2016–2020 (aasta lõpu seisuga) (protsent vastava töövõimestaatuses inimestest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vähenenud töövõimega inimeste seas on Eesti keskmisest suurem madalama haridusega ja väiksem kõrgema haridusega inimeste osakaal (vt Joonis 18). Erinevus on suurem PTV-de seas, kellest on põhi- või madalama haridusega enam kui kolmandik, aga ka OTV-de seas on keskmisest enam madalama haridustasemega inimesi. Vaatlusalusel ajal pärast TVR-i rakendumist ei ole VTI-de hariduslik jaotus tervikuna palju muutunud.

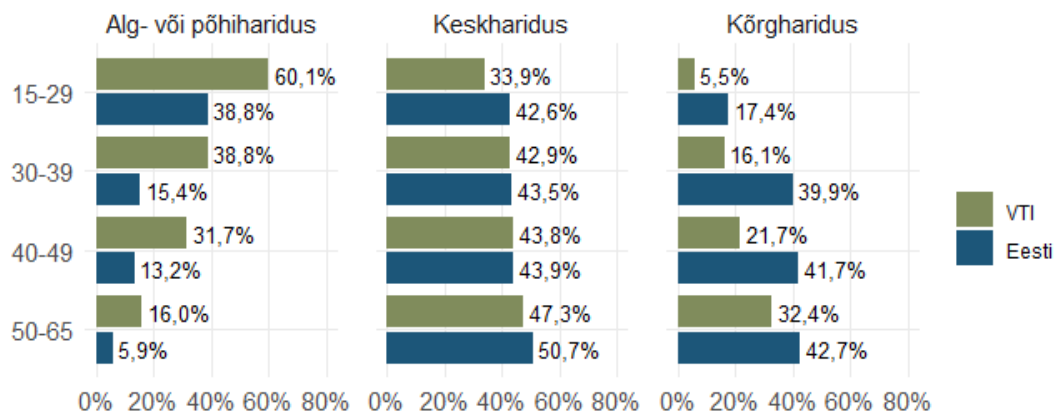
Joonis 18. Osalise töövõimega (OTV, puuduva töövõimega (PTV) ja püsiva töövõimetusega (TVM) inimeste ning nende gruppide jaotus kokku (VTI) ja Eesti keskmine vähemalt 15-aastaste inimeste haridustasemete jaotus 2020. a töövõimelisuse järgi aasta lõpu seisuga (protsent vastava töövõimestaatuses inimestest)



Allikad: ühendatud registriandmed, Statistikaameti tabel „RV0231U: Vähemalt 15-aastased, 1. jaanuar| Maakond, Haridustase, Aasta, Sugu ning Vanuserühm”.

VTI-de osakaal hariduse järgi erinevates vanuserühmades, nii nagu elanikkonnaski, erineb suurelt (vt Joonis 19). Noorimas vanuserühmas on suurim osakaal madalaima haridustasemega inimesi. Vähenenud töövõime või püsiva töövõimetusega 15–29-aastastest on 60,1% alg- või põhiharidusega ja 50–65-aastastest veel vaid 16% (vt Joonis 19). Siiski on ka VTI-de vanimas vanuserühmas madalam haridustase enam kui kaks korda sagedasem kui kogu elanikkonna 50–65-aastaste vanuserühmas. Noorima vanuserühma suhteliselt madalamat haridustaset selgitab nii see, et selles vanuses ei ole kõik inimesed jõudnud veel kõrgema taseme haridust omandada, kui ka see, et tervisest ja haridussüsteemist tulenevad takistused raskendavad lisaks töötamisele sageli ka hariduse omandamist.

Joonis 19. 2020. aasta lõpu seisuga vähenenud töövõimega inimeste (VTI: osalise või puuduva töövõime või püsiva töövõimetusega inimesed) ja Eesti keskmine kõrgeima lõpetatud haridustaseme jaotus vanusegruppide lõikes (protsent vanuserühmast)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused, Statistikaameti tabel „RV0231U: Vähemalt 15–aastased, 1. jaanuar| Maakond, Haridustase, Aasta, Sugu ning Vanuserühm”.

Kokkuvõttes tõi TVR-i rakendamine kaasa ühekordse ca 6% languse VTI-de arvus (vt Joonis 5), kuid languse trend pole pärast esialgset kukkumist jätkunud. VTI-de seas on kasvanud pikkade, enam kui 4-aastaste, töövõimetuse või töövõime kestustega inimeste osakaalud, mis näitab töövõime hindamise praktika muutust uues ja vanas süsteemis.

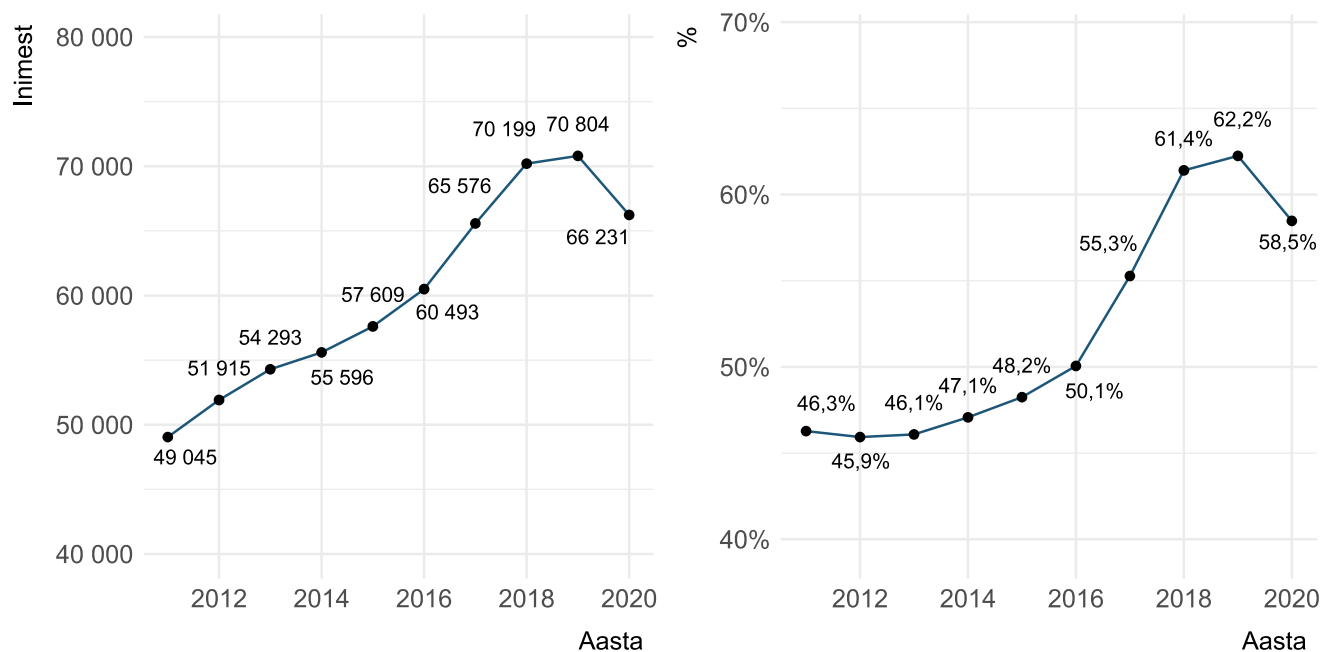
VTI-de sotsiaaldemograafilises profiilis on toimunud vanima vanuserühma 60–65-aastaste osakaalu kasv nii TVM-ide, OTV-de kui PTV-de seas. Seda kasvu selgitab pensioniea kasv, kuna samal ajal tõsteti pensioniiga ühe aasta võrra, siis on VTI-de grupp TVR-i algusega võrreldes 2020. aasta lõpuks ühe aastakäigu inimeste võrra suurem. Muu VTI-de sotsiaaldemograafiline profiil pole TVR-i ajal nii palju muutunud kui vanuseline profiil.

2.2.2 VTI ja puue

VTI-dest oli puue määratud 2019. aastal ca kahele kolmandikule. **Aasta-aastalt, v.a viimane vaatlusalune 2020. aasta, kasvas VTI-de seas puuetega inimeste arv ja osakaal.** Seejuures kiirenes kasv

pärast TVR-i algust 2016. aastal. Selle üheks põhjuseks võib olla, et teadlikkus puude taotlemisest kasvas koos töövõime hindamise meetoodika muutuse ning puude ja töövõime tuvastamiseks ühise taotluse esitamise võimalusega.

Joonis 20. Puuetega inimeste absoluutarv osalise, puuduva töövõime või püsivalt töövõimetute (VTI) seas* ja protsent VTI-dest

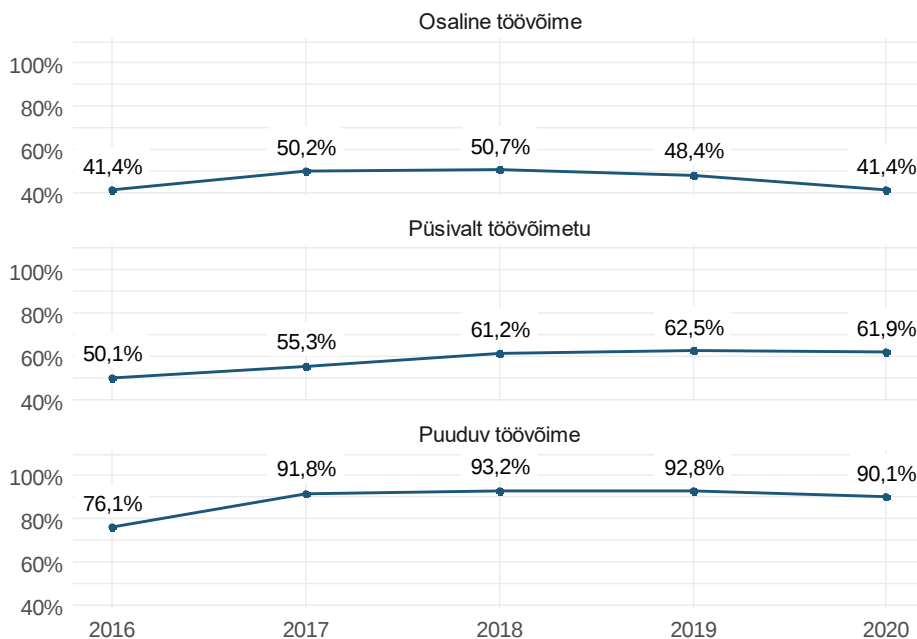


*Märkus. Puuetega VTI-na arvestatakse inimest, kellel oli vähemalt ühel päeval aastas kehtiv puue ja püsiv töövõimetus, osaline töövõime või puuduv töövõime.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Osalise töövõimega inimestest on puue määratud 40–50%-l ja puuduva töövõimega inimestest pea kõigil (90% või enam). Püsiva töövõimetusega inimesed on OTV-de ja PTV-de vahel ning nende seas on puuetega inimeste osakaal kasvanud. Kasvu selgitab pikemaajalise perioodiga TVM-ide jäämine püsivalt töövõimetu staatusesse veel 2020. aastal.

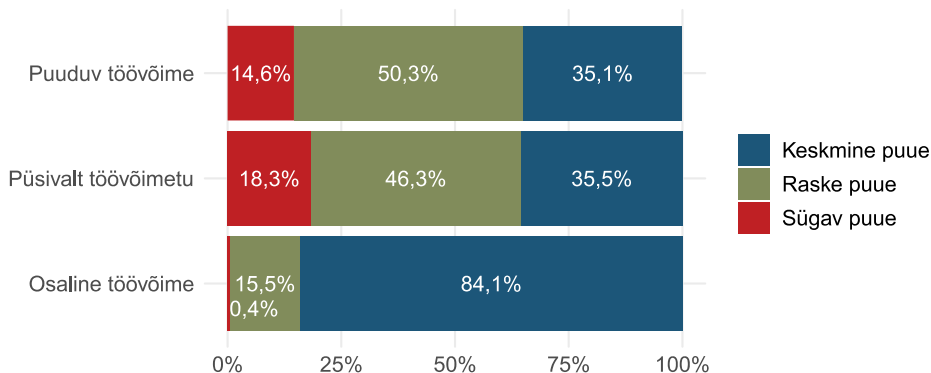
Joonis 21. Puuetega inimeste osakaal töövõimestatuste lõikes (protsent vastava töövõimestatusega inimestest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Lisaks puuetega inimeste erinevale osakaalule töövõimestatuste lõikes on erinevad ka puude raskusastmete jaotused. Puuetega OTV-de seas on ülekaalus keskmine puue (2020. aastal 84,1%), aga puuetega PTV-de seas raske ja sügav puue (2020. aastal 64,9%). 2020. aastaks veel püsivalt töövõimetuna jäänud puuetega inimeste jaotus on sarnasem PTV-dele kui OTV-dele.

Joonis 22. Puuetega VTI-de jaotus puude raskusastme ja töövõimestatuse järgi 2020. aastal (protsent vastava töövõimestatusega inimestest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

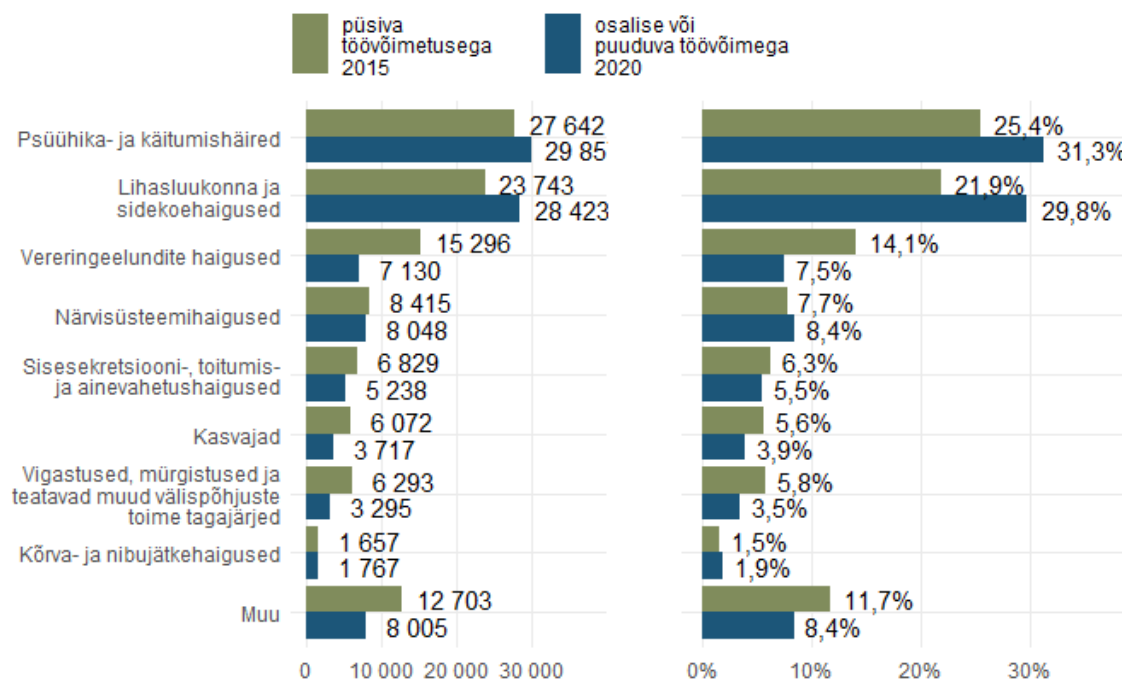
Kokkuvõttes on väga suurel osal VTI-dest lisaks töövõime vähenemisele määratud ka puue ning inimesed saavad toetuseid ja teenuseid kahe süsteemi kaudu.

2.2.3 VTI-de diagnoosid ja tervisepiirangud

2.2.3.1 Põhidiagnooside leviku muutus ajas

Nii püsivalt töövõimetute kui vähenenud töövõimega inimeste põhidiagnoosiks töövõimetuse või töövõime hindamisel on ülekaalukalt enim psüühika- ja käitumishäired ning lihasluukonna ja sidekoehaigused (vt Joonis 23). Nende kahe põhidiagnoosiga inimeste arv kasvas OTV-de ja PTV-de seas 2015. a püsivalt töövõimetutega võrrelduna 2020. aastaks nii absoluut- kui suhtelises mahus. Psüühika- ja käitumishäire põhidiagnoosiga inimesi oli püsivalt töövõimetute seas 2015. aastal 27 642, OTV-de ja PTV-de seas aga 2020. aastal 29 857, mis on 2215 võrra rohkem. Samaaegne VTI-de koguarvu langus suurendab psüühika- ja käitumishäirete põhidiagnoosiga inimeste osakaalu 5,8 pp 2015. ja 2020. aasta võrdluses. Lihasluukonna ja sidekoehaiguste põhidiagnoosiga inimeste arv kasvas samal ajal 4680 inimese ehk 7,9 pp võrra. Teiste põhidiagnoosidega inimeste arv on vähenenud. Eriti suur langus, ligi poole võrra (-6,6 pp 2015. aasta 14,1%-lt), on vereringeelundite haiguse põhidiagnoosiga inimeste arvus ja osakaalus.

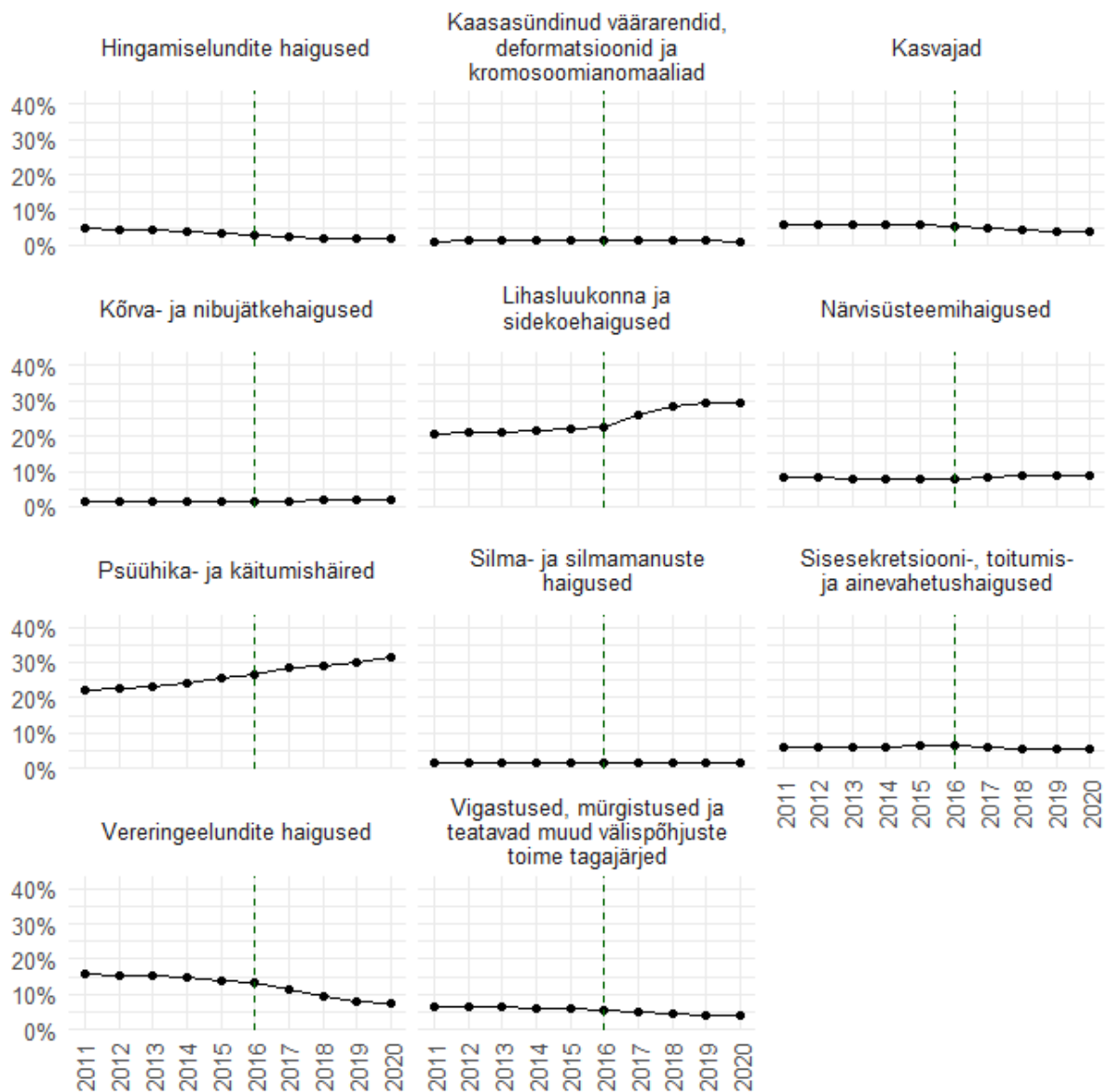
Joonis 23. Püsiva töövõimetuse ja osalise või puuduva töövõimega inimeste arv ning osakaal põhidiagnoosi järgi aasta lõpu seisuga 2015. ja 2020. aastal (%)



Märkus. Kategooria muu all on kõik diagnoosid, mille esinemissagedus oli 2020. aastal osalise ja puuduva töövõimega inimeste seas alla 1%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Joonis 24. Aastatel 2011–2020 aasta lõpu seisuga osalise või puuduva töövõime või püsiva töövõimetusega inimeste (VTI-de) osakaal põhidiagnoosi järgi (protsent VTI-dest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Psüühika- ja käitumishäirete ning lihasluukonna ja sidekoehaigustega inimeste osakaalu kasv püsivalt töövõimetute seas algas juba enne töövõimereformi (vt Joonis 24). Nii kasvas psüühika- ja käitumishäiretega inimeste osakaal püsivalt töövõimetute seas 2011. aastal 22%-lt 2015. aastal 25,4%-le. Samal ajal kasvas lihasluukonna ja sidekoehaigustega inimeste osakaal 20,5%-lt 21,9%-le ja vereringeelundite haigusega inimeste osakaal langes 15,6%-lt 14,1%-le. **Muutuse suund oli küll sama juba enne töövõimereformi, aga pärast töövõimereformi algust on muutused kiirenenud. Seega**

võib põhidiagnooside jaotust olla mõjutanud töövõimereform. Milles täpsemalt seisneb TVR-i mõju ei ole võimalik registriandmete analüüsi põhjal öelda, kuid võib arvata, et psüühika- ja käitumishäireid või lihasluukonna ja sidekoehaiguseid määratakse töövõime hindamisel teistest diagnoosidest sagedamini põhidiagnoosina. Samas võivad seda mõjutada ka muud tegurid nagu haiguste levik ja diagnoosimise praktika ning inimeste teadlikkus töövõime hindamisest ja ligipääs sellele.

VTI-de põhidiagnooside ja haiguste leviku võrdlemiseks nende levikuga elanikkonnas pole häid andmeid. Võrreldes põhidiagnooside kaupa haigustest tekkivat tervisekadu Eesti inimestele Tervise Arengu Instituudi andmetes²⁵, on näha küll psüühika- ja käitumishäirete osakaalu väikest kasvu kogu tervisekaos (tervena elatud aastate kaotus), kuid see on vähem kui 1 pp võrreldes 2019. aastat 2013. aastaga. Lihasluukonna ning sidekoehaigustest tulenev tervisekao osakaal on isegi 0,1 pp vähenenud. Samas on vereringeelundite haigustest tulenev tervisekadu kasvanud 2,6 pp. Siinkohal tuleb lisaks arvestada, et efektiivne töövõime toetamise poliitika vähendab haigusest tekkivat tervisekadu ning parandab elukvaliteeti ja seega ei ole töövõime vähenemist põhjustavate diagnooside ja tervisekadu põhjustavate diagnooside leviku võrdlus väga hea hindamaks üldist haiguste leviku mõju VTI-de diagnooside sagedusele. Esmaste diagnooside kohta elanikkonna hulgas on olemas psüühika- ja käitumishäirete diagnoosi andmed²⁶. Need näitavad, et psüühika- ja käitumishäirete esmane diagnoosimine aastatel 2015–2020, mille kohta on võrreldavad andmed, pole samuti märkimisväärselt kasvanud. Uute psühhiaatriliste ambulatoorsete haigusjuhtude arv on vanuserühmas 15–64 püsinud perioodil 2015–2020 aastati üles-alla kõikumistega 16 000–17 900 vahel. Kokkuvõttes ei ole Eestis häid andmeid lihasluukonna ja sidekoehaiguste ning vereringeelundite haiguste leviku võrdlemiseks elanikkonnas ja VTI-de seas. **Avalikult kättesaadav tervisestatistika ei näita, et põhidiagnooside, psüühika- ja käitumishäirete ning lihasluukonna ja sidekoe haiguste kasv VTI-de seas tuleb nende haiguste märkimisväärselt leviku kasvust Eestis ja seega on tõenäoliselt muutunud pigem põhidiagnooside määramise praktika.**

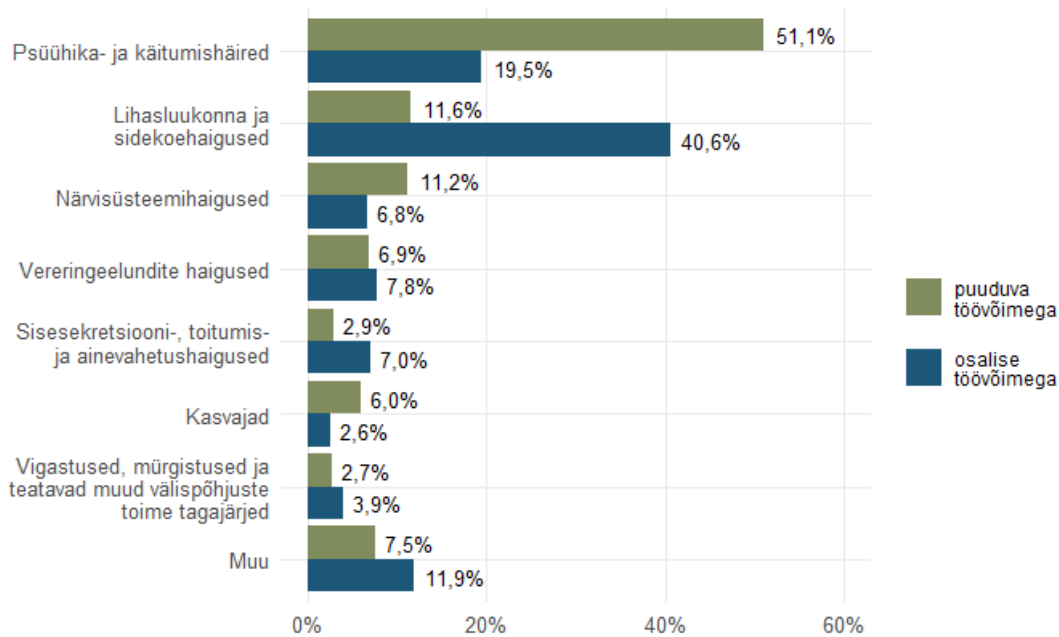
2.2.3.2 Põhidiagnoosid sotsiaaldemograafilistes gruppides

Psüühika- ja käitumishäired on oluliselt suurema osakaaluga just puuduva töövõime põhidiagnoosina (51,1%) ning lihasluukonna ja sidekoehaigused osalise töövõime põhidiagnoosina (40,6%) (vt Joonis 25). Analoogne seos kehtis ka enne töövõimereformi püsiva töövõimetuse raskusastme järgi, kus 70% ja suurema ulatusega püsiva töövõimetusega inimestest oli 2015. aastal psüühika- ja käitumishäiretega 47,9% ja 60% või väiksema ulatusega püsiva töövõimetusega inimestest vaid 5,7% (vt Joonis 26).

²⁵ Tervise Arengu Instituudi andmebaasi tabel „TER.03. Rahvastiku tervisekaotus soo, vanuserühma, maakonna ja põhjuse järgi“.

²⁶ Tervise Arengu Instituudi andmebaasi tabel „PKH2: Uued ambulatoorsed psühhiaatrilised haigusjuhud soo ja vanuserühma järgi“.

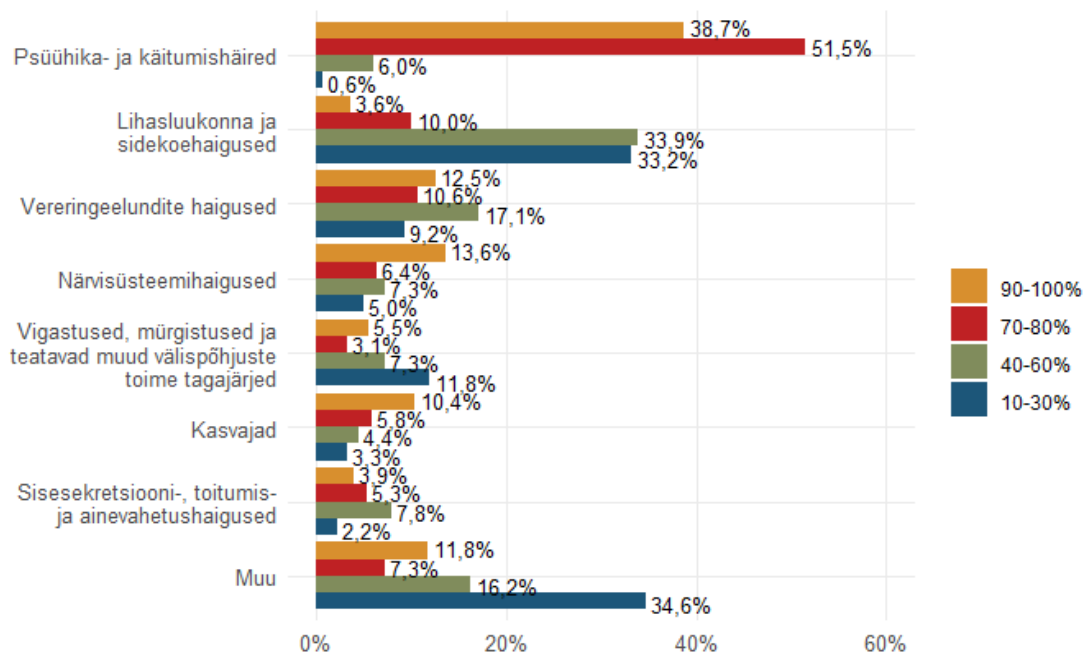
Joonis 25. Osalise või puuduva töövõimega inimeste osakaal põhidiagnoosi järgi 2020. aasta lõpu seisuga (protsent osalise ja puuduva töövõimega inimestest)



Märkus. Muu - diagnoosid, mille esinemissagedus oli osalise ja puuduva töövõimega inimeste seas alla 1%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Joonis 26. Püsivalt töövõimetute jaotus põhidiagnoosi ja püsiva töövõimetuse protsendi järgi 2015. a lõpu seisuga (protsent vastava püsiva töövõimekaotuse ulatusega inimestest)

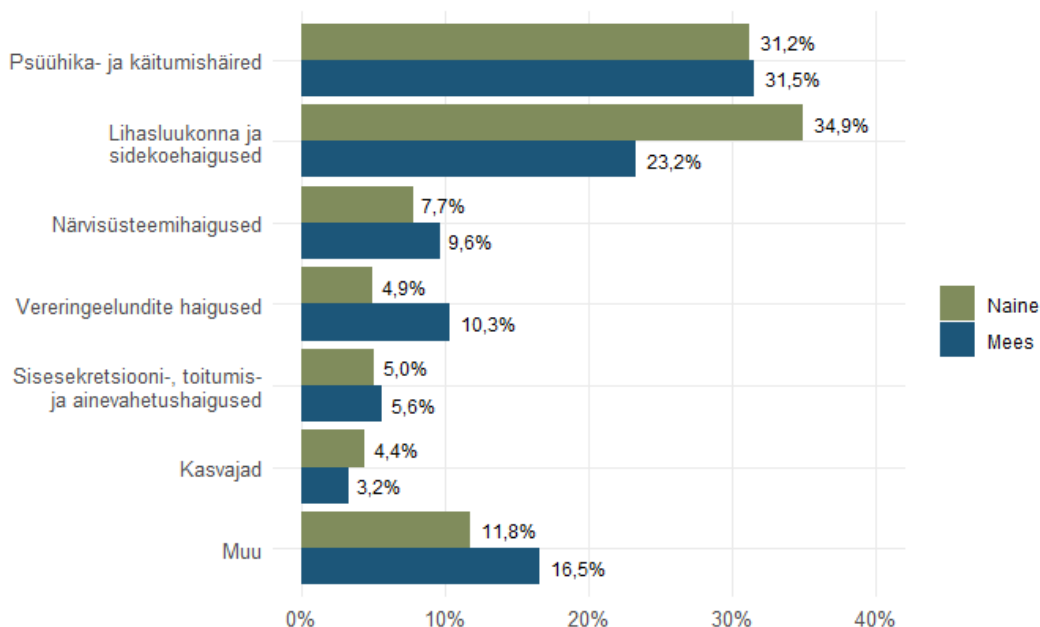


Märkus. Muu - diagnoosid, mille esinemissagedus oli osalise ja puuduva töövõimega inimeste seas alla 1%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vähenenud töövõime ja püsiva töövõimetusega inimeste seas erineb põhidiagnooside jaotus oluliselt meeste ja naiste vahel (vt Joonis 27). Suurim erinevus on lihasluukonna ja sidekoehaiguste osakaalus, kõigist 2020. a lõpu seisuga VTI-dest naistest olid selle diagnoosiga 34,9% ja meestest 23,3%.

Joonis 27. 2020. a lõpu seisuga osalise või puuduva töövõime või püsiva töövõimetusega (VTI) meeste ja naiste jaotus põhidiagnoosi järgi (protsent naistest ja meestest)

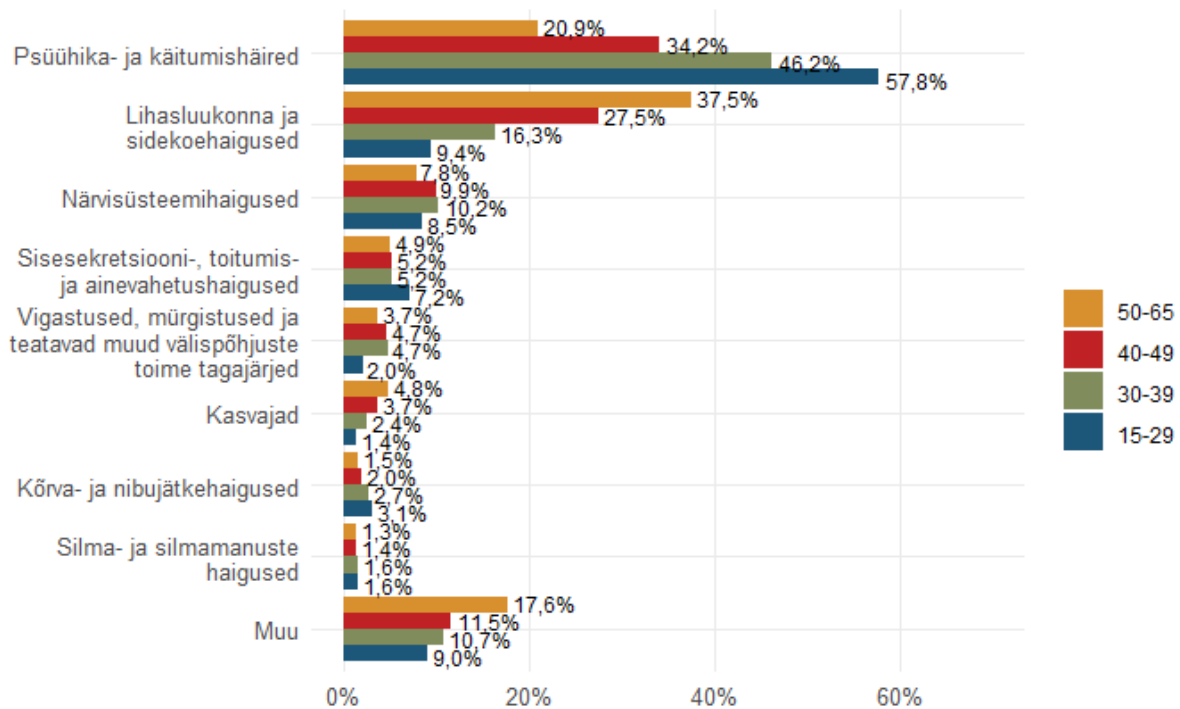


Märkus. „Muu“ kategooria koondab diagnoosid, mille esinemissagedus meeste ja naiste seas on alla 2%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vanuse järgi on samuti põhidiagnooside jaotuses märkimisväärsed erinevused (vt Joonis 28). Kui 15–29-aastaste hulgas on psüühika- ja käitumishäirete osakaal üle poole (57,8%), siis vanimas, 50–65-aastaste vanuserühmas, on selle diagnoosi osatähtsus vaid viiendik (20,9%). Samas kasvab lihasluukonna ja sidekoehaiguste diagnoosiga inimeste osakaal noorimas vanuserühmas (15–29-aastased) 9,4%-lt vanimas vanuserühmas 37,5%-ni. Analoogete trendiga on üle vanuserühmade vereringeelundite haiguste ja kasvaja põhidiagnooside kasv.

Joonis 28. 2020. a lõpu seisuga püsiva töövõimetuse või osalise või puuduva töövõimega inimeste põhidiagnooside jaotus vanusegruppides (protsent vanuserühmast)



Märkus. Kategooria „Muu“ koondab diagnoose, mille esinemissagedus on alla 1%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

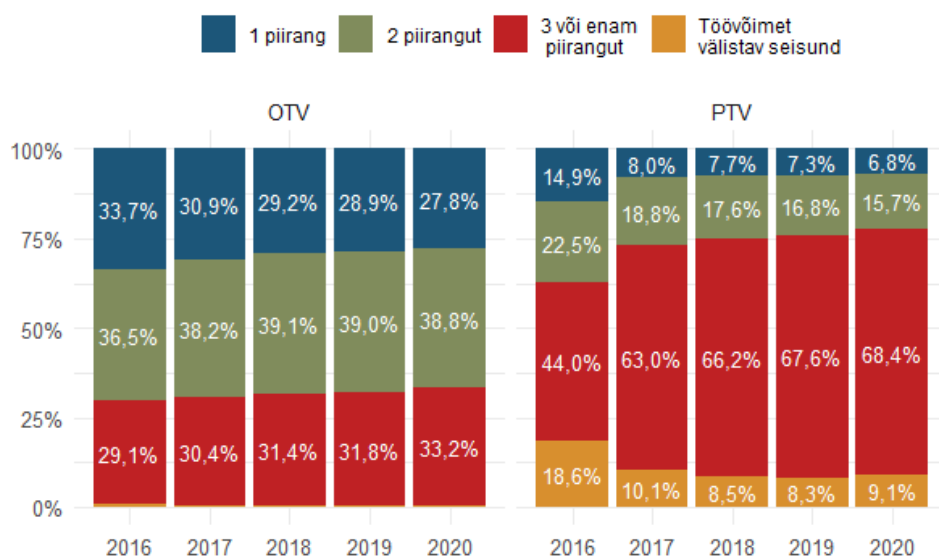
Kokkuvõttes on hindamisotsustel kajastatud põhidiagnooside levikus toimunud olulisi muutusi pärast TVR-i algust, mida võib selgitada diagnooside märkimise praktika muutusega. Oluliselt on kasvanud psüühika- ja käitumishäirete ning lihaskonna ja sidekoehaiguste määramine põhidiagnoosina. Diagnooside levik ei ole sotsiaaldemograafiliste ja töövõimestaatuste lõikes ühtlane, kuid see polnud nii ka enne TVR-i.

2.2.3.3 Tegevuspiirangud

Vähenenud töövõimet põhjustav haiguse põhidiagnoos ei väljenda väga täpselt inimese tegevuspiiranguid. Seetõttu tuvastatakse töövõime vähenemise hindamisel ka inimese töötamist raskendavad tegevuspiirangud seitsmes valdkonnas: liikumine, käeline tegevus, õppimine, kohanemine, inimestevahelised suhted, enesehooldus, suhtlemine. Tegevuspiirangute andmed on töötukassast OTV-de ja PTV-de kohta, püsivalt töövõimetute andmetes tegevuspiirangute infot ei ole. Lisaks on tegevuspiirangute andmed puudu inimestel, kelle TVH toimus lihtsustatud korra järgi. Lihtsustatud hindamist rakendatakse töövõimet välistavate seisundite korral. Järgnevatel joonistel kajastatakse neid tegevuspiirangu kategooriana „Töövõimet välistav seisund“.

Ühel OTV-l või PTV-l tuvastatakse sageli piirangud rohkem kui ühes tegevuspiirangu valdkonnas (vt Joonis 29). Puuduva töövõimega inimestel on levinuim kolm või enam tegevuspiirangut ja osalise töövõimega inimeste seas on ühtlasemalt neid, kellel on tuvastatud ühes, kahes või kolmes ja enamais valdkonnas tegevuspiirang. 2017–2020. aasta andmeid võrreldes on näha, et **mida aasta edasi, seda enam on kahe ja rohkem kui kolme tegevuspiiranguga inimesi nii PTV-de kui OTV-de seas. See näitab poliitikakujundajate ja -elluvijate sõnul suuremat tähelepanu piirangute tuvastamisele**: piirangute määramise metoodikat on aja jooksul täiendatud, hindamise taotlusvormil on kohandatud tegevusvaldkondade ja piirangute sõnastusi ning selgitusi ja täiendatud on ka arstide ja juhtumikorraldajate hindamisjuhendeid.

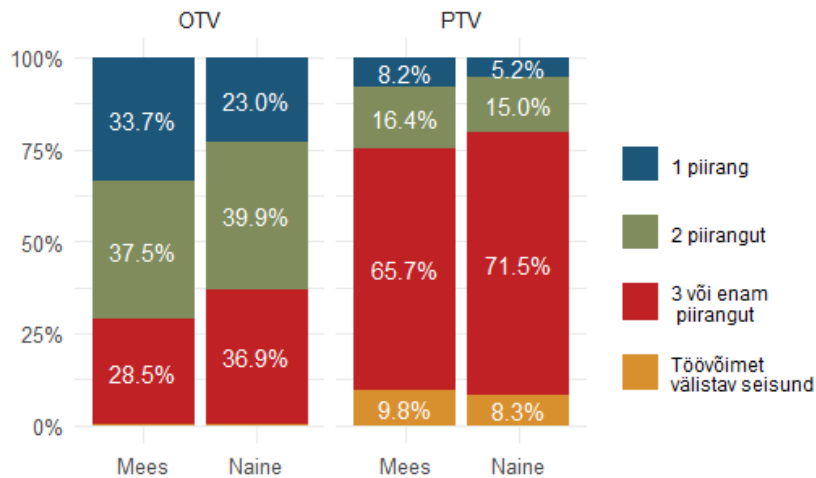
Joonis 29. Tegevuspiirangute arv inimese kohta osalise töövõimega (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimestel perioodil 2016–2020 aasta lõpu seisuga (protsent OTV-dest ja PTV-dest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Soo ja vanuse lõikes ei ole tegevuspiirangute arvu jaotus üle aja üldisest trendist oluliselt muutunud. Sotsiaaldemograafiliste gruppide vahel on aga piirangute arvus olulised erinevused (vt Joonis 30). Meeste seas on suhteliselt enam neid, kellel on tuvastatud ainult üks tegevuspiirang ja seda nii puuduva kui osalise töövõime korral, suurem erinevus on aga osalise töövõimega meeste ja naiste vahel.

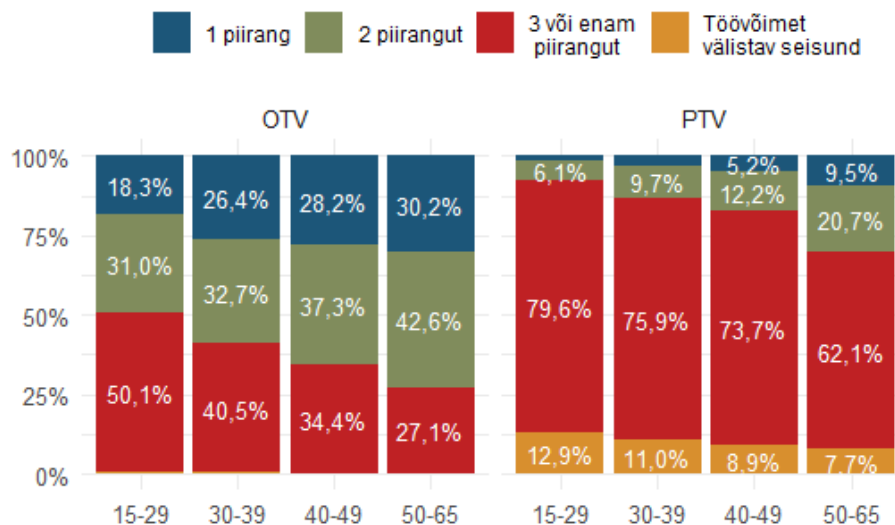
Joonis 30. Tegevuspiirangute arv inimese kohta soo järgi osalise töövõimega (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimestel 2020. aasta lõpu seisuga (protsent meestest ja naistest töövõime staatuse kaupa)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vanuserühmade järgi on samuti erinevusi tegevuspiirangute arvus, mis tuvastatakse OTV-l või PTV-l (vt Joonis 31). Mida noorem vanuserühm, seda enam on kaasnevaid tegevuspiiranguid nii puuduv kui osalisel töövõimel ja mida vanem vanuserühm, seda enam on ühe tegevuspiiranguga inimesi.

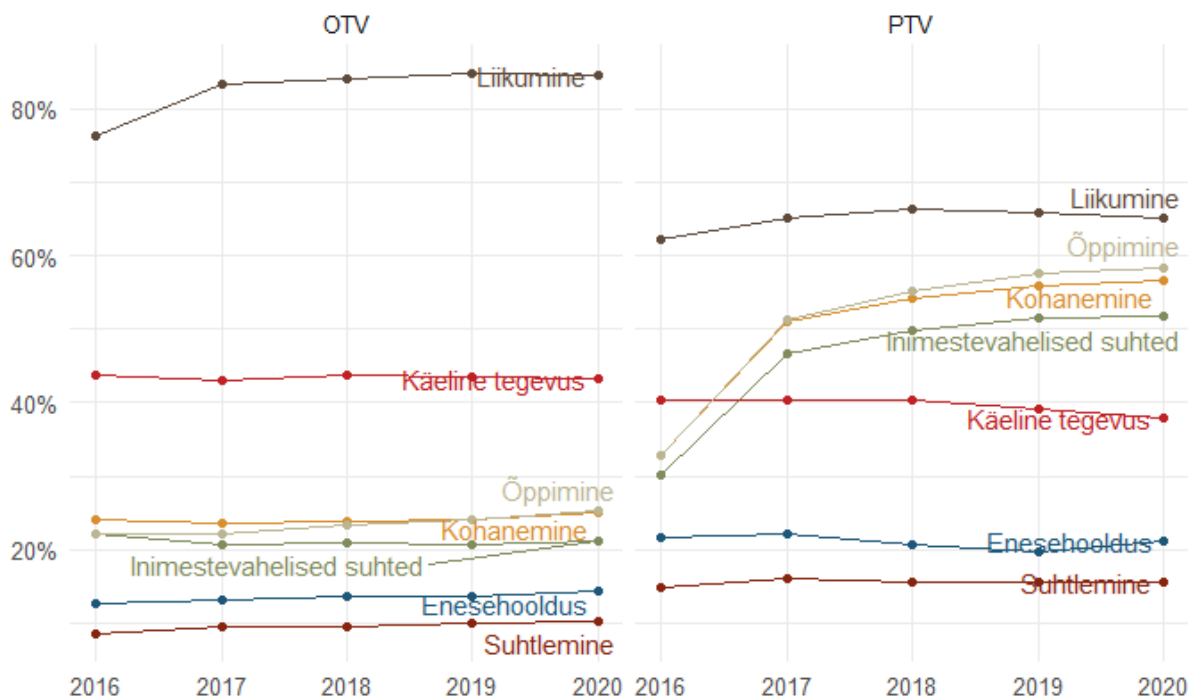
Joonis 31. Tegevuspiirangute arv inimese kohta vanuse järgi osalise (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimestel 2020. aasta lõpu seisuga (protsent vanuserühmast töövõime staatuse kaupa)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Mõlemal, nii OTV-del kui PTV-del, on sagedasem tegevuspiirang seotud liikumisega (vt Joonis 32). OTV-del on see aga märkimisväärselt levinum. Näiteks oli 2020. aastal 84,5%-l OTV-dest liikumine piiratud, samas kui PTV-dest oli see piiratud 65,1%-l. OTV-del on sageduselt järgmised piirangud seotud käelise tegevusega (2020. aastal 43,3%) ja kõik järgmised piirangud on vähem levinud ning tuvastatud vähem kui 25%-l. **PTV-del on aga liikumiskiirangute järel sagedasemad tegevuspiirangud õppimine, kohanemine ja inimestevahelised suhted**, mis on tuvastatud 2020. aastal vastavalt 58,4%, 56,6% ja 51,7%-le puuduva töövõimega inimestest. 2016. ja 2017. a muutus tegevuspiirangute leviku sageduses ei ole sisuline, kuna töövõime hindamise sihtrühmad on erinevad. 2017. aastast alates toimunud tegevuspiirangute leviku muutustest on märkimisväärselt kasv PTV-de õppimise (7,1 pp), kohanemise (5,5 pp) ja inimestevaheliste suhete (5 pp) piirangutes. Ka osalise töövõimega inimeste tegevuspiirangute hulgas on õppimispiiranguga inimeste osakaal 2020. a 3,1 pp võrra suurem kui 2017. aastal. Ülejäänud muutused on tegevuspiirangutes väikesed, alla 2 pp. Tegevuspiirangute levimuse muutus näitab ühelt poolt psüühika- ja käitumishäiretega inimeste osakaalu kasvu VTI-de seas, teiselt poolt kajastab ka muutunud tegevuspiirangute tuvastamise praktikad.

Joonis 32. Tegevuspiirangute sagedus osalise (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimeste seas perioodil 2016.–2020. aasta lõpu seisuga (protsent OTV-dest ja PTV-dest)

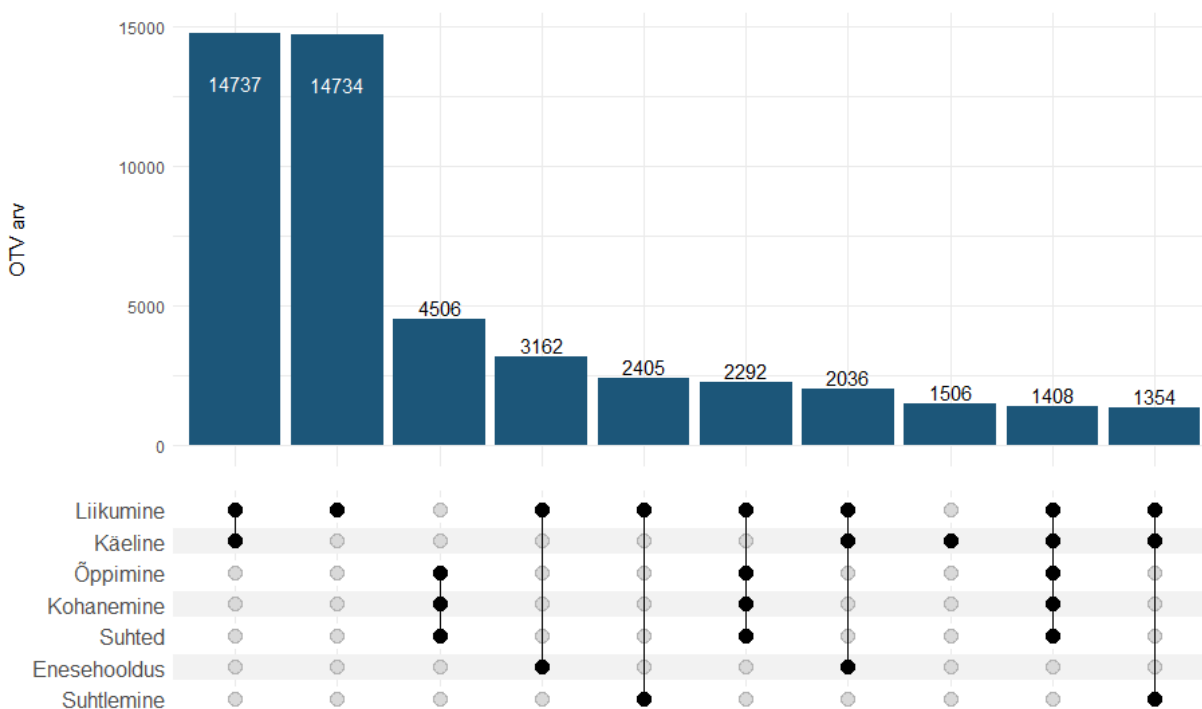


Märkus. Ühel inimesel võib olla mitu tegevuspiirangut.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kokku on OTV-del tuvastatud 124 erinevat tegevuspiirangute kombinatsiooni ja PTV-del 117. Teistest kombinatsioonidest oluliselt sagedamini esineb OTV-del liikumise ja käelise tegevuse piirangute kombinatsiooni (2020. aasta lõpu seisuga OTV-dest 14 737 inimesel, mis on 25% kõikidest OTV-dest) ja liikumispiirangut üksinda (2020. aasta lõpu seisuga OTV-dest 14 734 inimesel, mis on samuti 25% kõikidest OTV-dest) (vt Joonis 33). Järgnevaid tegevuspiirangute kombinatsioone esineb juba oluliselt harvem: sageduselt järgmine õppimise, kohanemise ja inimestevaheliste suhete piirangute kombinatsioon on 4506 inimesel (7,5%). PTV-del esineb teistest kombinatsioonidest sagedamini õppimise, kohanemise ja inimestevaheliste suhete piirangut (2020. aasta lõpu seisuga 7388 inimesel, mis on 21% PTV-dest) (vt Joonis 34). Sageduselt järgmised on liikumise ja käelise tegevuse piirang (3301 inimesel, mis on 9% PTV-dest) ning töövõimet välistavad seisundid, mille korral tegevuspiiranguid ei tuvastata (3225 inimesel, mis on 9% PTV-dest).

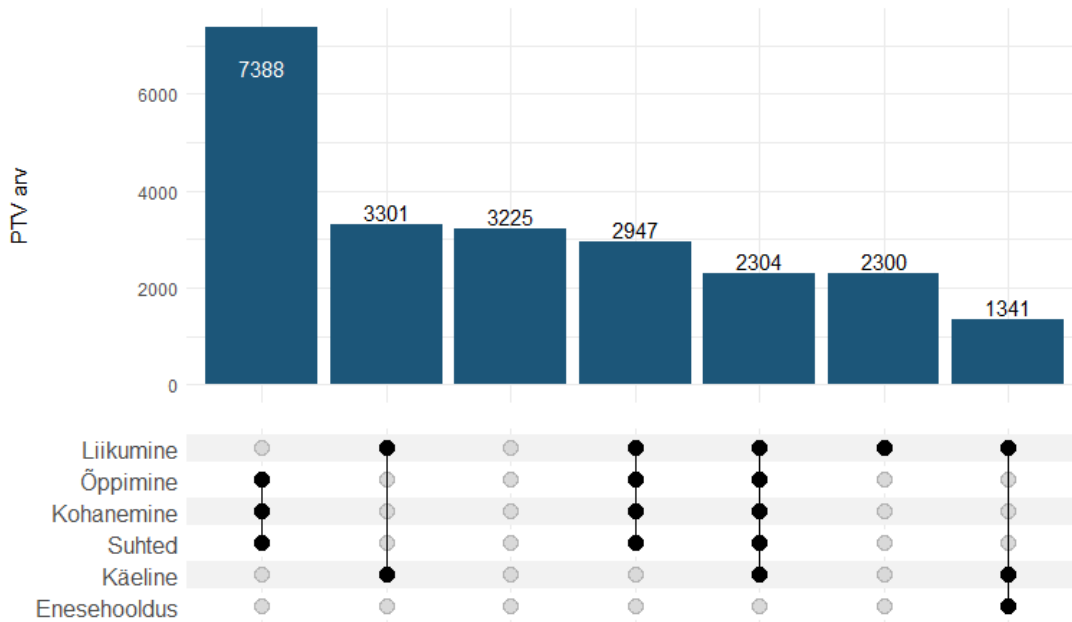
Joonis 33. Osalise töövõimega inimeste (OTV) arv tegevuspiirangute kombinatsioonide järgi 2020. aasta lõpu seisuga



Märkus. Joonisel on tegevuspiirangute kombinatsioonid, mida esineb vähemalt tuhandel inimesel.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Joonis 34. Puuduva töövõimega inimeste (OTV) arv tegevuspiirangute kombinatsioonide järgi 2020. aasta lõpu seisuga

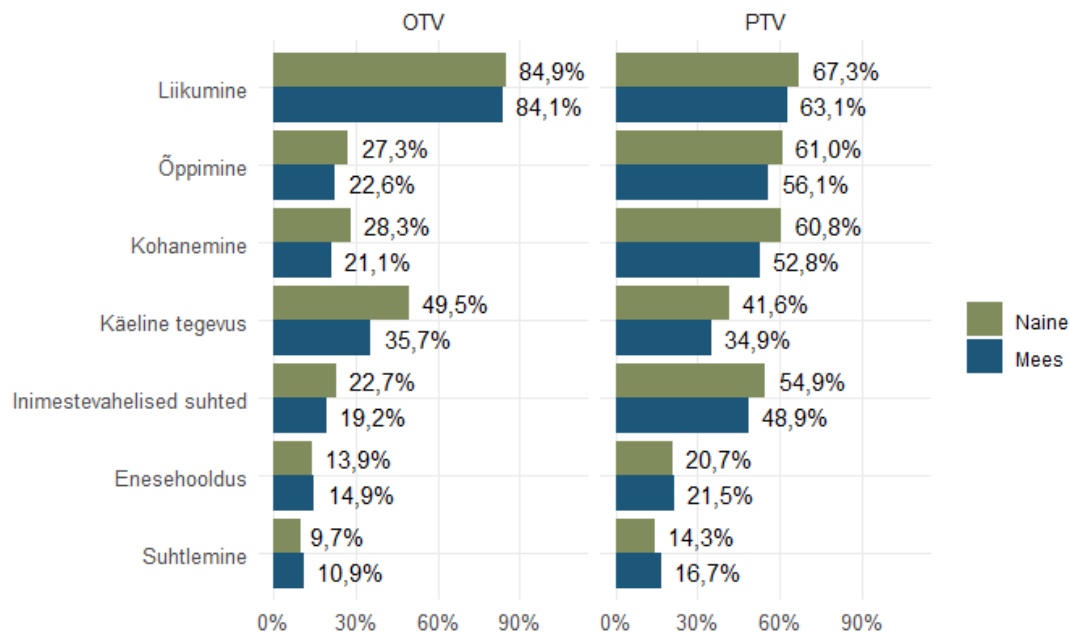


Märkus. Joonisel on tegevuspiirangute kombinatsioonid, mida esineb vähemalt tuhandel inimesel.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Naistel on keskmiselt tuvastatud rohkem piiranguid kui meestel ja see väljendub ka konkreetsete piirangute levikus (vt Joonis 35). Soo lõikes on naistel kõiki tegevuspiiranguid peale enesehoolduse ja suhtlemise tuvastatud suhteliselt enam kui meestel. Enesehoolduse ja suhtlemispiirangu sagedus on meestel 1–2 pp võrra suurem kui naistel. Naistel on tuvastatud keskmiselt rohkem piiranguid ning see on nii ühtlaselt üle paljude piirangute, mitte üksikute valitud piirangute osas.

Joonis 35. Tegevuspiirangute sagedus osalise (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimeste seas soo lõikes 2020. a lõpu seisuga (protsent naistest ja meestest töövõime staatuse lõikes)

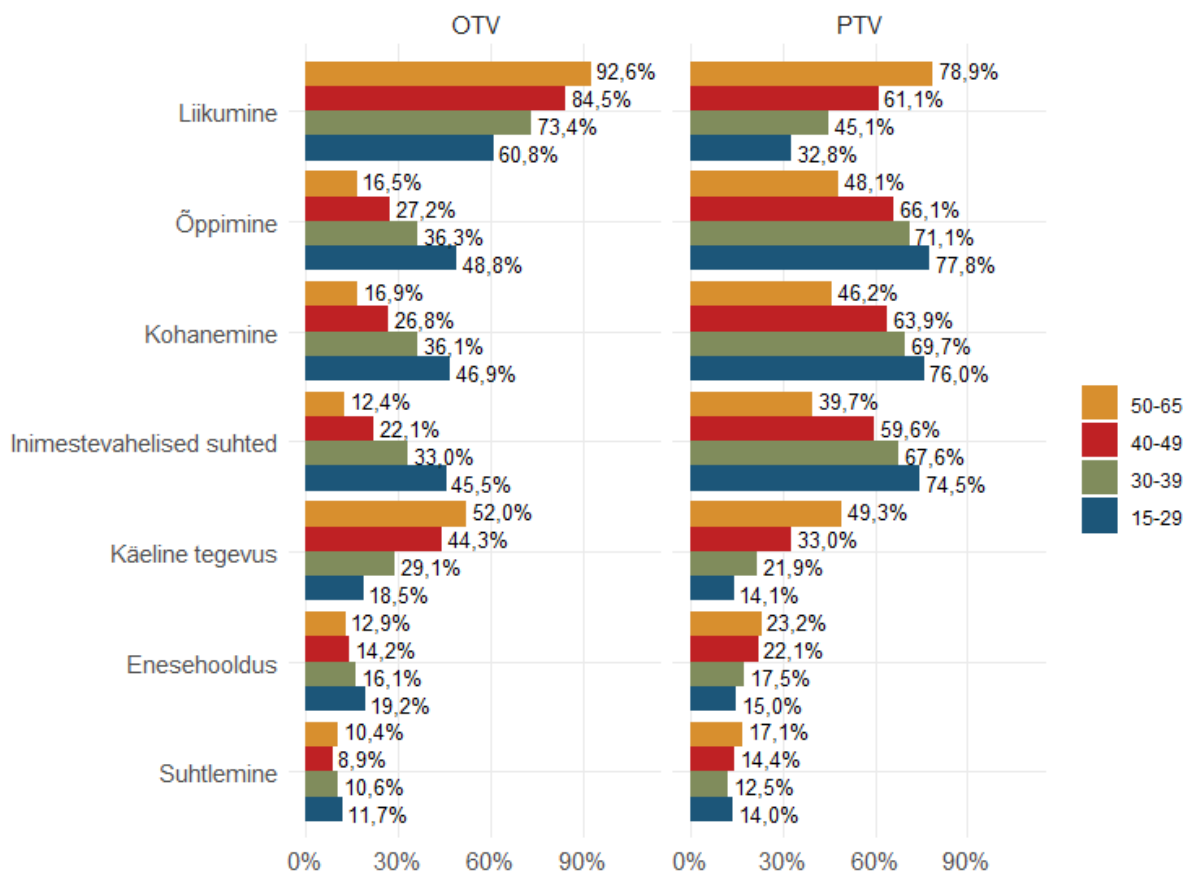


Märkus. Ühel inimesel võib olla mitu tegevuspiirangut.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Tegevuspiirangute levik on erinevates vanuserühmades erinev, kuid seose suund on vanuse kasvades ühtmoodi kasvav või kahanev, erinevata OTV ning PTV vahel (v.a enesehooldus) (vt Joonis 36). **Õppimine, kohanemine ja inimestevahelised suhted on piirangud, mille esinemissagedus vanuse kasvades langeb. Seevastu liikumise ja käelise tegevuse piirangute esinemissagedus kasvab vanusega**, nii et liikumispiirang esineb 50–65-aastaste osalise töövõimega inimeste seas pea kõigil (92,6%). Enesehoolduse piirangu esinemine osalise töövõimega inimeste seas langeb veidi vanuse kasvades, kuid kasvab puuduva töövõimega inimeste seas.

Joonis 36. Tegevuspiirangute sagedus osalise (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) inimeste seas vanuse lõikes 2020. a lõpu seisuga (protsent vanuserühmast töövõime staatuste kaupa)



Märkus. Ühel inimesel võib olla mitu tegevuspiirangut.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kokkuvõttes erineb tegevuspiirangute arv ja esinemissagedus oluliselt töövõimestaatuste, vanuse ja soo lõikes. Andmed ei võimalda aga võrrelda tegevuspiirangute esinemise sagedust TVR-i eelselt ja järgselt ning seega ei ole võimalik hinnata, kas tegevuspiirangute tuvastamise praktika on TVR-iga oluliselt muutunud. TVR-i algusaastatega võrreldes on hilisematel aastatel keskmiselt ühel inimesel rohkem tegevuspiiranguid tuvastatud, mis võib näidata nii hindajate töö muutust kui seda, et muudatused hindamise süsteemis võimaldavad paremini tegevuspiiranguid tuvastada.

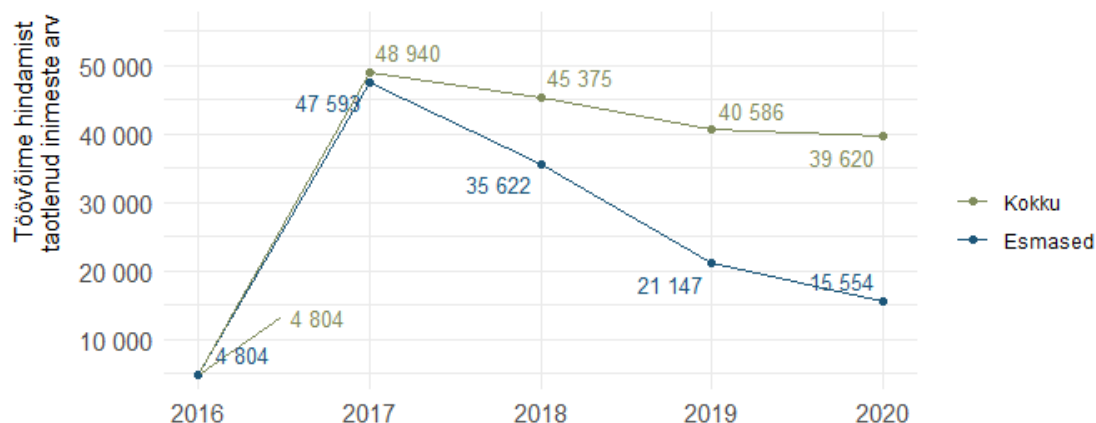
2.3 Vähenenud töövõime süsteemi sisenemised ja väljumised

2.3.1 Töövõime vähenemise hindamised

TVR-i rakendudes olid kõik töövõime hindamised esmased, kuna tegemist oli uue süsteemiga. Aja jooksul on esmaste hindamiste arv langenud ning korduvhindamiste arv kasvanud (vt Joonis 37). Kui

2019. aastal olid veel üle poole töövõime hindamist taotlenud inimestest esmase hindamise taotlejad, siis 2020. aastal oli neid juba alla poole. Kokku hinnati aastatel 2016–2020 töövõimet 124 720 inimesel (tegemist on inimeste arvu, mitte hindamiste arvuga, ühe inimese töövõimet võidi hinnata mitu korda ühe aasta jooksul).

Joonis 37. Inimeste arv*, kes taotlesid esmast või korduvat töövõime hindamist



*Märkus. Inimeste, mitte hindamiste arv.

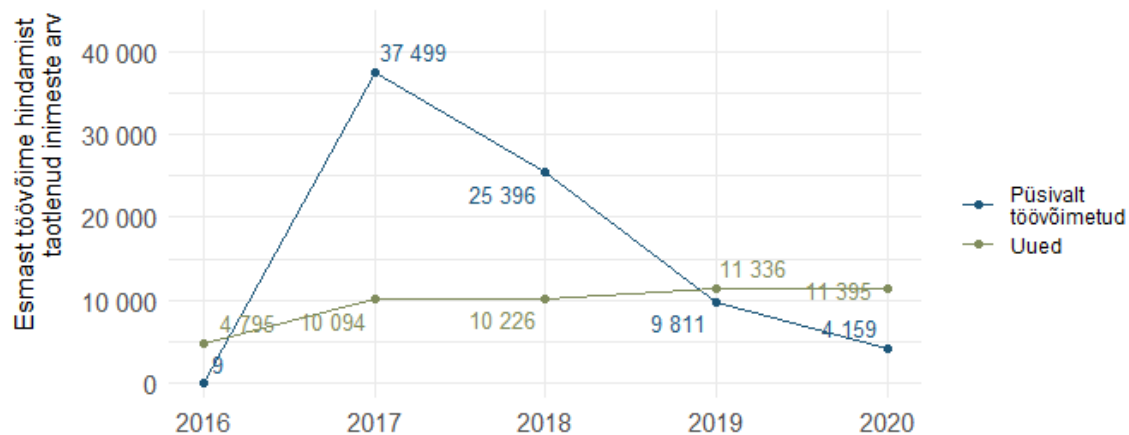
Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Esmast töövõime hindamist taotlenud inimesed jagunevad kahte rühma:

1. Püsiva töövõimetusega inimesed, sh enne määratud püsiva töövõimetuse lõpu aega töövõime hindamist taotlenud. Eelneva püsiva töövõimetusega inimesteks loetakse selles uuringus neid, kellel enne töövõime hindamise taotlemist oli vähemalt kahe aasta jooksul olnud kehtiv püsiva töövõimetuse staatus (püsivalt töövõimetud, vt Joonis 38).
2. Püsiva töövõimetusega inimesed enne hindamist. Seda gruppi nimetame edaspidi ka uuteks töövõime hindamise taotlejateks (uued, vt Joonis 38).

TVR-i esimestel aastatel taotles suur osa senistest püsiva töövõimetusega inimestest töövõime hindamist. Aasta-aastalt aga nende osakaal esmaste taotlejate seas langeb (vt Joonis 38) ning 2020. aasta lõpuks oli jäänud veel alla 10 000 püsiva töövõimetusega inimese, kes üldse saaks püsivast töövõimetusest üle minna töövõime vähenemise hindamisele (vt Joonis 7). Juba 2019. aastal oli uute esmase töövõime hindamise taotlejate arv suurem kui seniste püsivalt töövõimetute. Uute (st inimesed, kellel polnud viimase kahe aasta jooksul kehtivat püsivat töövõimetust) esmaste hindamiste arv on püsivalt kasvanud ja 2017. ning 2020. aasta võrdluses on kasv 1301 inimese võrra. Arvestades seda, et samal ajal on Eesti 15–64-aastane elanikkond vähenenud, on uute TVH taotlejate osakaal olnud pärast TVR-i kasvutrendis. 2017. aastal oli uute TVH taotlejate osakaal elanikkonnast 1,2% ja 2020. aastal 1,4%. Samas on TVR-i algusajaga võrreldes 2020. aastaks kasvanud pensioniiga ühe eluaasta võrra, mistõttu on ka töövõime hindamist taotlema õigustatud inimeste arv ca 16 000 inimese ehk 2% võrra suurem.

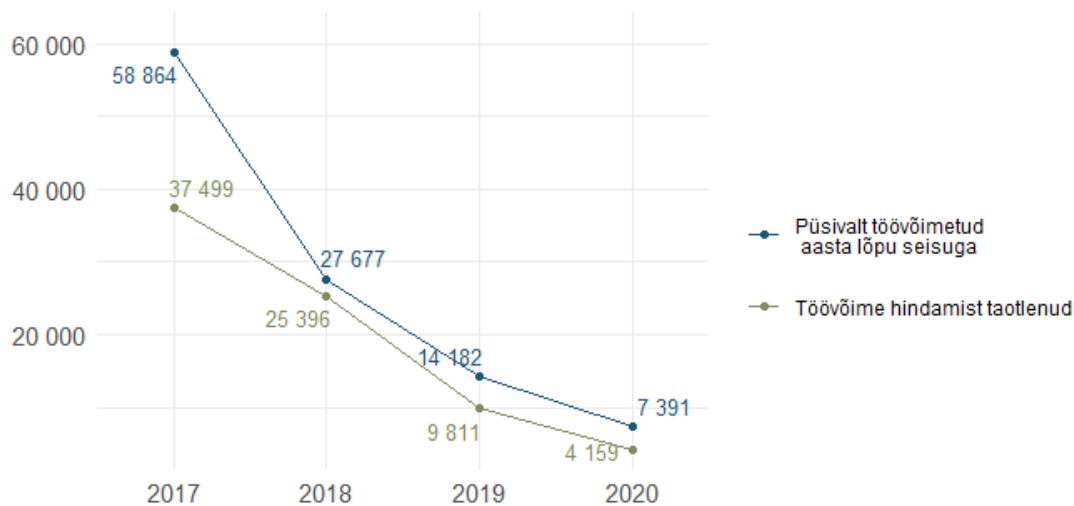
Joonis 38. Esmast töövõime hindamist taotlenud inimeste arv aasta jooksul varasema püsiva töövõimetuse järgi



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Suurima hulga püsivalt töövõimetute töövõime hinnati TVR-i algusaastatel (vt Joonis 39). Aastatel 2017–2018 taotles töövõime hindamist töötukassas kokku ligikaudu 60 000 varasema püsiva töövõimetusega inimest. Aastatel 2019–2020 oli neid palju vähem, kokku ca 14 000 inimest. Märkimisväärne hulk varasema püsiva töövõimetusega inimesi polnud töövõime hindamist taotlenud 2020. aasta lõpuni. Kokku oli perioodil 2016–2020 vähemalt ühel päeval kehtiva püsiva töövõimetusega inimesi 114 040, perioodil 2017–2020 taotles töövõime hindamist 76 874 inimest ja 2020. aasta lõpuks on veel arvel 7391 püsiva töövõimetusega inimest, seega on 29 775 inimest ehk 26,1% varem püsivalt töövõimetut kas tervenenu, loobunud töövõime hindamise taotlemisest või ei kvalifitseeru töövõime hindamisele, kuna on jõudnud pensioniikka või surnud.

Joonis 39. Aasta lõpu seisuga püsivalt töövõimetud ja inimesed, kellel viimase kahe aasta jooksul oli vähemalt ühel päeval SKA-s tuvastatud kehtiv püsiv töövõimetus ja kes taotlesid esmast töövõime hindamist töötukassas perioodil 2017–2020

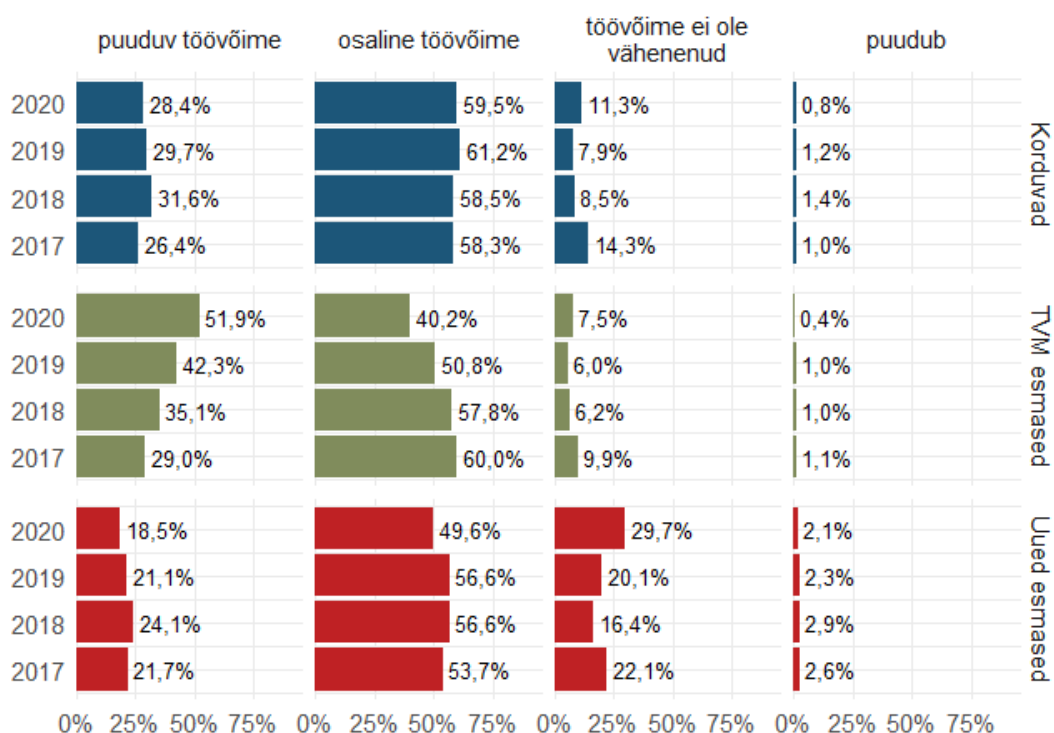


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

2020. aastal hinnati töövõimet kokku 39 620 inimesel (vt Joonis 37) ja neist oli aasta lõpu seisuga puuduva töövõimega 28,3%, osalise töövõimega üle poole (54,9%), töövõime vähenemist ei tuvastatud 15,7%-l ja eelmise hindamise lõpu järel ei läinud uuesti hindama 1,1% (vt Joonis 40). Kõikide inimeste, kelle töövõimet hinnati aasta jooksul, töövõime staatuste jaotus aasta lõpus kõigub küll aastate lõikes, kuid selget trendi andmetest näha pole (vt Joonis 40).

Aasta jooksul esmast töövõime hindamist taotlenute hulgas on näha selget erinevust varem püsivalt töövõimetute ja uute hindamise taotlejate vahel. Võrreldes uute hindamisele tulnutega, on varem püsivalt töövõimetutest aasta lõpu seisuga suurem osa puuduva töövõimega. Võrreldes esmase töövõime hindamise läbinuid püsivalt töövõimetuid ja uusi taotlejaid, on näha, et aasta lõpu seisuga on uutest hindamise taotlejatest rohkem neid, kelle töövõime pole vähenenud või kes on muul põhjusel (vanadus, surm või kordushindamise mittetaotlemine) aasta lõpuks sihtrühmast väljunud.

Joonis 40. Aasta jooksul töövõime hindamise otsuse saanud inimeste töövõimestaatus aasta lõpu seisuga (protsent korduva töövõime hindamise, püsiva töövõimetusega (TVM) esmastest ja uutest esmastest töövõime hindamise taotlejatest vastaval aastal)



Märkus. Inimene võib aasta jooksul läbida mitu töövõime hindamist. Siinsel joonisel on viimase hindamise tulemus, kui inimesel oli aasta jooksul mitu hindamist. Kui tal oli ainult üks hindamine, siis on joonisel selle tulemus. Kui inimese vähenenud töövõime staatus lõppes enne aasta lõppu ja inimesel pole uut töövõime hindamise otsust, siis kajastub ta tulbas „puudub”.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

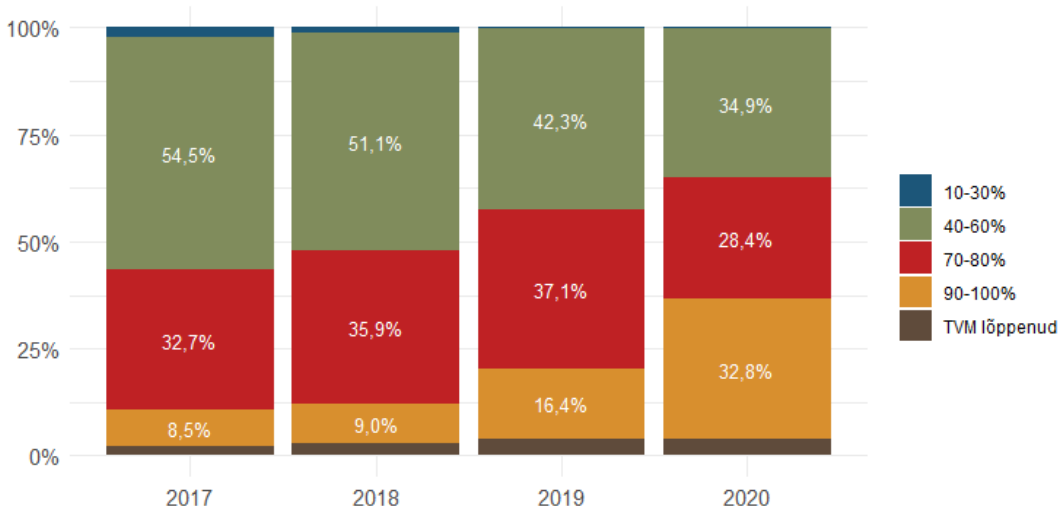
Üle aastate on märgata selget trendi varasema püsiva töövõimetusega inimeste töövõime hindamise tulemustes. Neist üha suuremal osal on aasta lõpu seisuga tuvastatud puuduv töövõime. 2020. aastal esmast töövõime hindamist taotlenud püsiva töövõimetusega inimestest oli enam kui pooltel (51,9%) aasta lõpu seisuga puuduv töövõime, samas 2017. aastal oli vaid 29%-l.

2.3.2 Esmast töövõime hindamist taotlenud püsivalt töövõimetute sotsiaaldemograafiline profiil

Nagu öeldud on püsivalt töövõimetute seas, kes taotlesid töövõime hindamist (vt Joonis 38), kasvanud nende osakaal, kelle töövõime hinnatakse puuduvaks (vt Joonis 41). Puuduva töövõimega inimeste osakaalu kasv püsivalt töövõimetute seas esmase töövõime hindamise tulemusena näitab kahte samaaegset trendi:

- 1) aja jooksul on kasvanud esmast töövõime hindamist taotlenute seas kõrgema püsiva töövõimetuse määraga inimeste osakaal;
- 2) aja jooksul on kõrgema varasema püsiva töövõimetusega inimeste seas tuvastatud puuduva töövõimega inimeste osakaal kasvanud.

Joonis 41. Esmast töövõime hindamist taotlenud püsivalt töövõimetud samal aastal kehtinud viimase töövõimetuse protsendi järgi (protsent püsivalt töövõimetutest, kes taotlesid töövõime hindamist vaatlusalusel aastal)



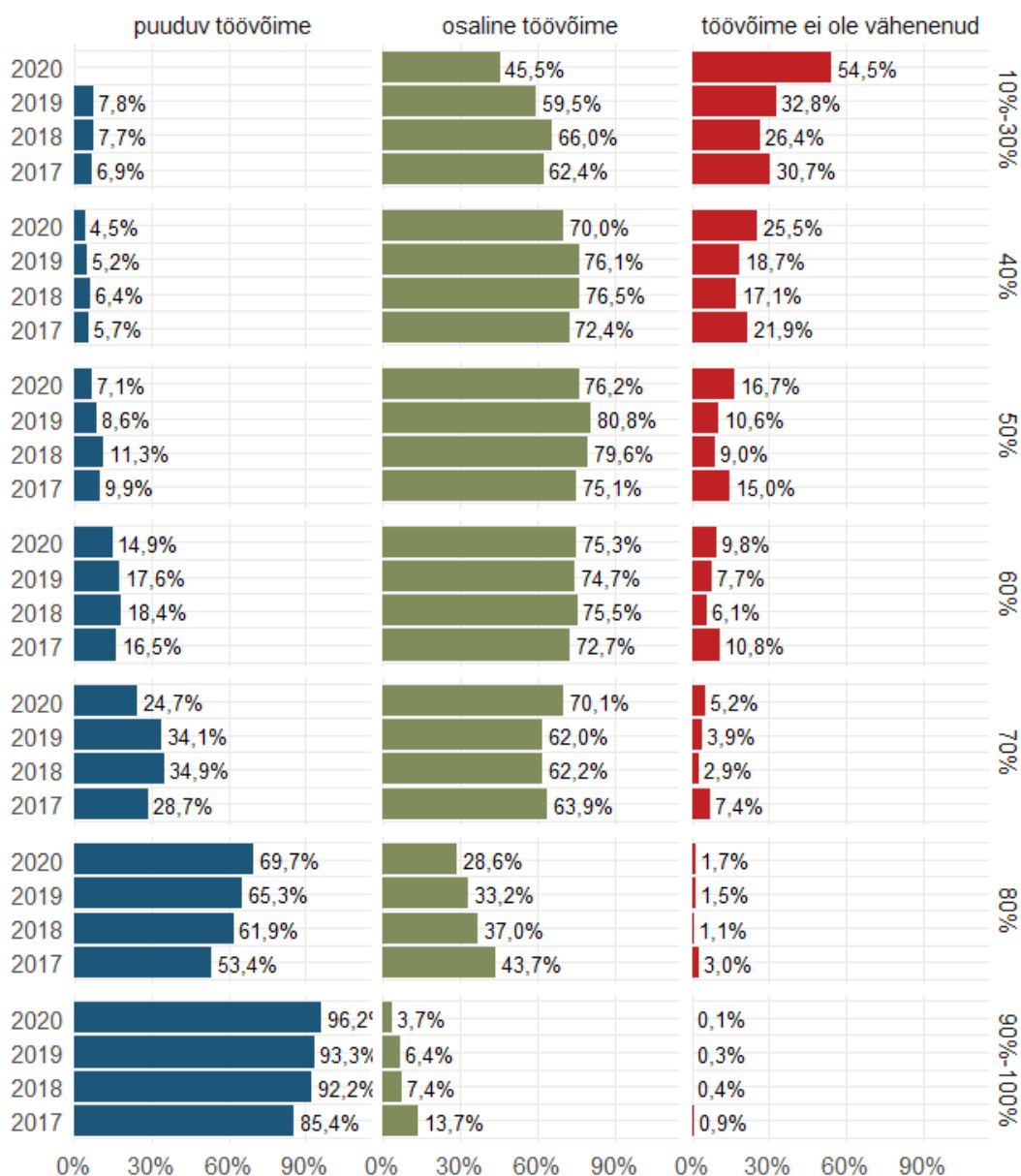
Märkus. TVM lõppenud näitab inimesi, kellel viimasel kahel aastal küll oli püsiv töövõime, kuid kellel töövõime hindamisele mineku aastal ei olnud enam kehtivat püsiva töövõime staatust, kuna see oli lõppenud.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Varasema püsiva töövõimetusega inimeste töövõime hindamise tulemused erinevad püsiva töövõimetuse protsendi järgi (vt Joonis 42). **Kõrgema püsiva töövõimetuse määraga inimestest hinnatakse töövõime puuduvaks suuremal osal kui madalama püsiva töövõimetuse määraga inimestest.** Vastupidine on seos töövõime vähenemise mitte tuvastamisega: võrreldes kõrgema püsiva töövõimetuse ulatusega inimestega, ei tuvastata suuremal osal väikese püsiva töövõimetuse ulatusega inimestest töövõime vähenemist. **Siiski on ka kõrgete püsiva töövõimetuse määradega inimeste seas väike osa neid, kellel töövõime vähenemist ei tuvastatud ja madala töövõimetuse määraga inimeste seas neid, kelle töövõime hinnati puuduvaks.**

Püsivalt töövõimetute inimeste töövõime hindamise tulemuste mustris on aja jooksul toimunud olulisi muutusi (vt Joonis 42). 2017. aastal, **TVR-i alguses, hinnati kõrgete püsiva töövõimetuse määradega (80% ja rohkem) inimeste töövõime väiksema tõenäosusega puuduvaks kui viimastel aastatel.** Selle võrra tuvastati neist suuremal osal osaline töövõime või ei tuvastatud üldse töövõime vähenemist. Madala püsiva töövõimetuse määraga inimeste töövõime hindamise tulemustest on näha, et aastatega on kasvanud nende osakaal, kellel töövõime vähenemist ei tuvastata.

Joonis 42. Töövõime hindamist taotlenud püsivalt töövõimetute jaotus esimesel töövõime hindamisel tuvastatud töövõime ulatuse ja püsiva töövõimetuse ulatuse järgi (protsent vastava püsiva töövõimetuse ulatusega inimestest vaatlusalusel aastal)

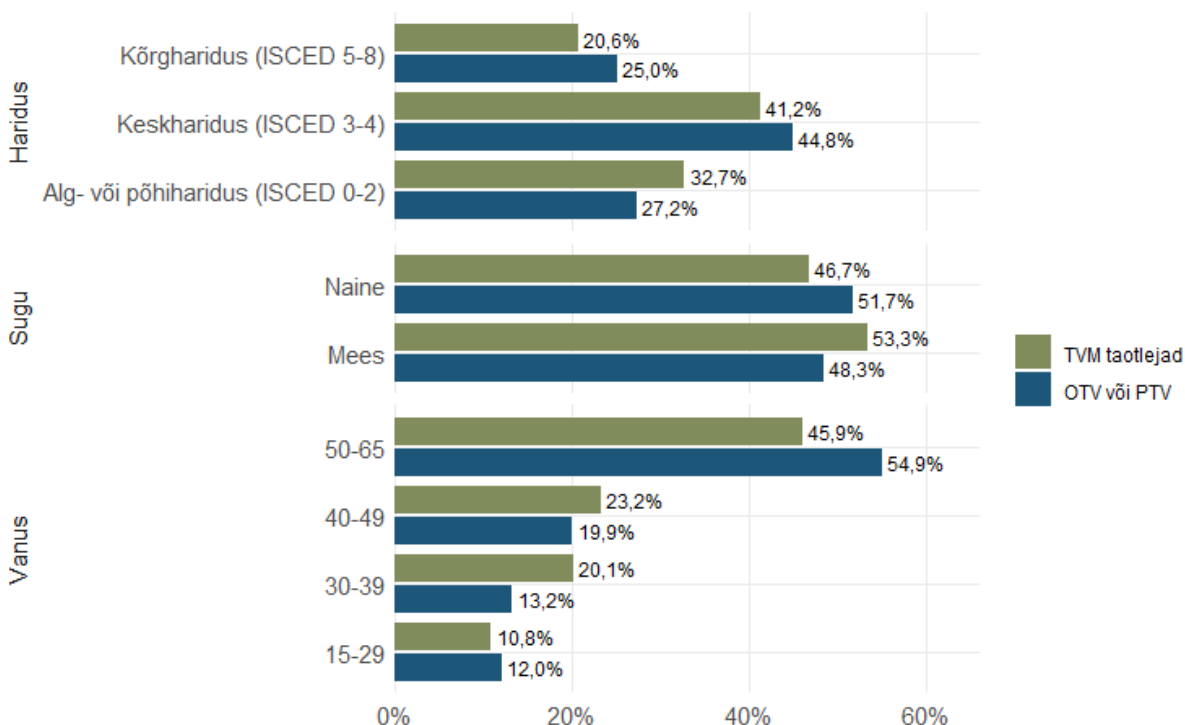


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Töövõime hindamist taotlenud püsivalt töövõimetute sotsiaaldemograafiline profiil ei ole aja jooksul väga palju muutunud. Aja jooksul on mõne protsendipunkti võrra kasvanud vanimasse vanuserühma kuuluvate inimeste osakaal, kes taotleavad töövõime hindamist, kuid alles jäänud püsivalt töövõimetute kompositsiooniga võrreldes on see kasv väike (vt Joonis 43).

Püsivalt töövõimetute esmase TVH taotlejate kompositsioonis on 2019. ja 2020. aastal võrreldes varasemaga mõne protsendipunkti võrra kasvanud naiste osakaal, peegeldades kaasnevat meeste väikest ülekaalu alles jäänud püsiva töövõimetusega inimeste seas. Haridustaseme järgi on 2020. aastal kasvanud töövõime hindamise taotlejate seas mõne protsendipunkti võrra madalaima haridustasemega inimeste osakaal. Muutused pole aga olnud suured. Olemasoleva vähenenud töövõimega inimeste grupiga võrreldes on senised püsivalt töövõimetud, kes 2020. a esmasele töövõime hindamisele läksid, veidi erineva sotsiaaldemograafilise profiiliga. Kuna aga kogu vähenenud töövõimega inimeste arvuga võrreldes on püsiva töövõimetusega esmaseid töövõime hindajaid vähe, siis nende mõju kogu vähenenud töövõimega inimeste koosseisule on väike.

Joonis 43. Senistest püsiva töövõimetusega inimestest esmase töövõime hindamise taotlejate (TVM taotlejad) ja osalise (OTV) või puuduva töövõimega (PTV) inimeste sotsiaaldemograafiline profiil 2020. aastal (protsent TVM taotlejatest ning protsent OTV või PTV-dest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

2.3.3 Uute sisenejate sotsiaaldemograafiline profiil

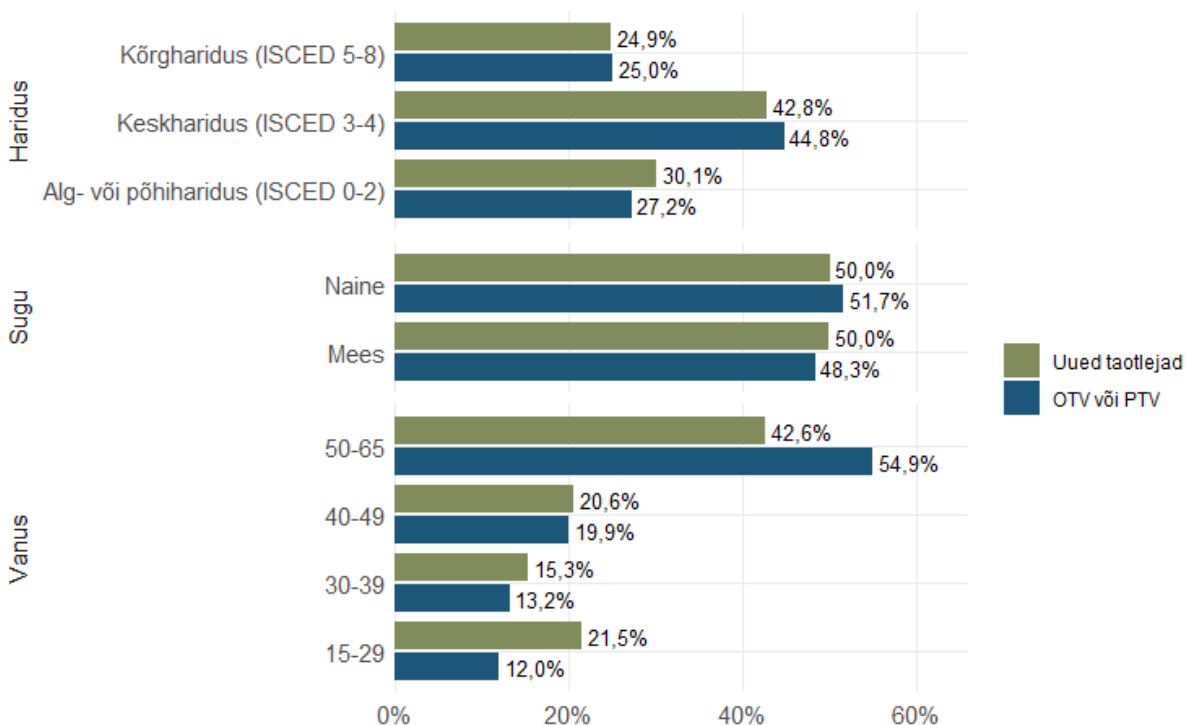
Uute TVH taotlejate, st nende, kellel varem polnud püsivat töövõimetust, sotsiaaldemograafiline profiil pole aastate jooksul oluliselt muutunud.

Võrreldes inimestega, kellel on varem tuvastatud osaline või puuduv töövõime, on esmaste töövõime hindamise taotlejate vanuseline profiil siiski erinev. Esmase hindamise taotlejate seas on suhteliselt

rohkem noorematesse vanuserühmadesse kuuluvaid inimesi ja mõne protsendipunkti võrra enam alg- või põhiharidusega inimesi kui OTV-de ja PTV-de seas tervikuna.

Kuigi esmakordselt töövõime hindamise läbinud inimeste vanuseline profiil erineb kogu vähenenud töövõimega inimeste profiilist, siis suurim hindamise taotlejate grupp on ikkagi vanuses 50–65 nii nagu ka vähenenud töövõimega inimeste seas. Uute taotlejate soo ja hariduse erinevused ei ole osalise või puuduva töövõimega inimestega tervikuna võrreldes ole märkimisväärsed.

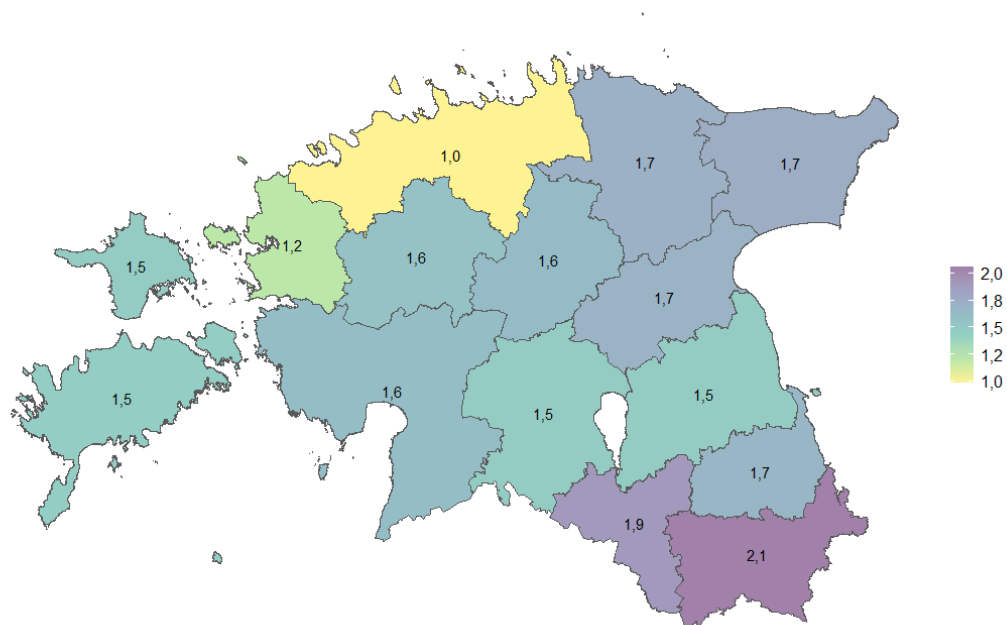
Joonis 44. Uute taotlejate ja osalise või puuduva töövõimega (OTV või PTV) inimeste sotsiaaldemograafiline profiil 2020. aastal (protsent uutest esmase töövõime hindamise taotlejatest ja protsent osalise või puuduva töövõimega inimestest)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Uute töövõime hindamise taotlejate osakaal maakonna elanikkonnast erineb maakonniti paari protsendipunkti ulatuses, olles madalaim Harjumaal ja kõrgeim Võru- ja Valgamaal. Võrrelduna vähenenud töövõimega inimeste üldise jaotusega, on erinevused uute taotlejate jaotuses väiksemad, kuid siiski on madalaima ja kõrgeima osakaaluga maakonnad samad nii uute taotlejate kui vähenenud töövõimega inimeste üldises jaotuses. Sellise trendi jätkudes kasvavad maakondlikud erinevused üha suuremaks.

Joonis 45. 2020. aastal töövõime hindamist taotlenud uute taotlejate osakaal maakonna 15–64-aastasest elanikkonnast (%)



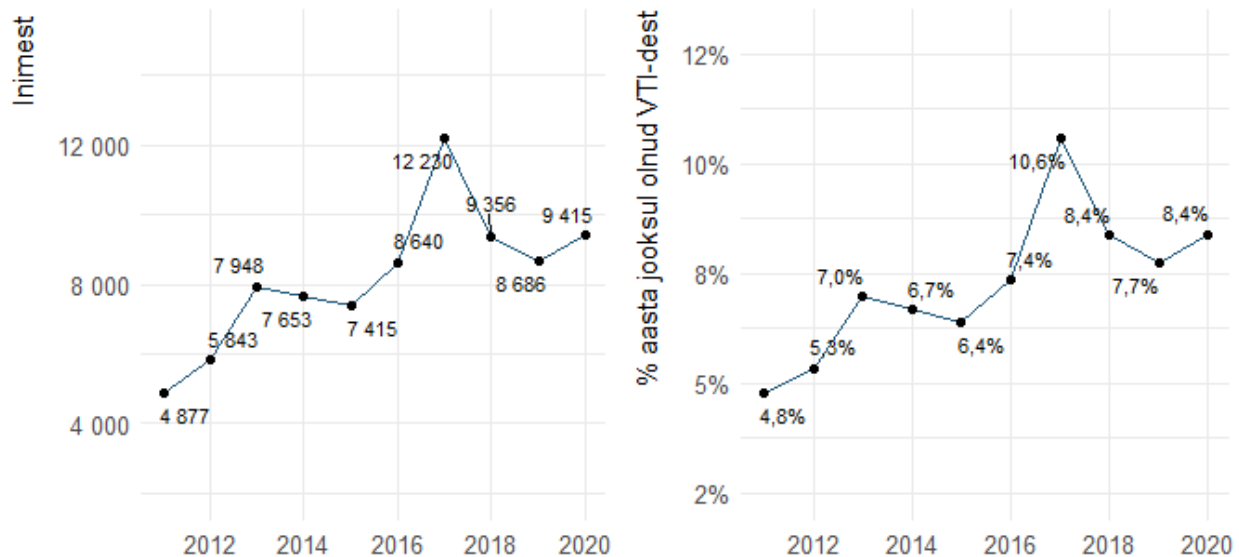
Allikad: ühendatud registriandmed, Statistikaameti tabel „RV021: rahvastik soo ja vanuserühma järgi, 1. jaanuar“, autorite arvutused.

2.3.4 Väljujad

2.3.4.1 Väljumised üldiselt

Vähenenud töövõime süsteemist väljumisi ei ole registriandmete põhjal võimalik üheselt määrata, kuna inimesed võivad määratud töövõime vähenemise perioodi lõpus kohe või hiljem töövõime hindamist uuesti taotleda. Vaadates lihtsustatult inimeste arvu, kes olid aasta jooksul VTI vähemalt ühel päeval ja kellel aasta viimasel päeval ei olnud VTI staatust, on näha, et TVR-i alguses 2017. aastal oli hüppeline kasv ja seejärel on inimeste arv olnud ca 9000 aastas ja osakaal 7,7–8,4% VTIdest. Aasta jooksul VTI olnute, kes aasta lõpus enam ei ole VTI, arv ja osakaal on pärast TVR-i kõrgem kui enne.

Joonis 46. Inimeste arv, kellel oli aasta jooksul vähemalt ühel päeval püsiv töövõimetus, osaline või puuduv töövõime (VTI) ja aasta viimasel päeval polnud neist ühtegi ning nende osakaal aasta jooksul vähemalt ühe päeva olnud VTI-dest



Allikas: ühendatud registriandmed.

VTI-de hulk väheneb laiemalt järgmistel põhjustel (vt Joonis 47):

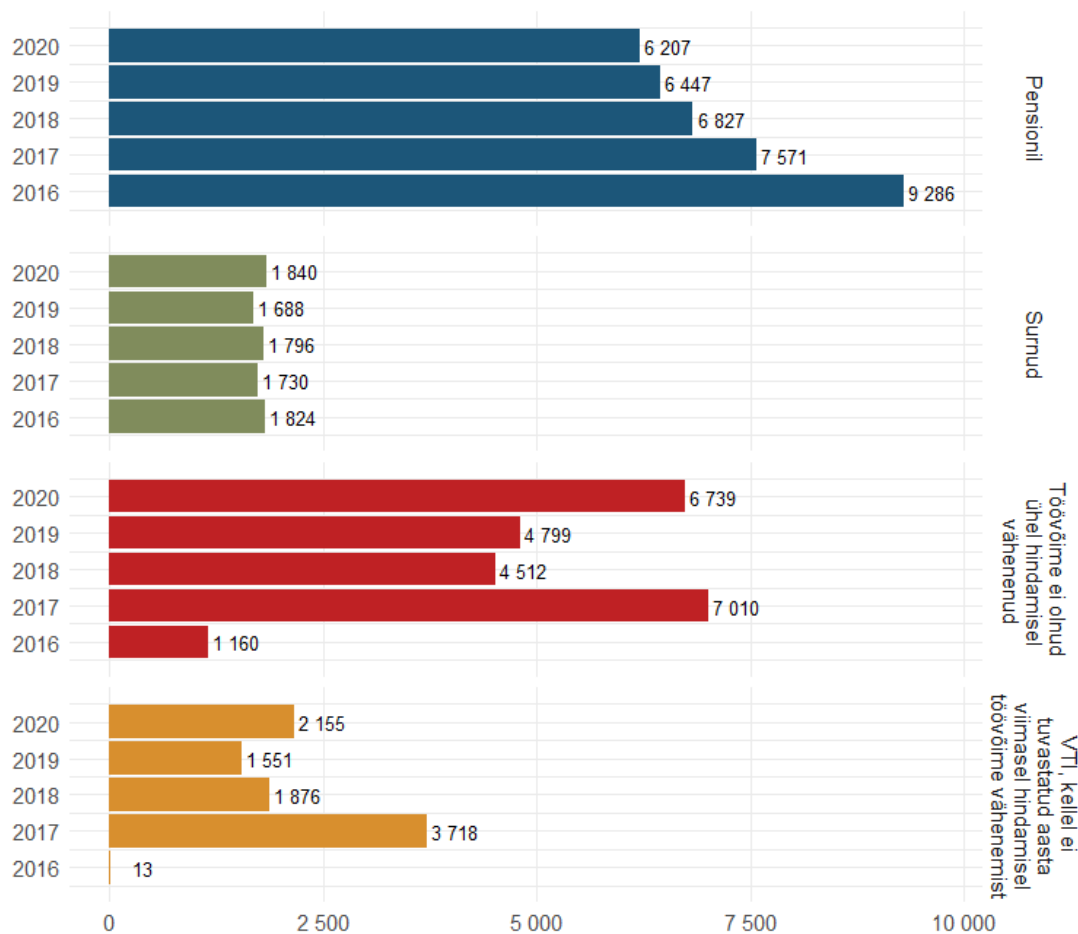
1. Vanaduspensionile jäämine. Töövõime hindamist saab taotleda ja seda määratakse kuni vanaduspensionieani. Samuti määrati püsivat töövõimetust vanaduspensionieani. Vanaduspensionile jäänud inimeste töövõimet ei hinnata ega määrata. Seega liiguvad vanaduspensionile jäänud inimesed vähenenud töövõimega inimeste gruppist välja.
2. Vähenenud töövõime või püsiva töövõimetusega inimese surm.
3. Vähenenud töövõime või püsiva töövõime perioodi lõppemisel inimene:
 - ei taotle uut töövõime hindamist või
 - taotleb, aga töövõime vähenemist ei tuvastata.

Üheks alamgrupiks, kes otsustavad mitte taotleda töövõime hindamist, on töövõimetuspensionärid, kellel puudub motivatsioon, kuna neile on määratud töövõimetuspension kuni vanaduspensionieani. Motivatsioon võib puududa ka inimestel, kelle püsiv töövõimetus lõppeb kuni kuus kuud enne vanaduspensioniga, misjuhul pikendatakse töövõimetuspensioni maksmist vanaduspensionieani. Töövõimetuspension ja püsiv töövõimetust vanaduspensionieani ei välista töövõime hindamise taotlemist ja vähenenud töövõime tuvastamist. Kuna aga inimestele on tagatud töövõimetuspensioni näol tingimusteta sissetulek ja osalise töövõime tuvastamisel on töövõimetoetuse saamiseks vajalik täita aktiivsuse nõudeid, siis võib sellesse gruppi kuuluvatel inimestel puududa huvi uude töövõime hindamise süsteemi liikumiseks.

Vanaduspensionile või ennetähtaegsele vanaduspensionile liigub aastas püsivalt töövõimetute ja osalise või puuduva töövõimega inimeste seast ligikaudu sama palju, kui on neid, kellel ei tuvastata töövõime hindamisel töövõime vähenemist. 2020. aastal läks pensionile 6207 inimest, kellel oli selle aasta jooksul olnud OTV, PTV või TVM (vt Joonis 47). Aasta jooksul sureb veidi alla 2000 inimese, kes samal aastal on olnud OTV, PTV või TVM (2020. aastal 1840). Kõikidest 2019. aasta lõpu seisuga VTI-dest moodustavad 2020. aastal pensionile läinud 6% ja surnud 1,8%.

Aasta jooksul töövõime hindamise läbinutest ei tuvastatud 2020. aastal vähemalt ühel hindamisel töövõime vähenemist 6739 inimesel. Sealhulgas oli nende seas 2155 inimest, kellel oli aasta jooksul olnud OTV, PTV või TVM, aga kellel aasta lõpu seisuga viimasel hindamisel töövõime vähenemist ei tuvastatud.

Joonis 47. Töövõime süsteemist väljumised (üks inimene võib kajastuda mitmes tulbas)



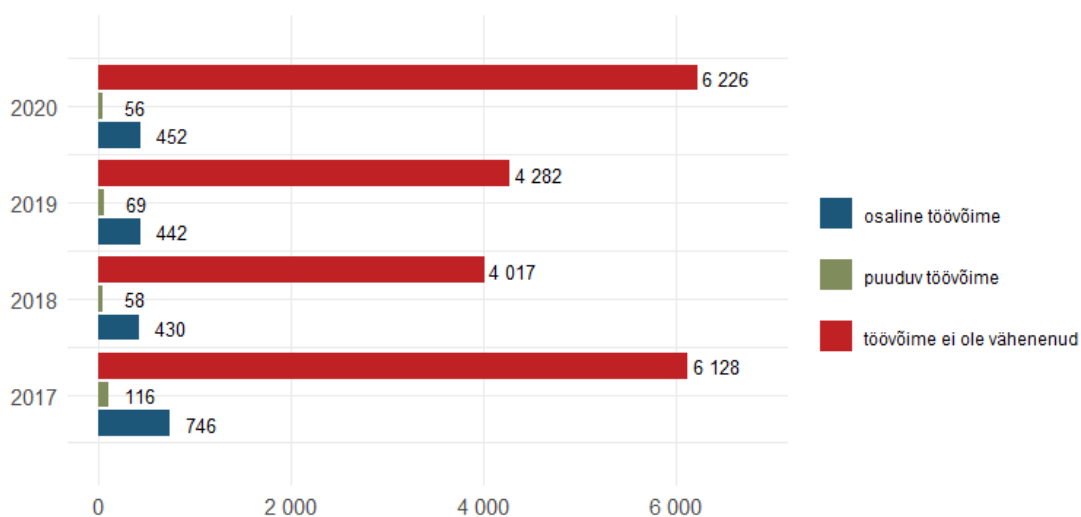
Märkused. Töövõime ei ole vähenenud – inimesed, kelle töövõimet hinnati vaatlusalusel kalendriaastal, aga ei tuvastatud töövõime vähenemist vähemalt ühel hindamisel sellel aastal. VTI, kellel töövõime vähenemist ei tuvastatud – aasta jooksul olnud osalise või puuduva töövõime või püsiva töövõimetusega inimene, kellel aasta viimasel töövõime hindamisel ei tuvastatud, et töövõime oleks vähenenud. Surnud – inimene, kellel oli vaatlusalusel kalendriaastal vähemalt ühel päeval püsiv töövõimetuse, puuduv või osaline töövõime ja kes suri sellel kalendriaastal.

Pensionil – inimene, kellel oli vaatlusalusel kalendriaastal vähemalt ühel päeval püsiv töövõimetus, puuduv või osaline töövõime ja kes sai samal aastal vanaduspensioni või ennetähtaegset vanaduspensioni. Üks inimene võib samal aastal olla mitmes tulbas esindatud.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Inimesed, kellel ei tuvastata hindamisel töövõime vähenemist, võivad töövõime hindamist uuesti taotleda või vaidlustada hindamise otsuse ja seega võidakse algne otsus muuta hiljem siiski osaliseks või puuduvaks töövõimeks. Kui vaadata aasta lõpus nende inimeste töövõime staatust, kellel aasta jooksul oli vähemalt üks töövõime hindamise otsus, mille järgi nende töövõime polnud vähenenud, siis ilmneb, et neist väike osa on puuduva ja veidike suurem osa osalise töövõimega (vt Joonis 48). Suurim hulk on aga neid, kelle töövõime ei ole aasta lõpu seisuga vähenenud.

Joonis 48. Töövõime staatus aasta lõpu seisuga inimestel, kelle töövõimet hinnati aasta jooksul ja kellel ei tuvastatud vähemalt ühel hindamisel aasta jooksul töövõime vähenemist



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

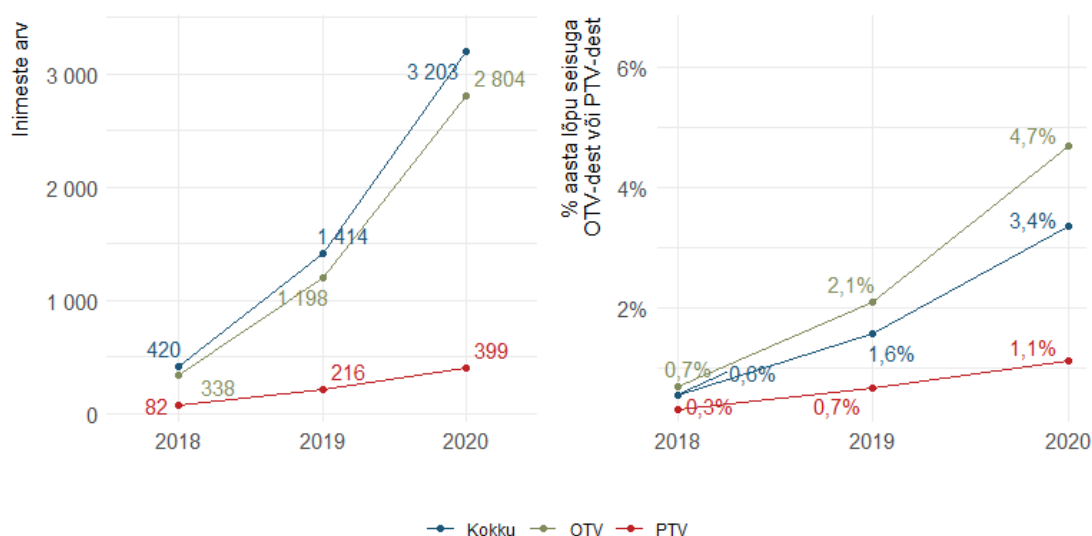
Registriandmetest on keeruline tuvastada inimesi, kes ei lähe pärast senise vähenenud töövõime määratud perioodi lõppu uuele hindamisele. Registriandmetest on võimalik tuvastada, millal töövõimetuse periood lõppes, aga millistel põhjustel või millised on inimese edasised kavatsused, seda andmed ei kajasta. Kaudseid järeldusi saame teha teiste registriandmetes kajastuvate sündmuste järgi. Inimesel võib jääda ühe töövõime kehtivuse lõpu ja uue hindamise taotlemise vahele aega, mistõttu võib ta taotleda TVH-d hiljem. Seetõttu määratleme inimestena, kes otsustavad mitte minna pärast senise OTV või PTV lõppu töövõime hindamisele neid, kelle OTV või PTV staatus lõppes vähemalt aasta tagasi ja kes vaatlusaasta jooksul ei taotlenud uut töövõime hindamist või kes taotlesid, aga kellel ei tuvastatud töövõime vähenemist.

Vaatlusaluste aastate jooksul on kogu vähenenud töövõimega inimeste arvuga võrreldes vähe inimesi, kes on otsustanud töövõime hindamist mitte taotleda, kuid aasta-aastalt nende arv kasvab

(vt Joonis 49). 2020. aastal ei taotlenud aasta lõpuks uut hindamist 3203 inimest, kelle osalise või puuduva töövõimetuse lõpust oli möödunud üle aasta. Mittetaotlejate kasvu selgitab nii osalise ja puuduva töövõimega inimeste arvu kasv kui ka see, et mida pikemalt on vähenenud töövõime süsteem kestnud, seda enam on inimesi, kellel on võimalik kordushindamisele mineku otsust teha. Osakaaluna kõigist 2020. aasta lõpu seisuga osalise või puuduva töövõimega inimestest 3,4% ei taotlenud 2020. aastal uut hindamist.

Suurem osa uut töövõime hindamist mitte taotlenutest on varem olnud osalise töövõimega, kuid osad olid enne ka puuduva töövõimega.

Joonis 49. Inimesed perioodil 2017–2020, kellel on olnud osaline (OTV) või puuduv töövõime (PTV), kuid aasta lõpu seisuga on viimasest OTV või PTV lõpust möödmas vähemalt üks aasta ja kes vaatlusaasta jooksul kas ei ole taotlenud hindamist või on taotlenud, kuid pole tuvastatud töövõime vähenemist



Märkus. Jooniselt on välja jäetud inimesed, kellel oli sama aasta seisuga või varem määratud vanaduspension (sh eripension) või kes samal aastal surid.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Inimesed põhjendasid VTI-de küsitluse vabades vastustes, miks nad uuele hindamisele minna ei kavatse. Laiemalt toodi välja järgmised põhjused:

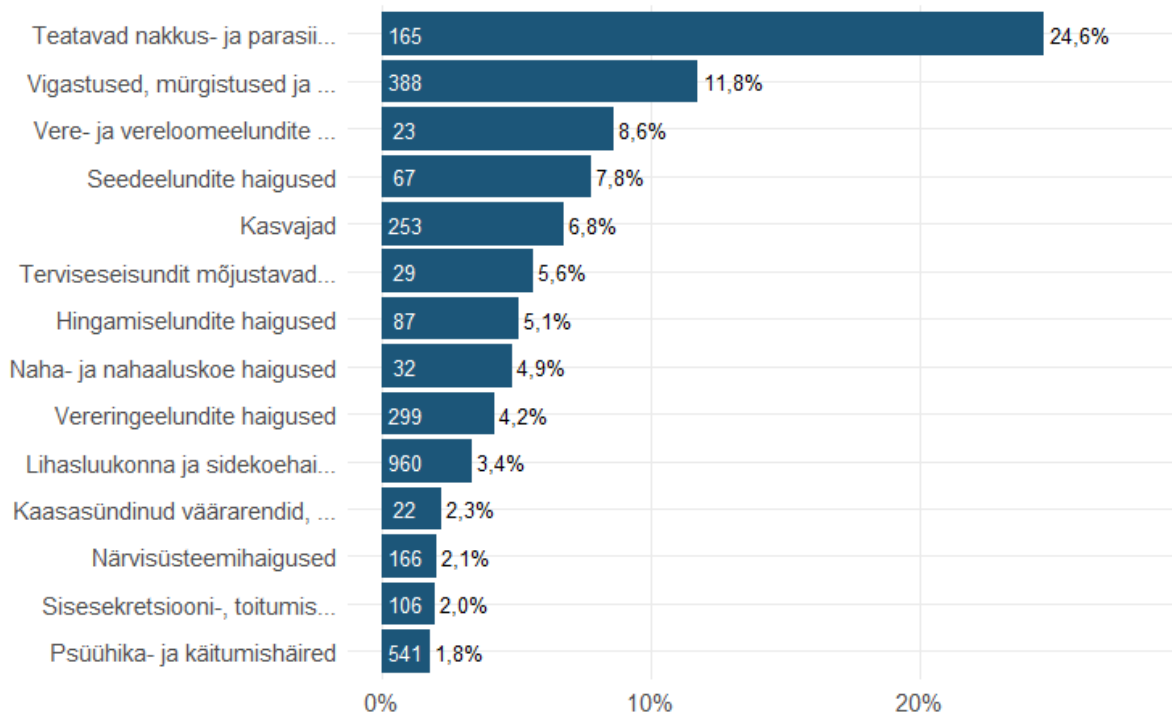
1. Inimene arvab, et ta hinnatakse töövõimeliseks.
2. Inimesel ei ole kasu töövõime hindamisest, kuna ta töötasu on nii suur, et nagnii töövõimetoetust ei saa.
3. Inimene kas juba on või jääb lähiajal vanaduspensionile.
4. Inimene ei saa oma tervises seisundi tõttu töövõime hindamisele minna.
5. Inimene on pettunud ja tunnetab ebaõiglasena töövõime hindamise otsust, millega ei tuvastatud töövõime vähenemist ning ei soovi enam sellist protsessi läbi teha.
6. Inimene töötab mitteametlikult ja selliselt saadav töötasu kaalub üles VTI staatusega kaasnevad hüved.

Intervjueeritud VTI-de seas oli üks inimene, kes peale VTI staatuse lõppu töövõime hindamisele minna ei plaani, kuna ta töötab mitteametlikult ja seetõttu aktiivsuse nõude mittetäitmise pärast ta niikuinii töövõimetoetust ei saa. Mitteametlikult töötamisest on tal enda meelest võita rohkem kui VTI staatusest (eelkõige pidas ta silmas töövõimetoetust, aga oli teadlik ka muudest hüvitistest ja teenustest, mis sellega kaasnevad). Ühelt poolt on kättesaadav igakuine sissetulek suurem, aga teisalt annab see talle töötajana ka võimaluse mittedobivate töötingimuste korral töökoht tööandjale üles öelda ja uut kohta kiiremini otsima hakata. Aktiivsuse nõude täitmine aga kohustab teda otsima ametlikku tööd, võtma end töötuna arvele, käima töötukassas „end näitamas” ning lõpuks sõltuks ta sel juhul liiga palju teistest.

„Võiks olla nii, et kui olen vähenenud töövõimega, siis võiks igakuiselt saada summa kätte, sõltumata kas sa käid kohal või ei [...] Praegu nad suruvad megalt peale igat liigutust, ja kui ei ole, ei saa minna tööle või midagi, või ei õnnestu väljavalituks tööandja poolt, siis on jälle see, et käi jälle mingis töötoas ja teises, mingi jama, tead noh. Mingi töötuba on seal, [...] mingid vestlused ja vestlusringid ja värgid ja nii-öelda siuksed, nagu tööalase motiveerimise vestlused või no midagi sellist, ma täpselt ei tea. Jaa noh, see on mõttetu, mai viitsi.” (Silver, OTV, töötab mitteametlikult, eesti, 35–39)

Põhidiagnooside järgi jagunevad OTV-d ja PTV-d, kes uuesti hindamisele ei lähe või kellel ei tuvastatud töövõime vähenemist, analoogselt üldjaotusega. Erinevate põhidiagnoosidega inimeste hulgas on uuele töövõime hindamisele mitteminejate osakaal erinev. Suurim tõenäosus uuele hindamisele mitte minemiseks on teatavate nakkus- ja parasiithaiguse põhidiagnoosiga vähenenud töövõimetutel. 2020. aasta lõpus oli selle diagnoosiga 670 inimest ja 2020. aastal oli 165 inimesele määratud vähenenud töövõime lõpust möödunud vähemalt üks aasta, nad polnud uut hindamist taotlenud ja nende viimane põhidiagnoos oli samuti teatavad nakkus- ja parasiithaigused, mis teeb kokku 24,6%. Ülejäänud põhidiagnoosidega inimeste arvust on selliselt määratletud väljujate osakaal väiksem.

Joonis 50. Inimeste, kellel oli osaline töövõime (OTV) või puuduv töövõime (PTV), kuid 2020. aasta lõpu seisuga on selle lõpust möödunud vähemalt üks aasta, protsent vastava põhidiagnoosiga OTV-de ja PTV-de arvust aasta lõpu seisuga

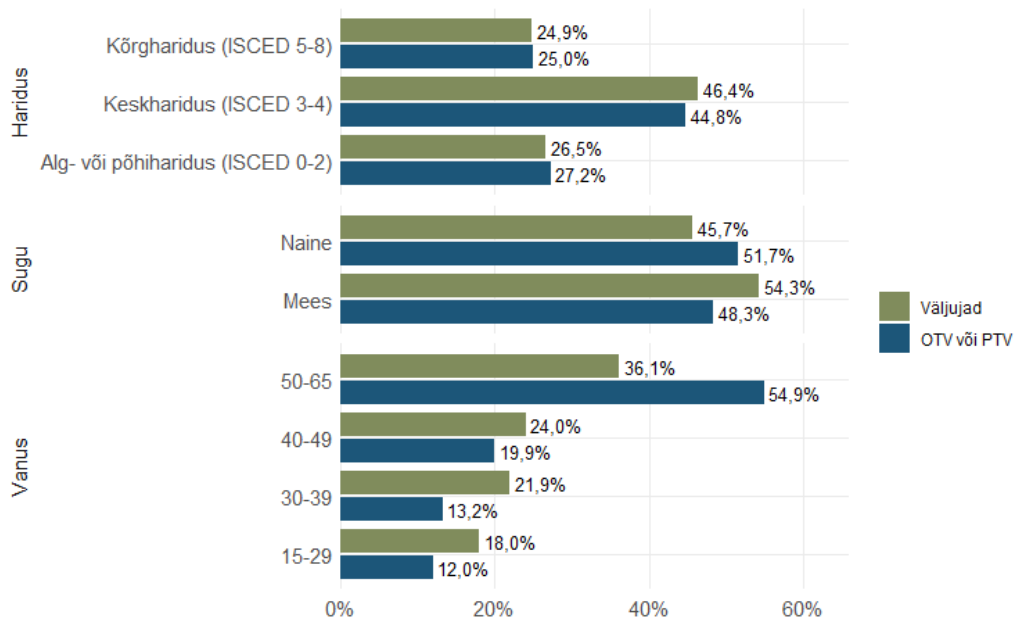


Märkus. Joonisel ei kuvata põhidiagnoose, mida oli märgitud vähem kui 20 väljujale.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Aasta jooksul uuele hindamisele mitte läinud inimeste sotsiaaldemograafiline profiil on võrreldes osalise ja puuduva töövõimega inimeste profiiliga kaldu nooremate ja meeste poole (vt Joonis 51).

Joonis 51. Varem osalise (OTV) või puuduva töövõimega (PTV) olnud inimeste, kes ei ole taotlenud uut töövõime hindamist, sotsiaaldemograafiline profiil ja OTV-de ning PTV-de profiil 2020. aastal (%)



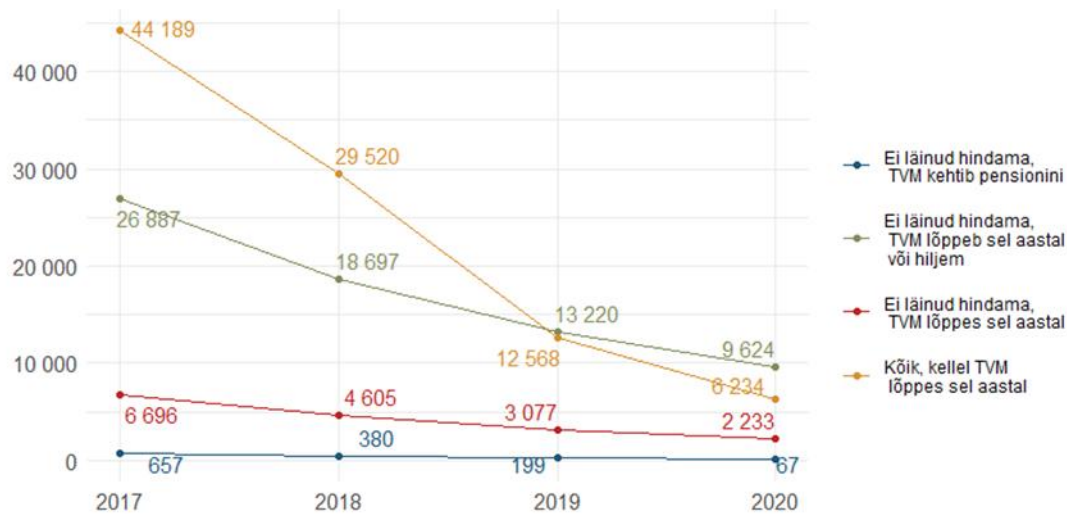
Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

2.3.4.2 Püsivalt töövõimetud, kes ei läinud töövõime hindamisele

SKA-s tuvastatud püsiva töövõimetusega inimesed said alates 2017. aasta algusest pöörduda töövõime hindamisele töötukassasse. Seda sai teha juhul, kui tuvastatud püsiva töövõimetuse tähtaeg oli saabunud või ka enne seda. Siiski oli hulk inimesi, kes ei läinud peale püsiva töövõimetuse lõppu töötukassasse töövõime hindamisele (edaspidi hindamisest loobunud TVM väljujad).

2017. aastal oli püsivalt töövõimetuid, kes polnud 2020. aasta lõpuks töövõime hindamist läbinud, 26 887 (vt Joonis 52). Neist suurel osal jätkus püsiva töövõimetuse periood ka peale 2017. aastat. 6696 inimese töövõimetuse periood lõppes 2017. a ja nad ei olnud 2020. aasta lõpuks töövõime hindamisele läinud. 2020. aasta lõpuks ei olnud töövõime hindamisele läinud 2233 inimest, kelle püsiva töövõimetuse periood lõppes 2020. aastal. Lisaks neile kestis 2020. aasta lõpuks veel 7391 inimese püsiva töövõimetuse periood. Perioodil 2017–2020 oli seega kokku 19 496 püsivalt töövõimetut, kelle töövõimetuse periood lõppes selles ajavahemikus ja kes ei olnud 2020. aasta lõpuks töövõime hindamist läbinud, see on 19% kõigist 2017. aastal püsivalt töövõimetutest.

Joonis 52. Püsiva töövõimetusega (TVM) inimesed, kes pole vaatlusperioodi lõpuks uues süsteemis töövõime hindamisele läinud, püsiva töövõimetuse perioodi lõppemise aja järgi

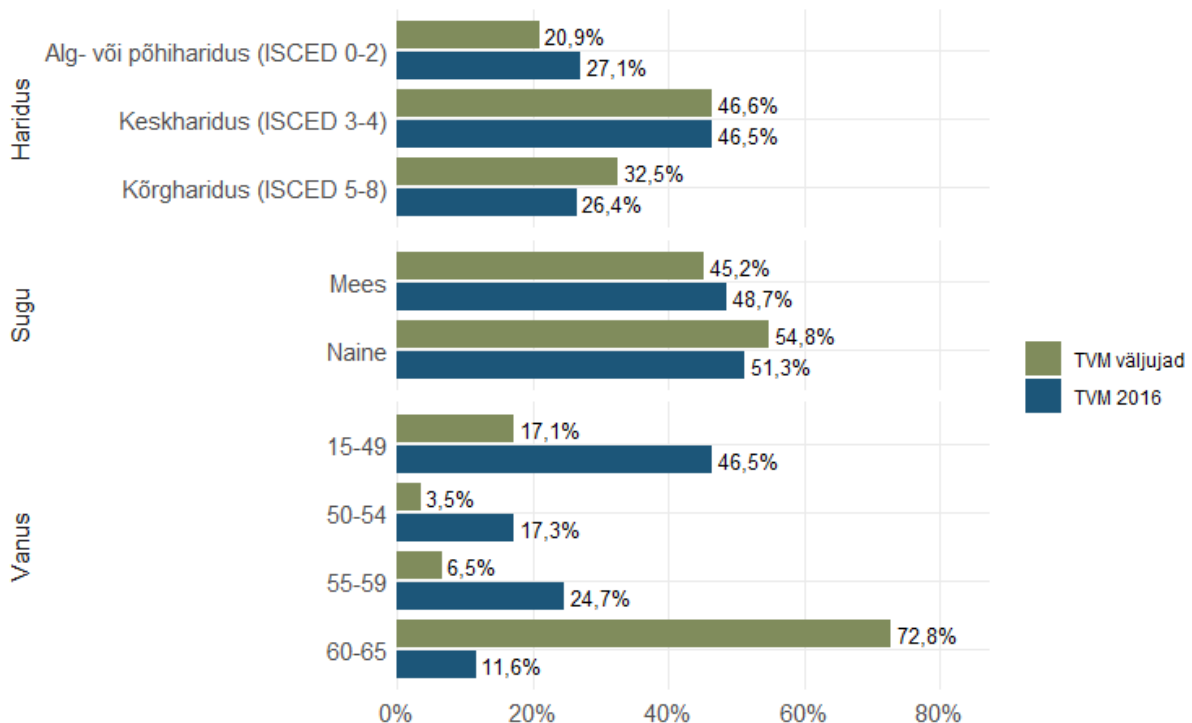


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Aasta-aastalt on vähemaks jäänud püsiva töövõimetusega inimesi ja seega ka inimesi, kelle püsiv töövõime lõppeb. Suhteliselt väike on nende püsivalt töövõimetute arv, kellele on püsiv töövõime määratud pensionieani ja kes pole töövõime hindamist taotlenud.

Samas on näha, et püsivalt töövõimetutest, kelle püsiv töövõime lõppes, jätsid töövõime hindamisele minemata eelkõige vanimas vanusrühmas olevad pensionieelikud. Kõikidest neist püsivalt töövõimetutest, kelle töövõime lõppes ja kes töövõime hindamisele ei läinud, oli 12 093 ehk 72,8% vanuses 60–65. Muude sotsiaaldemograafiliste tunnuste poolest ei erinenud töövõime hindamisele mitte läinud inimesed palju neist, kes olid 2016. aasta lõpus püsivalt töövõimega.

Joonis 53. Perioodil 2017–2020 püsiva töövõimetusega inimeste (TVM), kelle püsiv töövõimeetus lõppes ja kes 2020. aasta lõpuks uues süsteemis töövõime hindamisele ei läinud, sotsiaaldemograafiline profiil ja 2016. a lõpus püsiva töövõimetusega inimeste sotsiaaldemograafiline profiil (protsent sihtrühmast)

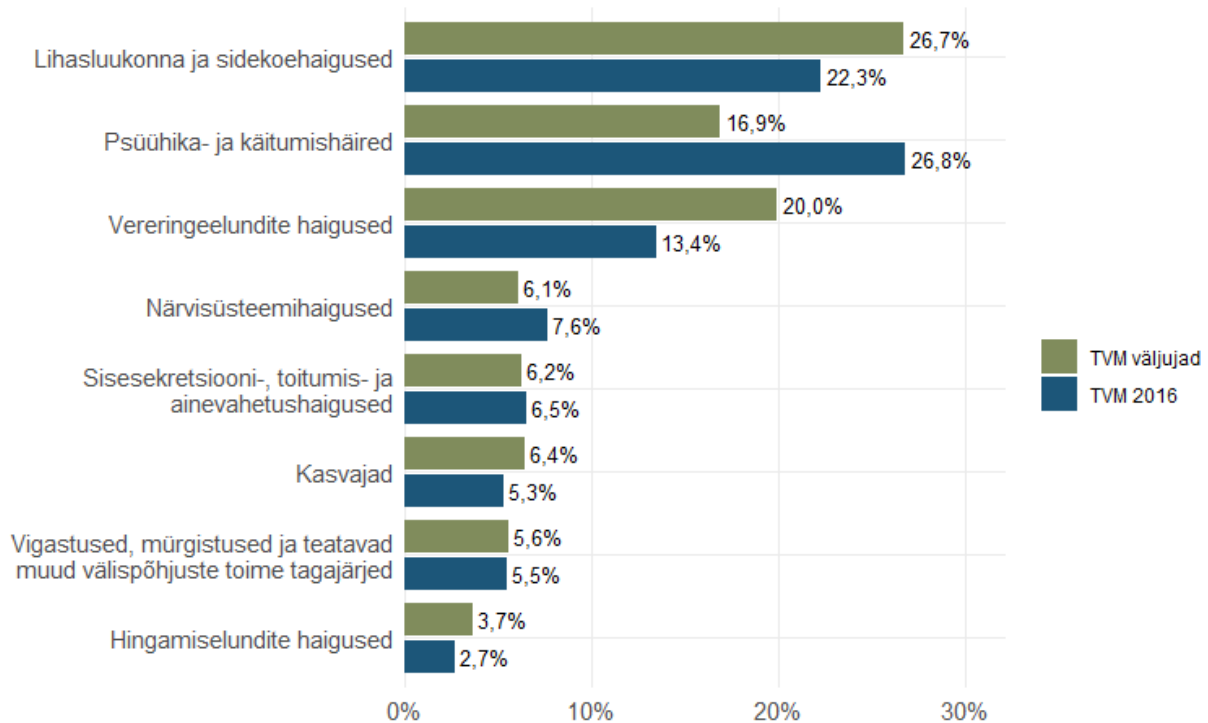


Märkus. Hariduse osakaalud leiti nende püsiva töövõimetusega inimeste seast, kelle haridustaseme info oli teada.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Suurim arv töövõime hindamisele mitte läinud inimestest oli nende põhidiagnoosidega, mida püsivalt töövõimetute seas on rohkem: lihasluukonna ja vereringeelundite haigused ning psüühika- ja käitumishäired. Võrreldes eelnimetatud aga 2016. aasta lõpu püsivalt töövõimetute põhidiagnooside jaotusega näeme, et suhteliselt enam ei läinud töövõime hindamisele vereringeelundite ning lihasluukonna ja sidekoehaigustega inimesed, kes moodustasid töövõime hindamisele mitte läinud püsivalt töövõimetutest vastavalt 20% ja 26,7%. Samas TVM-ide seas oli neid 2016. aasta lõpus vaid 13,4% ja 22,3%. Seevastu psüühika- ja käitumishäiretega püsivalt töövõimetud läksid töövõime hindamisele suurema tõenäosusega ja nende osakaal töövõime hindamisele mitteläinutest on madalam kõigist 2016. aasta püsivalt töövõimetutest.

Joonis 54. 2016. a lõpus püsiva töövõimetusega (TVM) ja 2017–2020. a püsiva töövõimetusega inimeste, kelle püsiv töövõimeetus lõppes ja kes 2020. aasta lõpuks uues süsteemis töövõime hindamisele ei läinud, jaotus põhidiagnoosi järgi (protsent sihtrühmast)



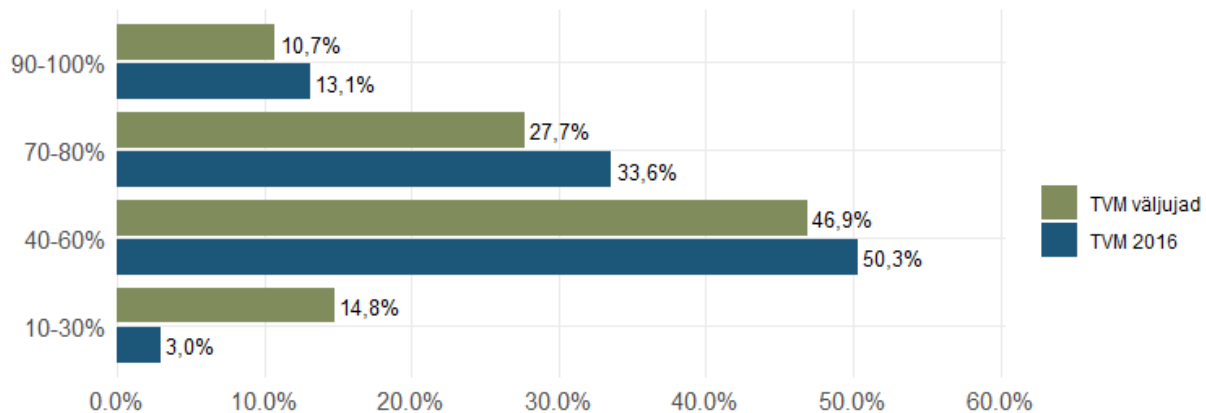
Märkus. Joonisel esitatakse põhidiagnoosid, mille esinemissagedus on enam kui 2%.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kõige rohkem hindamisest loobunud väljujaid on töövõimetuse määraga 40-60%, see on ka kõige sagedamini esinev töövõimetuse määr kõigil püsivalt töövõimetutel. Kõige vähem on hindamisest loobunud väljujaid 30% ja alla selle töövõimetuse määraga. Mis on samuti loogiline, kuna selle staatusega püsivalt töövõimetuid on kõige vähem.

Samas on suhteliselt enam just madalaima püsiva töövõimetuse määraga inimeste seas neid, kes ei läinud töövõime hindamisele. Kokku oli 10–30% püsiva töövõimetusega inimesi 2016. aasta lõpus 3155, mis moodustas kõigist püsivalt töövõimetutest 3% (vt Joonis 55). 2017. aastal oli aga 10–30% püsiva töövõimetuse ulatusega 988 inimest, kelle püsiva töövõimetuse periood sai läbi ja kes ei läinud 2020. aasta lõpuks töövõime hindamisele. Kõigist töövõime hindamisele mitte läinud püsivalt töövõimetutest, kelle püsiva töövõimetuse periood oli lõppenud, moodustasid nad 14,8%.

Joonis 55. 2016. a lõpus püsiva töövõimetusega (TVM) ja 2017. a püsiva töövõimetusega inimeste, kelle püsiv töövõimeetus lõppes 2017. a ja kes 2020. a lõpuks uues süsteemis töövõime hindamisele ei läinud, jaotus püsiva töövõimetuse ulatuse järgi (protsent sihtrühmast)

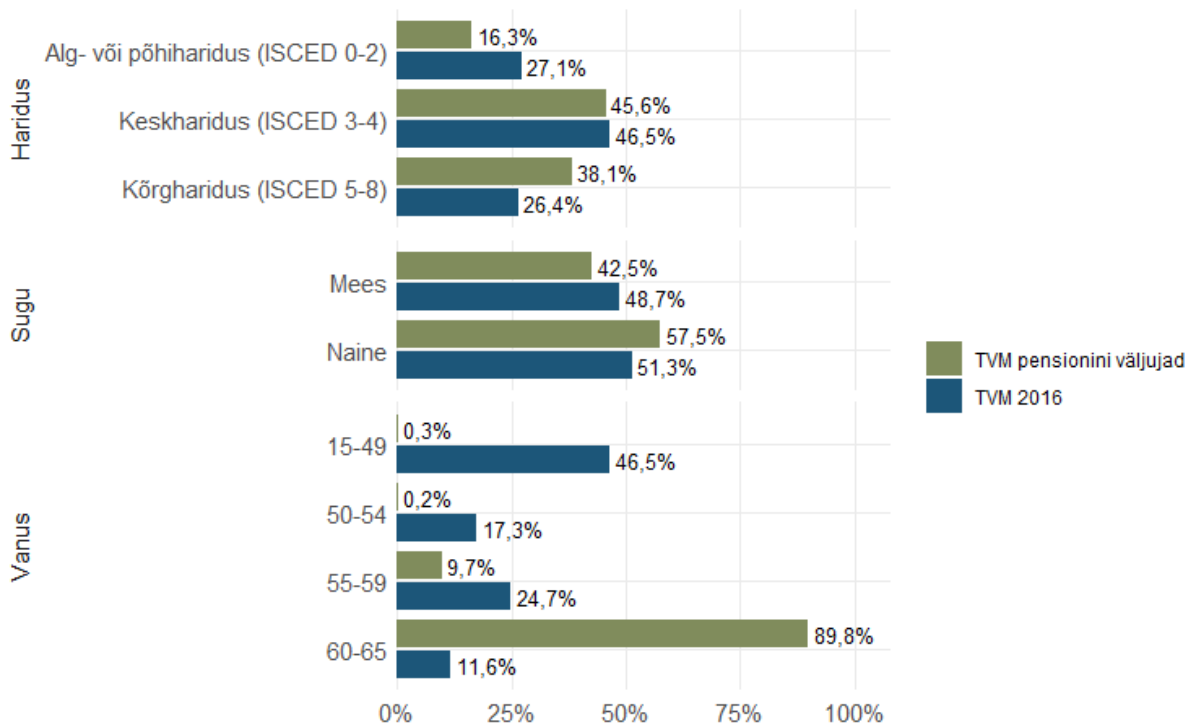


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

2.3.4.3 Püsivalt töövõimetud, kellel on töövõimeetus määratud pensionieani

Pensionieani määratud püsiva töövõimetusega inimeste sotsiaaldemograafiline profiil erineb püsivalt töövõimetute üldisest pildist vanusjaotuse poolest. Pensionieani püsivalt töövõimetust määrati loogiliselt enam inimestele, kes on vanemas eas. 2017. aastal oli 590 ehk 89,8% kõigist neist, kellel oli töövõimeetus määratud pensionieani vanuses 60–65 ja 2020. aastal juba 95,5%. Üksikud inimesed on veel 2020. aastal selles grupis, kellel on vanaduspensionieani rohkem kui paar aastat. Püsivalt töövõimetute, kelle TVM kestab pensionieani ja kes TVH ei taotlenud, muud sotsiaaldemograafilised tunnused ei erine nii palju 2016. a lõpu seisuga TVM-ide omast, kui vanuseline jaotus. Väike sooline ja hariduslik erinevus siiski on.

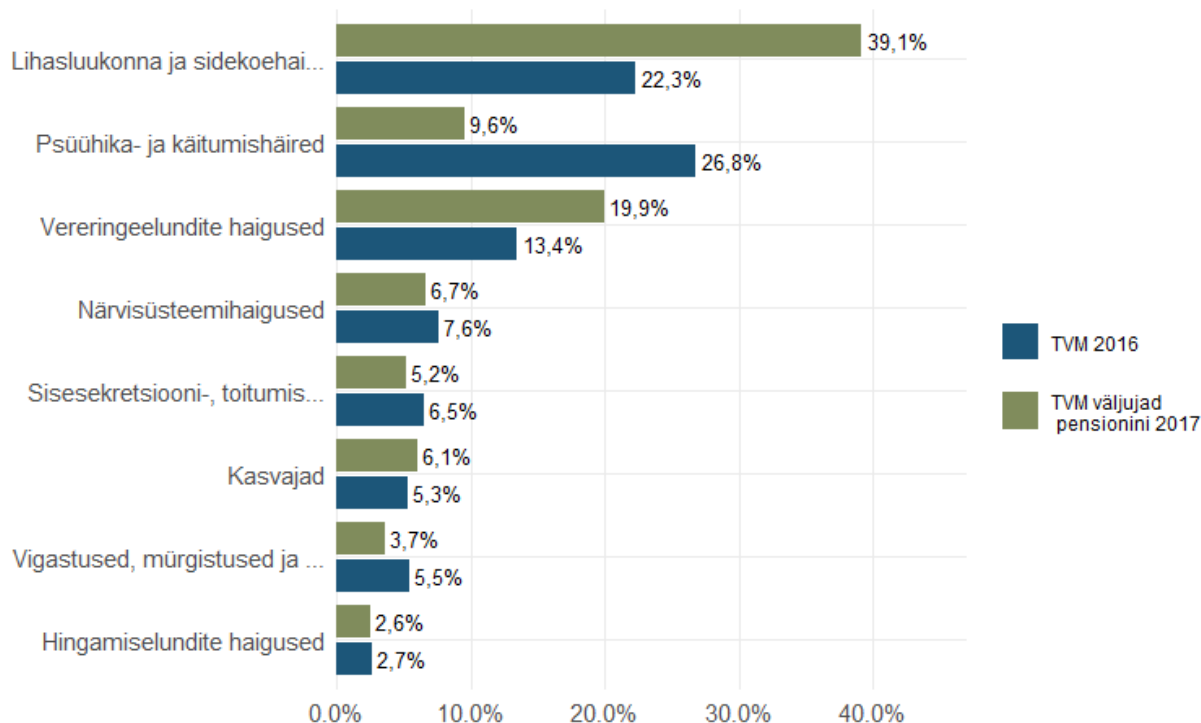
Joonis 56. 2017. a püsiva töövõimetusega (TVM) inimeste, kellel on püsiv töövõimeetus määratud pensionieani ja kes ei ole töövõime hindamist taotlenud 2020. aastani, sotsiaaldemograafiline profiil ja 2016. a lõpus püsiva töövõimetusega inimeste sotsiaaldemograafiline profiil (protsent sihtrühmast)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Pensionini määratud püsiva töövõimetusega inimesi, kes töövõime hindamisele ei läinud, on võrrelduna üldise püsivalt töövõimetute jaotusega suhteliselt enam 40–60% töövõimetuse ulatusega inimeste seas.

Joonis 57. 2016. a lõpus püsiva töövõimetusega (TVM) ja 2017. a püsiva töövõimetusega inimeste, kelle püsiv töövõimeetus lõppes 2017. a ja kes 2020. a lõpuks uues süsteemis töövõime hindamisele ei läinud, jaotus püsiva töövõimeetus ulatuse järgi (protsent sihtrühmast)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kõige rohkem pensionieani püsivalt töövõimetuid on nendes diagnoosigruppides, mida püsivalt töövõimeetus seis on rohkem: lihaskonna ja vereringeelundite haigused ning psüühika- ja käitumishäired. Samas on võrrelduna püsivalt töövõimeetus üldise jaotusega suhteliselt enam vereringeelundite ning lihaskonna ja sidekoehaigustega ning vähem psüühika ja käitumishäiretega inimesi nende seas, kellel on püsiv töövõimeetus pensionieani ja kes ei läinud 2020. aasta lõpuks töövõime hindamisele.

2.4 Alternatiivne baasstsenaarium

Töövõimereformi finantsmodelis²⁷ (TVR FM) hinnatakse reformi mõjusid läbi baas- ja reformistsenaariumi võrdluse. Baasstsenaariumiga kirjeldatakse olukorda, kus töövõimereformi poleks tehtud ja jätkunud oleks vana püsiva töövõimeetus süsteem.

²⁷ TVR FM-i koostas ja uuendas Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar Sotsiaalministeeriumi tellimisel perioodil 2017-2020. Kõik seonduvad meetodikaraportid, mudeli versioonid ja analüüsiraportid on Sotsiaalministeeriumi käsutuses

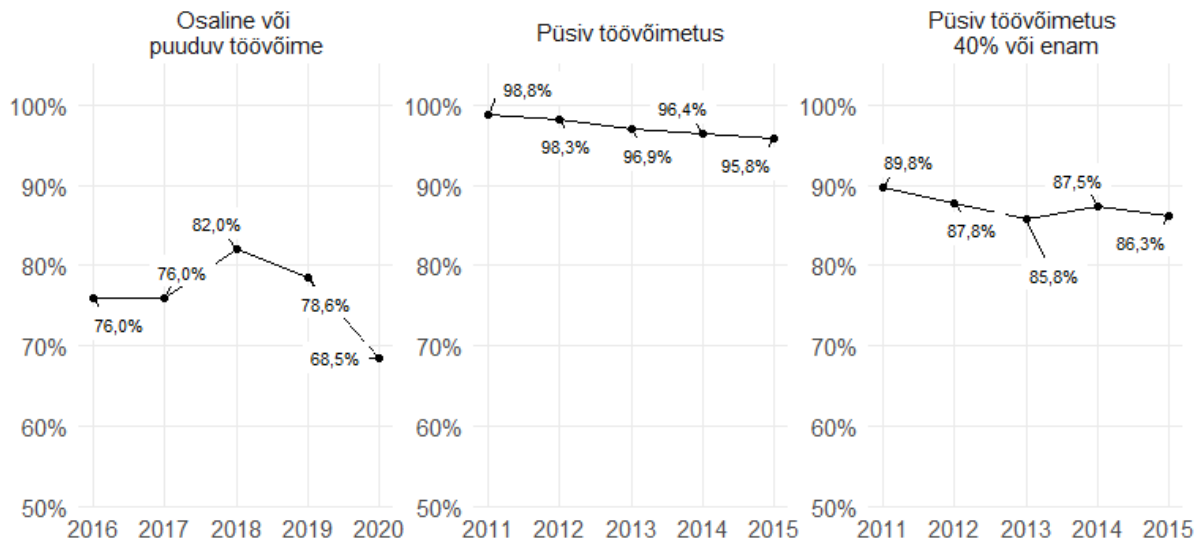
Nii nagu reformistsenaariumile koostati ka baasstsenaariumile prognoosieeldused. Baasstsenaariumis lähtuti eeldusest, et püsivasse töövõimetusse sisenejate osakaal rahvastikust soo ja vanuse lõikes on prognoosiperioodil sama, mis aastal 2015. Sama eeldus tehti püsivast töövõimetusest väljumiste kohta surma, vanaduspensionile mineku (korrigeerides vanaduspensionile mineku tõenäosuseid vanaduspensioniea kasvuga) ja muude põhjuste tõttu.

Nende eelduste kasutamine toob kaasa selle, et püsivalt töövõimetute arv baasstsenaariumis kasvab järjepidevalt. 2015. aastal põhinevate sisenemiste ja väljumiste kasutamine prognoosieeldusena järgnevatel aastatel tähendab paratamatult, et kasv jätkub kõigil tulevastel perioodidel. Samas oli püsiva töövõimetuse süsteemi algusest alates püsivalt töövõimetute arv ainult kasvanud ega langenud ühelgi aastal. Seejuures oli kasvutempo viimastel aastatel aeglustunud ja prognoosieeldusena kasutati seega konservatiivselt aeglasema kasvutempoga perioodi näitajaid.

Kuigi BS prognoosieeldus oli konservatiivsena kavandatud, on tõenäoline, et mingil hetkel oleks võinud siiski püsivalt töövõimetute arv jõuda küllastumiseni ja kasv lõppeda. Uuringu raames koostati TVR FM-ile alternatiivse konservatiivsema püsivasse töövõimetusse sisenemise eeldusega baasstsenaarium. Eeldatakse, et esmast püsiva töövõimetuse hindamist taotlenuks igal aastal sama arv inimesi nagu taotles esmast töövõime hindamist aastatel 2017–2020.

Hindamistulemuste kohta eeldatakse, et püsiva töövõimetuse tuvastamise tõenäosus on soo ja vanuse lõikes sama, mis püsivalt töövõimetutel keskmiselt aastatel 2013–2015 (kolme aasta keskmist kasutati põhjusel, et vanuseti on sisenemistõenäosused kohati kõikuvad ja keskmine aitab kõikumisi tasandada). Uues töövõimesüsteemis on osalise või puuduva töövõime tuvastamise tõenäosus perioodil 2017–2020 märkimisväärselt madalam, kui oli perioodil 2011–2015 püsiva töövõimetuse tuvastamise tõenäosus. Ka siis, kui vaadata tõenäosust, et inimesel tuvastatakse püsiv töövõime vähemalt 40% ulatuses (mis on töövõimetuspensioni saamise eeldus), on tõenäosus kõrgem, kui töövõime vähenemise tuvastamise tõenäosus uues töövõimesüsteemi.

Joonis 58. Inimesed, kellel tuvastati püsiv töövõimeetus või töövõime vähenemine, osakaaluna hindamise taotlejatest (%)

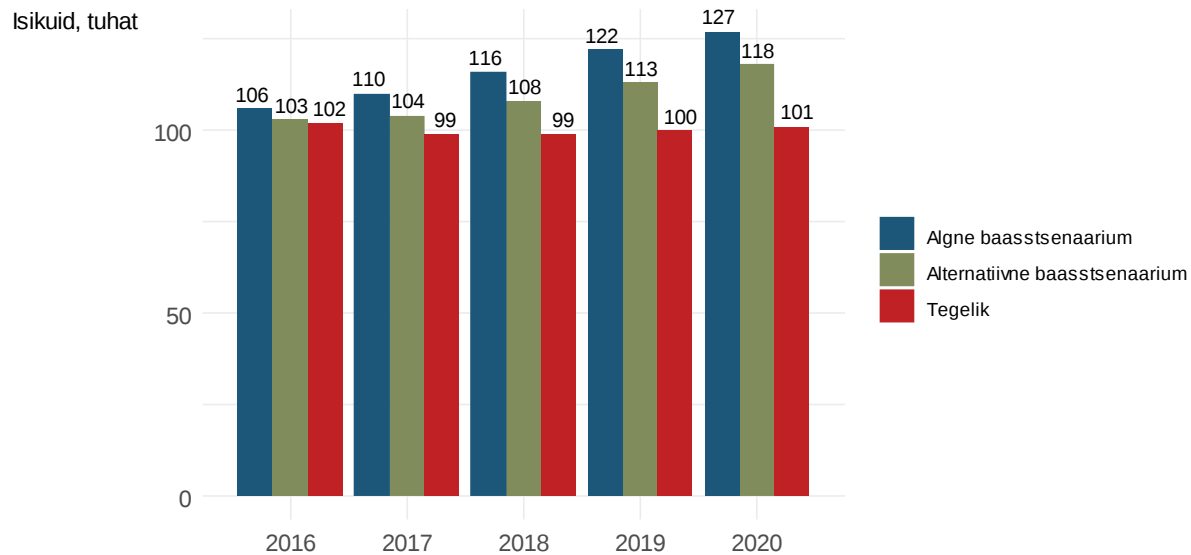


Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Muudetud eelduste²⁸ rakendamise tulemusena kujuneb alternatiivses baasstsenaariumis püsiva töövõimeetusega inimeste koguarv aasta lõpu seisuga mõnevõrra madalamaks, kui varem kasutatud baasstsenaariumis (vt Joonis 59). See tähendab, et selle baasstsenaariumi rakendamisel töövõimereformi finantsmudelil kujuneb reformi mõju väiksemaks nagu ka reformi- ja baasstsenaariumi võrdluses reformiga saavutatav kulusääst.

²⁸ Lisaks ülalkirjeldatud sisenemistõenäosuste muutmisele tehti väiksema muudatusena korrektsioon vanaduspensionitõttu väljumise tõenäosuste osas 2020. aastal: 64-aastaste meeste ja naiste tõenäosuseks hiljemalt aasta lõpuks väljuda vanaduspensionile eeldati 100% (varasemas versioonis vastavalt 75,7% ja 77,8%).

Joonis 59. Püsivalt töövõimetute arv aasta lõpu seisuga senise ja alternatiivse baasstsenaariumi korral ja vähenenud töövõimega inimeste arv* perioodil 2016–2020



*Märkus: TVR FM vaatas kitsamat sihtrühma kui kõik püsivalt töövõimetud vt täpsemalt ptk. Andmed.

Allikas: TVR FM 2022.

2.5 Kokkuvõte eesmärgi saavutamise kohta

TVR-ile seadis Sotsiaalministeerium eesmärgi VTI-de arvu vähendamiseks ja seda mõõdeti järgmise indikaatoriga: 10–15% endistest töövõimetuspensionäridest ja uutest süsteemi sisenejatest väljub töövõime süsteemist. Nagu selle peatüki sissejuhatuses kirjeldatud, ei ole selliselt sõnastatud indikaator väga täpne ja seetõttu anname hinnangu VTI-de koguarvu vähenemisele.

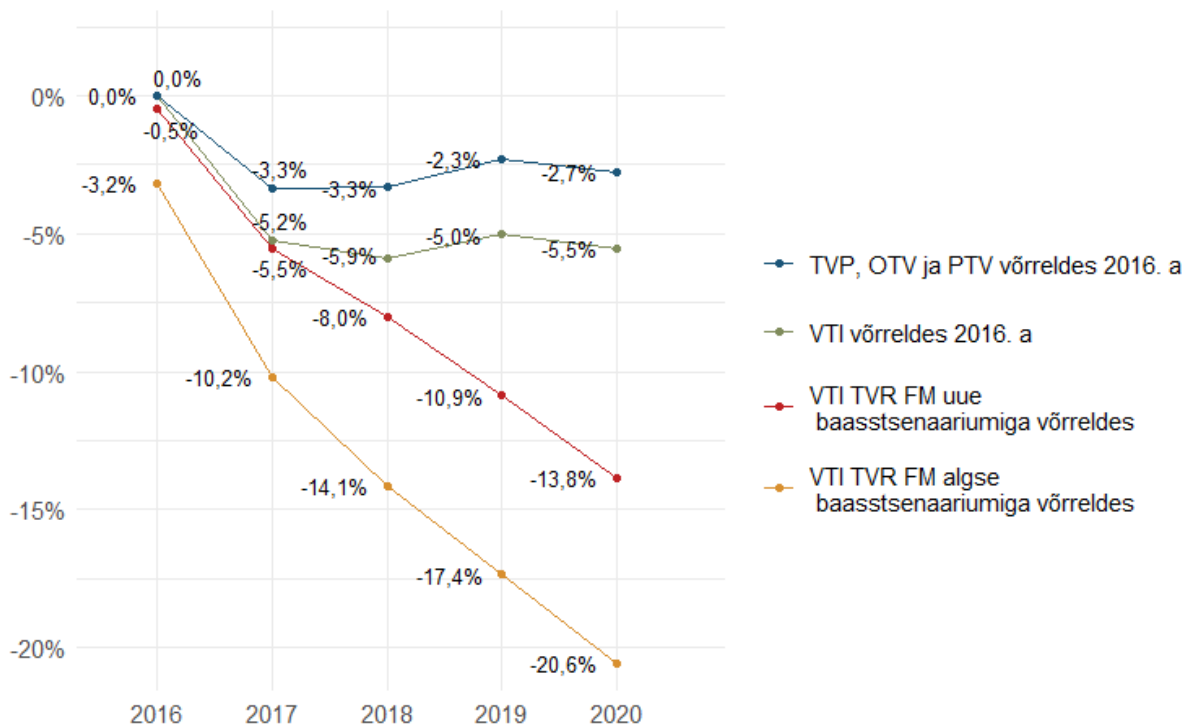
Võrreldes osalise ja puuduva töövõimega ja püsiva töövõimetusega inimeste koguarvu muutumist 2016. aasta lõpu seisuga, langes see kohe 2017. aastal 5,2% ja hilisematel aastatel olulist täiendavat langust polnud (vt Joonis 60). 2020. aasta lõpu seisuga oli VTI-de arv 5,5% väiksem kui 2016. aasta lõpus.

Indikaator seati aga töövõimetuspensionäridele, mitte kõikidele püsivalt töövõimetutele, ja osalise või puuduva töövõimega inimestele. Sihtrühma kitsama määratlemise korral on langus väiksem. Töövõimetuspensionäride lähendiks on püsivalt töövõimetud, kelle töövõimetuse ulatus oli 40% või rohkem. 2020. aasta lõpus oli 2,7% vähem OTV-sid, PTV-sid ja töövõimetuspensionäre kui 2016. aasta lõpus. Erinevus kõikide VTI-de langusega näitab, et alla 40% püsiva töövõimetuse ulatusega inimeste seas oli töövõimetuspensionäridega võrreldes suhteliselt enam neid, kes uude töövõime süsteemi ei jõudnud.

Nagu peatüki sissejuhatuses märgiti, ei näita VTI-de arvu muutus aja jooksul seda, kui suur on TVR-i mõju VTI-de arvule, sest vaja on võrdlust olukorraga, kus TVR-i poleks tehtud. Selline

baasstsenaarium konstrueeriti TVR-i finantsmudelis, kus eeldati püsivalt töövõimetute koguarvu kasvu jätkumist samasuguses tempos kui 2015. aastal. Sellise baasstsenaariumiga võrreldes on tegelik VTI-de koguarv juba 2017. aastal enam kui 10% väiksem ja 2020. aastaks 20,6% väiksem.

Joonis 60. Vähenenud töövõimega inimeste arvu languse protsent erinevalt defineeritud baastasemete suhtes



Allikad: ühendatud registriandmed, TVR FM 2022, autorite arvutused.

Baasstsenaarium, mille järgi VTI-de kasv oleks jätkunud TVR-ita samasuguses tempos nagu enne TVR-i, võib ülehinnata püsivalt töövõimetute arvu kasvu. Võib arvata, et püsivalt töövõimetute inimeste arvu kasv oleks pidurdunud ka TVR-ita, kui see oleks jõudnud juba küllalt kõrgele. Võimaliku kõrgema baas taseme efekti arvesse võtmiseks konstrueeriti baasstsenaarium väiksemate juurdekasvudega (vt ptk 2.4). Sellise baasstsenaariumi korral langeb VTI-de koguarv 2019. aastal ikkagi alla 10%, kuid 2020. aasta lõpus oli VTI-sid 13,8% vähem, kui oleks olnud 2020. aastal olukorras, kus TVR-i poleks tehtud.

Kokkuvõttes on TVR-i mõjul VTI-de arv eesmärgiks seatud suurusjärgus väiksem, kui see oleks olnud TVR-ita. VTI-de arv on aga 2020. aastal võrrelduna TVR-i alguse ajaga vähenenud vaid ca 5% jagu ja kui vaadata püsivalt töövõimetutest vaid 40% või suuremas ulatuses püsivalt töövõimetuid, siis on langus ca 3%.

3 Eesmärk: Võimaldada tervisekahjustusega ja vähenenud töövõimega inimestele parem juurdepääs tööturule, pakkudes selleks tuge ja erinevaid meetmeid

3.1 Sissejuhatus

Töövõimereformi üks peamisi eesmärke oli vähenenud töövõimega inimeste, eelkõige osalise töövõimega inimeste, aktiivsuse suurendamine tööturul. Reformi kavandades seati mitmeid eesmärke, mida reformi lõpuks saavutada loodeti. Näiteks seati eesmärk, et aastaks 2021 töötab 50% tööealistest osalise töövõimega inimestest. Selle eesmärgi saavutamise üheks eelduseks on olnud toe ja erinevate meetmete pakkumine vähenenud töövõimega inimestele, et aidata VTI-sid tööturul aktiveerida. Lisaks juba olemasolevatele töötukassa meetmetele loodi juurde mitmeid uusi teenuseid VTI-dele ning laiendati juurdepääsu varem kättesaadavatele teenustele. Samuti pandi reformi käigus rõhku VTI-de endi, tööandjate kui ka laiemalt ühiskonna teadlikkuse tõstmisele. Koostöös Eesti Tööandjate Keskliiduga viidi perioodil 2007–2021 läbi teavitustegevused eesmärgiga suurendada tööandjate teadlikkust, oskusi ja valmidust arvestamaks töötajate erinevate vajadustega ning vähendada teadlikkuse tõstmise kaudu eelarvamusi ja hirme vähenenud töövõimega inimeste palkamisega seonduvalt.

Peatükk annab ülevaate vähenenud töövõimega inimeste käekäigust tööturul ning seda mõjutanud teguritest. Samuti käsitletakse peatükis töötukassa tööturuteenuste pakkumist – teenuste kitsaskohti ning mõju hõivele. Ülevaade antakse ka VTI-de õpingutest ja haridusest, ning erinevate sihtrühmade hoiakutest töötamise, töö leidmise, töövõimetoetuse ja töövõimereformi suhtes.

Peatükk annab vastused järgmistele uurimisküsimustele (tsiteeritud hankedokumendist):

11. Milline oli perioodil 2016-2020 töövõimetuspensionäride ja VTI-de käekäik tööturul Eestis ja maakondades? sh milline oli nende tööhõive määr? sh millistel ametikohtadel nad peamiselt töötasid, milline oli nende lepingu liik, töökoormus, kui paljud tegid kaugtööd? sh miks püsiva töövõimetusega meeste hulgas on suurem töötus kui naiste hulgas? (vt ptk 3.2)
12. Tuginedes eeltoodule – hinnang indikaatori täitmisele seisuga 31.12.2020. Indikaator: Aastaks 2021 töötab 50% tööealistest osalise töövõimega inimestest - kui varasema süsteemi ajal sai ligikaudu 40% töövõimetuspensionäridest sotsiaalmaksuga maksustavat tulu, soovitakse suurendada nende inimeste osakaalu vähemalt 50%ni. (vt ptk 3.2)
13. Kuidas on muutunud töövõimetuspensionäride ja VTI-de osalemine tasemeõppes ja täienduskoolitustel võrreldes reformi eelse perioodiga? sh kas tasemeõppes või koolitustel sagedamini osalenud sihtrühm on olnud edukam tööle saamisel või tööl püsimisel, milline on õppimises enam osalenute profiil peamistes sotsiaaldemograafilistes lõigetes? (vt ptk 3.5)

14. Millised on perioodil 2016–2020 aktiivsuspõhjustega ja vähemalt ühe korra tööle asunud VTI-de „töötamise mustrid“ (töö leidmine, järjepidev töötamine, katkestamised töölt lahkumistega, pauside pikkus enne uue töökoha leidmist, ei ole uues süsteemis tööd leidnud jt)? sh milline on VTI-de profiil, kes ei ole aktiivsuspõhjustele vaatamata alates 2016. aastast ühtegi päeva õppinud ega töötanud (ja samas ei ole täidetud ka ükski teine aktiivsuspõhjust)? sh kuidas mõjutasid VTI-de käekäiku tööturul ja „töötamise mustreid“ peamised sotsiaaldemograafilised tunnused ning TK toetavate teenuste kasutamine/kättesaadavus? sh kas ja mida võimaldavad need mustrid (koos kvalitatiivselt kogutud andmetega) järeldada uue süsteemi sihtrühma ja süsteemi senise toimimise kohta? (vt ptk 3.2.4)
15. Lisaks töövõime toetamise süsteemile – millised muud ühiskondlikud tegurid ja mil määral mõjutasid VTI-de tööhõivet aastatel 2016-2020? sh millist mõju võis avaldada tööturu soodne olukord? sh kas ja kuidas mõjutas COVID-19 VTI-de tööhõivet 2020. aastal (võrdluses nii kogu- kui täielikult töövõimelise elanikkonnaga)? (vt ptk 3.2.3)
16. Milline on vanast süsteemist väljujate (nende töövõimetuspensionäride, kelle töövõime uues süsteemis hindamisel ei olnud vähenenud) edasine käekäik tööturul? sh kuidas töövõime hindamise läbinud, kuid töövõimeliseks hinnatud inimeste käekäik tööturul erineb võrreldes sotsiaal-demograafilise profiili osas sarnase, kuid osalise või puuduva töövõime hinnangut omava inimesega? (vt ptk 3.2.3.3 ja 3.2.3.4)
17. Kas VTI-de töötöingute ja tööl püsimise toetamiseks mõeldud TK nõustamine ning sihtrühmale suunatud tööturuteenused on asjakohased ja tulemuslikud? sh kas need on samaväärselt asjakohased ja tulemuslikud erinevatesse sotsiaalsetesse rühmadesse kuuluvate inimeste puhul? sh kas VTI-le suunatud tööturu- ja sotsiaalteenuste osutamine on kompleksne (teenuseid ei dubleerita ning erinevad teenused täiendavad teineteist) ning vastab individuaalsetele vajadustele ja piirangutele? Milline on seos teenuste kasutamise ja tööle saamise ning töötamise vahel? (vt ptk 3.3)
18. Millised on olnud aktiivsuspõhjuste kehtestamise mõjud osalise töövõimega inimeste kui meetme peamise sihtrühma tööhõivele ning töötösimise motivatsioonile? (vt ptk 3.2.4.3)
19. Milline on tööandjate hinnang VTI-de töölevõtmist toetavatele tööturuteenustele (nõustamine ja teavitamine, palgatoetus, sotsiaalmaksu hüvitamine VTI-de eest, tööruumide ja –vahendite kohandamine), kas need on asjakohased ning tulemuslikud ehk vähendavad takistusi VTI-de töölevõtmisel? sh kas ja kuidas mõjutab tööandjate hinnanguid teenustele see, kui palju on nad TK teenuseid kasutanud? (vt ptk 3.3.4)
20. Milline on VTI-de endi hinnang nende sihtrühma töölevõtmist toetavatele tööturuteenustele (nõustamine ja teavitamine, palgatoetus, sotsiaalmaksu hüvitamine VTI-de eest, tööruumide ja –vahendite kohandamine), kas need on asjakohased ning tulemuslikud ehk vähendavad takistusi VTI-de töölevõtmisel? sh kas ja kuidas erinevad hinnangud VTI-de erinevate peamiste sotsiaal-demograafiliste tunnuste lõikes? (vt ptk 3.3)

21. Eeltoodust tulenevalt – hinnang eesmärgi täitmisele. (vt ptk 3.3)
22. Kas ja millist osa on mänginud töövõimet toetavad teenused ja töövõimetoetuse maksmise tingimused varase (nii ennetähtaegse kui vanadus-) pensionile jäämise ärahoidmisel? sh võrrelda vastavaid muutuseid nii vanas kui uues süsteemis ning võrrelda VTI-de trende kogurahvastiku ja töövõimelise elanikkonnaga (samades vanusrühmades ja peamiste taustatunnuste lõikes). (vt ptk 3.3.6)
23. Kas terviseprobleemist või funktsioonihäirest tingitud erivajadusest tulenevalt oleks vaja spetsiifilisematele sihtrühmadele (nt psüühikahäirega, nägemis- või kuulmispuudega inimestele) suunatud erimeetmeid? (vt ptk 3.3 ja 3.3.3)
24. Milline oli töövõimetoetuse suurus erinevates sihtrühmades aastatel 2016-2020? sh millised olid tegelikud muutused toetuse suuruses, arvestades inflatsiooni? sh kui suur osa on neid, kelle töövõimetoetust on vähendatud, kuna nende sissetulek ületab ettenähtud ülempiiri? Milline on nende profiil peamistes sotsiaal-demograafilistes lõigetes? sh kui suur osa sihtrühmast on loobunud töövõimetoetusest, kuna ei soovi või ei saa täita aktiivsushõive? Milline on nende profiil peamistes sotsiaal-demograafilistes lõigetes? sh kas ja kuidas muudavad VTId oma käitumist tööturul, vältimaks töövõimetoetuse vähendamist? (vt ptk 3.4)
27. Kuidas on muutunud püsivalt töövõimetute inimeste hoiakud töö leidmise ja töötamise suhtes (sh võrreldes 2017. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt läbi viidud uuringuga)? (vt ptk 3.6)
28. Kuidas on muutunud püsivalt töövõimetute inimeste ja tööandjate peamised hoiakud TVRi suhtes (sh võrreldes 2017. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt tellitud uuringuga)? (vt ptk 3.6)

3.2 Vähenenud töövõimega inimeste hõive ja töötus

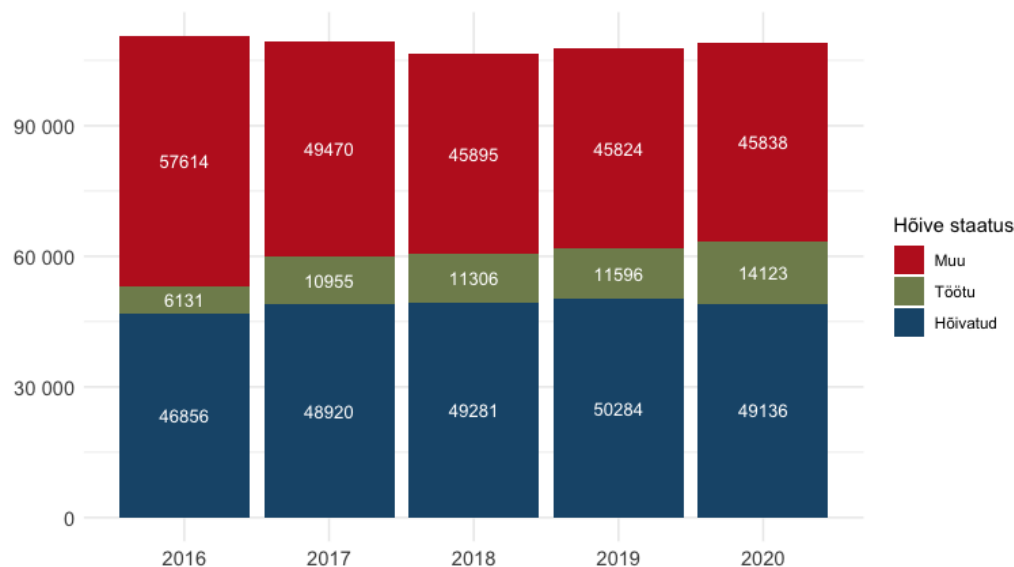
3.2.1 VTI-de tööturustaatus ja selle seosed sotsiaaldemograafilise profiiliga

3.2.1.1 Ülevaade VTI-de hõive staatusest

Aastatel 2016–2020 on vähenenud töövõimega inimeste käekäik tööturul paranenud – see tähendab, et hõivatute arv ja osakaal on pisut tõusnud ning mitteaktiivsus vähenenud (vt Joonis 61 ja Joonis 62). Täpsemalt tõusis vähenenud töövõimega inimeste hõive osakaal alates 2016. aastast kuni 2019. aastani 4 protsendipunkti – 42%-lt 46%-ni (vt Joonis 61). Perioodil 2019–2020 langes hõive osakaal 46%-lt 45%-ni. Selle üks mõjutegur võib olla COVID-19 pandeemia, mis sai alguse 2020. aasta alguses. Ühtlasi on tõusnud ka registreeritud töötute osakaal vähenenud töövõimega inimeste hulgas ning seda eelkõige töövõimereformi tõttu, kuivõrd suur osa püsivalt töövõimetuid inimesi liikus SKA süsteemist üle uude TK süsteemi ning osalise töövõimega inimestele tekkis seal töövõimetoetuse saamiseks aktiivsushõive kohustus. Alates 2016. aastast kuni 2020. aastani on 9

protsendipunkti langenud vähenenud töövõimega inimeste osakaal, kes ei olnud 31. detsembri seisuga registreeritud töötud ega teeninud detsembris töist tulu.

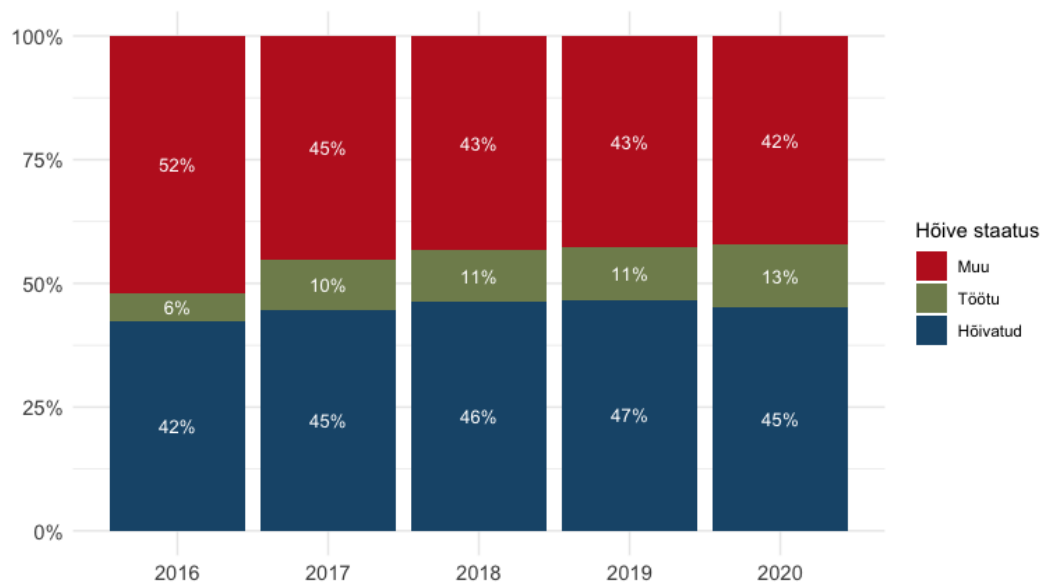
Joonis 61. Vähenenud töövõimega inimeste absoluutarvud hõive staatuste lõikes aastatel 2016–2020, aasta lõpu seisuga²⁹



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

²⁹ Vähenenud töövõimega inimesed hõlmavad nii töötukassas arvel olevaid osalise ja puuduva töövõimega inimesi ning vana süsteemi järgi ehk SKA-s hinnatud püsiva töövõimetusega inimesi. Hõive staatus on arvutatud detsembri seisuga deklareeritud töise tulu ja registreeritud töötuse staatuse alusel. Täpsemalt: hõivatud – inimene teenis detsembris töist tulu ja ei olnud 31. detsembri seisuga registreeritud töötu; töötu – inimene oli 31. detsembri seisuga registreeritud töötu; muu – inimene ei olnud 31. detsembri seisuga registreeritud töötu ja ei teeninud detsembris töist tulu ehk inimene oli mitteaktiivne.

Joonis 62. Vähenenud töövõimega inimeste osakaalud hõive staatuste lõikes aastatel 2016–2020, aasta lõpu seisuga³⁰



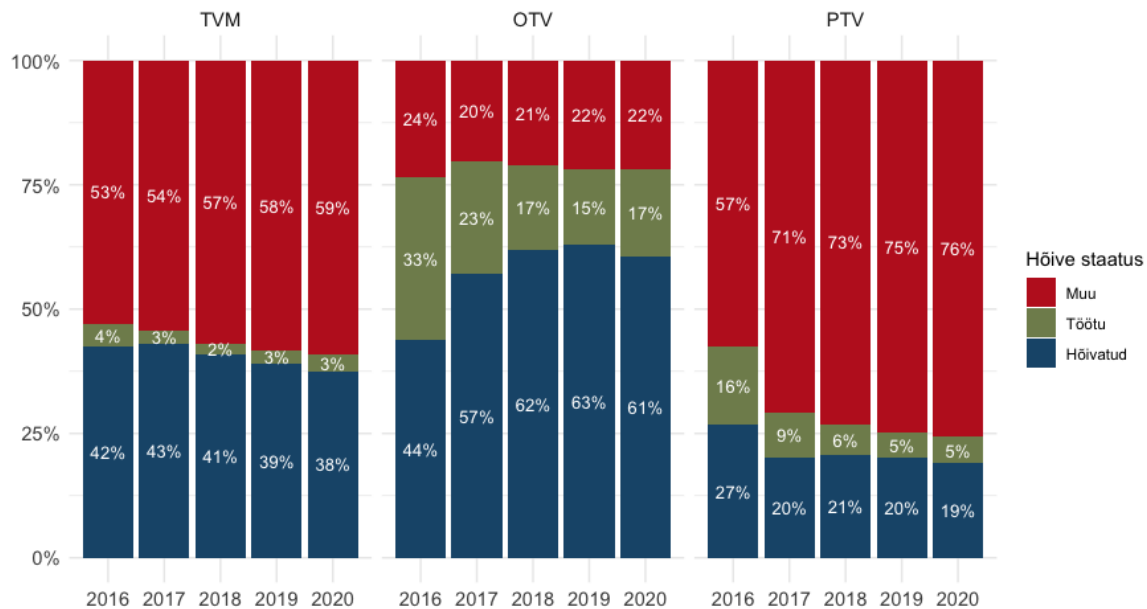
Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

3.2.1.2 Hõive staatus töövõime staatuse lõikes

Vaadates hõivestaatus töövõime staatuse lõikes, on näha, et **osalise töövõimega inimeste hõive on alates 2016. aastast märgatavalt tõusnud** (vt Joonis 63). Kui veel 2016. aastal oli osalise töövõimega inimestest hõives 44%, siis 2019. aastast oli hõives 63% ning 2020. aastast 61%. Osalise töövõimega inimeste seas on hõive kasv tulnud eelkõige registreeritud töötuse vähenemise arvelt – registreeritud töötus on langenud viie aastaga 33% pealt 17%-ni. Hõive on tõusnud ka nende inimeste hulgas, kellel töövõime vähenemist hindamisel ei tuvastatud ning seda eelkõige registreeritud töötuse vähenemise arvelt. Puuduva töövõimega inimeste hõive on samal ajal vähenenud 27%-lt 19%-ni, mis võib olla tingitud sellest, et hindamised on aja jooksul läinud täpsemaks. Samal ajal on vähenenud puuduva töövõimega inimeste registreeritud töötus ja mitteaktiivsus on kasvanud 57%-lt 76%-ni. Sarnaselt puuduva töövõimega inimestega, on nelja aastaga langenud hõive ning tõusnud mitteaktiivsus ka nendel inimestel, keda hinnati SKA-s püsivalt töövõimetuteks ning kes ei ole töötukassa süsteemi üle läinud.

³⁰ Ibid.

Joonis 63. Vähenenud töövõimega inimeste hõive staatus töövõime staatuse lõikes aastatel 2016–2020, aasta lõpu seisuga

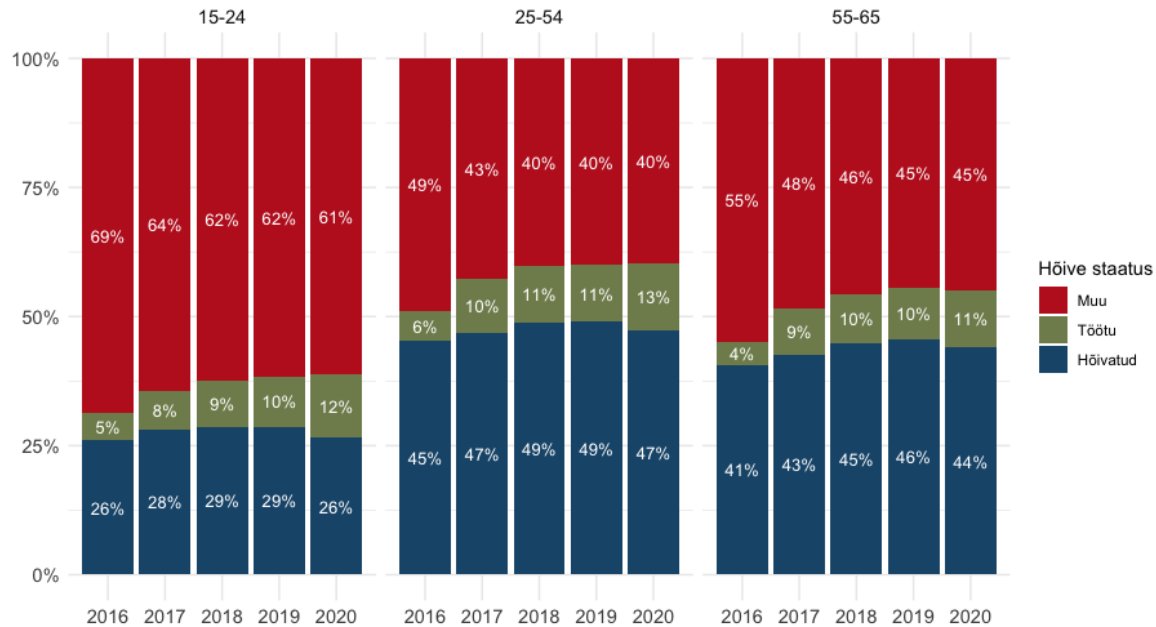


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

3.2.1.3 Hõive staatus vanusegruppide lõikes

Vanusegruppide (15–24, 25–54, 55–65) lõikes on hõive staatuse muutumine ajas **sarnane kõigis vanusegruppides** (vt Joonis 64). Kõigis kolmes vanusegrupis on vahemikus 2016–2018 kasvanud hõive, vähenenud mitteaktiivsus ning kasvanud registreeritud töötus. Hõivatute osakaal on läbi aastate kõige kõrgem 25–54-aastaste vanusegrupis ning kõige madalam, aga ka kõige väiksemate muutustega, 15–24-aastaste vanusegrupis. Viie aasta jooksul tõusis registreeritud töötus kõige enam 25–54-aastaste vanusegrupis (7 protsendipunkti). Mitteaktiivsus aga vähenes kõige enam 55–65-aastaste vanusegrupis (10 protsendipunkti) ning seda eelkõige registreeritud töötuse kasvu arvelt.

Joonis 64. Vähenenud töövõimega inimeste hõive staatus vanuse lõikes aastatel 2016–2020, aasta lõpu seisuga

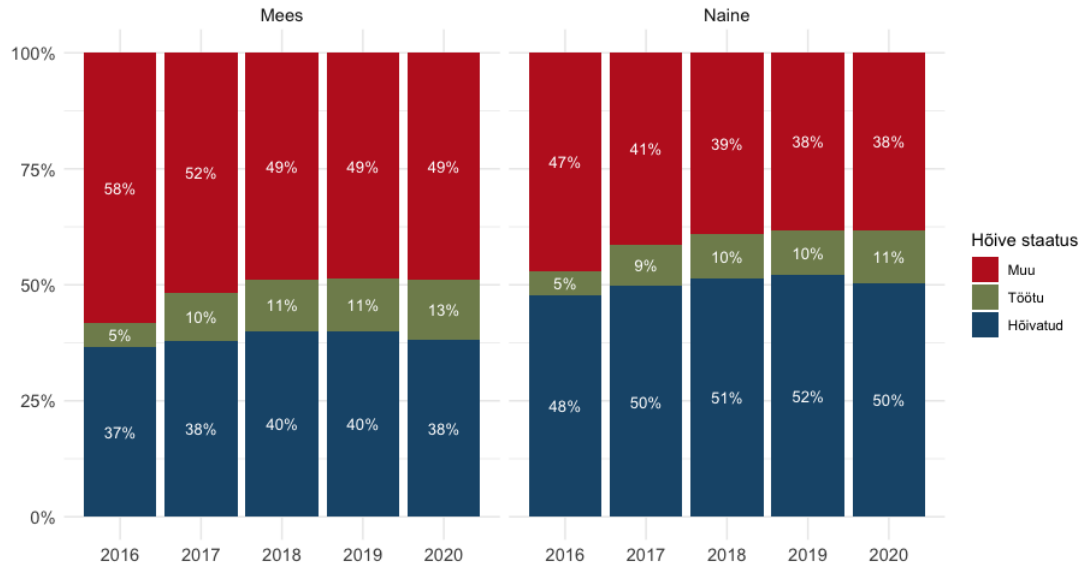


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

3.2.1.4 Hõive staatus soo lõikes

Soo lõikes on aastatel 2016–2020 vähenenud töövõimega **naiste hõive olnud võrreldes meestega keskmiselt ca 12 protsendipunkti kõrgem** (vt Joonis 65). Kui aastal 2016 oli vähenenud töövõimega naistest hõivatud 48% ning meestest 37%, siis 2020. aastaks olid need määrad vastavalt 50% ning 38%. Ühtlasi on naised meestega võrreldes vähem mitteaktiivsed ning vähenenud töövõimega mehi, kes on registreeritud töötud, on läbi aastate ca paar protsendipunkti rohkem kui naisi. Samas on TK avaliku statistika andmetel täielikult töövõimeliste registreeritud töötute hulgas olukord vastupidine ehk läbi aastate on naisi töötute hulgas rohkem kui mehi.

Joonis 65. Vähenenud töövõimega inimeste hõive staatus soo lõikes aastatel 2016–2020, aasta lõpu seisuga



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Eelneva põhjal on selge, et vähenenud töövõimega meeste ja naiste töötuse vahel on erinevused. Üks variant hindamaks, mis seda erinevust selgitab, on kasutada Oaxaca-Blinder dekompositsiooni meetodit. Dekompositsioon võimaldab hinnata, kui suur osa erinevusest tuleneb inimeste taustatunnuste või tööturu käitumisega seotud teguritest (n-ö seletatav erinevus) ning kui suur osa ei ole mõõdetavate tunnustega selgitatav (selgitamata erinevus).³¹ Analüüsis kasutati sõltuva tunnuseks tööturu seisundit (töötud vs. hõivatud) ja sõltumatute tunnustena haridustaset, vanusegruppe (5-aastase vahega) ja töövõime protsenti (mudel 1) / töövõime ulatust (mudel 2). Analüüsis tehti perioodi 2016–2020 andmetel kaks mudelit, millest esimene põhines TVM-i (mudel 1) ja teine osalise ja puuduva töövõimega inimeste (mudel 2) andmetel (vt ka Tabel 3).

Tabel 3. Oaxaca-Blinder dekompositsiooni tulemused vähenenud töövõimega meeste ja naiste töötuse erinevuse teguritele perioodil 2016–2020

Indikaator		Mudel 1 (TVM)			Mudel 2 (OTV ja PTV)		
		Koefitsient	Std.err	Statistiline olulisus	Koefitsient	Std.err	Statistiline olulisus
Üldine	Meeste töötuse määr	0,0872	0,0014	0,000	0,2695	0,0016	0,000
	Naiste töötuse määr	0,0727	0,0011	0,000	0,1927	0,0012	0,000
	Erinevus	0,0144	0,0018	0,000	0,0768	0,0020	0,000
	Selgitatud erinevus	0,0063	0,0004	0,000	0,0133	0,0004	0,000

³¹ Nimetatud meetodit rakendatakse klassikaliselt näiteks palgaerinevuste uuringus nii soo-, rassiliste kui etniliste erinevuste paremaks selgitamiseks.

Indikaator		Mudel 1 (TVM)			Mudel 2 (OTV ja PTV)		
		Koefitsient	Std.err	Statistiline olulisus	Koefitsient	Std.err	Statistiline olulisus
	Selgitamata erinevus	0,0081	0,0018	0,000	0,0635	0,0020	0,000
Selgitatud erinevus	Haridustase	0,0039	0,0003	0,000	0,0130	0,0004	0,000
	Vanusegrupid	0,0013	0,0003	0,000	0,0002	0,0002	0,391
	Töövõimetuse protsent/töövõime ulatus	0,0011	0,0002	0,000	0,00003	0,00003	0,349
Vaatluste arv		94 525			180 435		

Märkus. Töötuse määr on vastava grupi (nt TVM) töötute osatähtsus tööjõus (töötud+hõivatud).

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Esimese mudeli analüüsi tulemused näitavad, et püsivalt töövõimetute meeste ja naiste töötuse määra erinevus on 1,4 protsendipunkti, sh tööjõus osalevate meeste seas on töötuid 8,7% ja naiste seas 7,3%³². Meeste ja naiste töötuse määrast selgitasid valitud tegurid ära 0,6 protsendipunkti; 0,8 protsendipunkti erinevusest jäi nende teguritega selgitamata (kokku 1,4). Siiski on oluline välja tuua, et tulemused sõltuvad palju analüüsiks kasutatavatest muutujatest ja töötuse põhjuseid selgitavad tunnused uuringus kasutatavates registriandmetes olid piiratud. Sel põhjusel jääb suur osa erinevustest selgitamata.

Siiski osutusid esimeses mudelis kõik valitud tegurid (haridustase, vanusegrupp, töövõimetuse protsent) erinevuste selgitamisel statistiliselt oluliseks. Kõige olulisemaks teguriks osutus **haridustase**, mis selgitas 0,4 protsendipunkti TVM-ide meeste ja naiste töötuse määra erinevusest. See tuleb sellest, et madalama haridustasemega TVM-ide seas on töötuid rohkem ja hõivatuid vähem kui kõrgharidusega töövõimetute seas ning samas naiste seas on kõrgharituid rohkem. Autorid katsetasid täiendavaid mudeleid, kus näiteks lisati mudelisse piirkond või alampalk, kuid need ei osutunud töötuse erinevuste selgitamisel oluliseks. Lisades mudelisse üleriigilise meeste ja naiste aastase töötuse määra, selgitas see ära suure osa püsivalt töövõimetute meeste ja naiste vahelisest töötuse erinevusest. Samas on see tunnus korreleerunud ka sõltuva muutujaga (püsivalt töövõimetute töötuse määr) ja ühe tunnuse inimesed sisalduvad ka teises, mis võib analüüsi tulemusi mõjutada. Seetõttu otsustati üleriigiline töötuse määr lõplikust mudelist välja jätta.

Teises mudelis oli töötute osakaal tööjõust suurem aktiivsuskohustuse tõttu, mis kaasneb osalise töövõime korral toetuse saamisega. Seega oli analüüsi järgi meeste seas töötuid 26,9% ja naiste seas 19,3%, sh erinevus meeste ja naiste töötuse määras oli 7,6 protsendipunkti. Jättes mudelisse 2 samad selgitavad tunnused, mis mudelis 1, siis oli teise mudeli kirjeldatuse tase oluliselt madalam. Mudel suutis ära selgitada kõigest 1,3 protsendipunkti meeste ja naiste töötuse erinevusest ja 6,4 pp jäi

³² Töötuse määra (%) ning selle meeste ja naiste vahelise selgitatud ja selgitamata erinevuse leidmiseks korrutatakse eelnevas tabelis olevad koefitsiendid 100-ga.

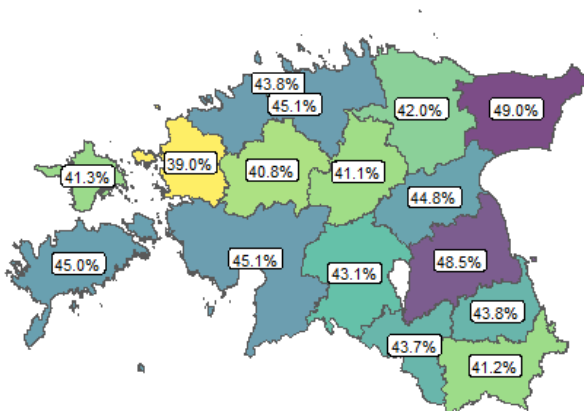
selgitamata. Sealjuures teise mudeli puhul ei osutunud tövvõime ulatus ja vanusegrupid statistiliselt oluliseks ja kogu leitud erinevuse selgitas ära vaid haridustase.

3.2.1.5 Hõive staatus maakondade lõikes

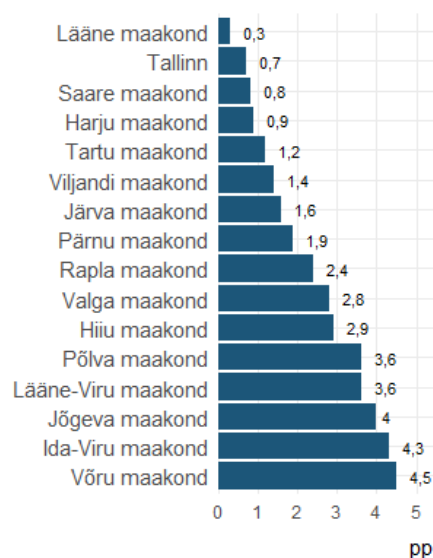
Kõigis maakondades kasvas vaatlusaluse nelja aastaga hõivatute osatähtsus, langes mitteaktiivsus ning suurenes registreeritud töötus. Nii 2016. kui ka 2020. aastal on vähenenud tövvõimega inimeste hõive kõrgeim Tartu maakonnas (vastavalt 47% ja 49%). Hõivatute osakaal oli 2020. aastal kõige madalam Lääne maakonnas ning hõive kasv oli 2016. aastaga võrreldes samuti väikseim Lääne maakonnas (0,3 protsendipunkti) ning Tallinnas (0,7 protsendipunkti) (vt Joonis 66). Kõige suurem muutus võrreldes 2016. aastaga on VTI-de hõives toimunud Võru maakonnas, Ida-Virumaal ning Jõgeva maakonnas (vastavalt 4,5, 4,3 ning 4 protsendipunkti) (vt Joonis 66).

Joonis 66. Protsent VTI-dest, kes olid hõives 2020. aasta lõpu seisuga ja hõive muutus aastatel 2016–2020 (protsendipunktides)

2020



Muutus 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

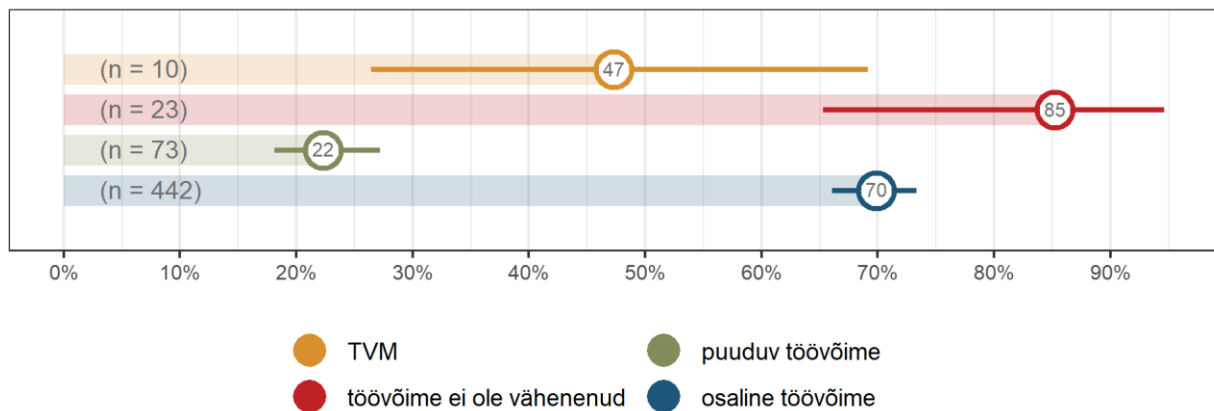
3.2.2 VTI-d hõives – ameti, lepingu liigi, töökoormuse ning kaugtöö tegemise lõikes

3.2.2.1 Hõive küsitluse järgi

Küsitluse põhjal on VTI-de hõive 2021. a sügisel veidi suurem, kui registriandmetest leitud 45% 2020. aasta lõpus. Küsitluse järgi töötab vähenenud tövvõimega inimestest 51–57,5%. Töötamise muster on aga tövvõime gruppide vahel analoogne nii registri- kui küsitlusandmetel (vt Joonis 67). Küsitluse järgi kõrgem töötamise osakaal võib näidata nii seda, et VTI-dest osa teeb tasustamata tööd või saab

töötasu ümbrikupalgana, mistõttu ei paista tööjõumaksude järgi töötamine registriandmetest välja, kui seda, et 2021. aasta sügiseks oli üldine tööturu olukord parem võrrelduna 2020. aasta lõpuga. Vabatahtlikku tööd on enda hinnangul teinud ca 5% VTI-dest.

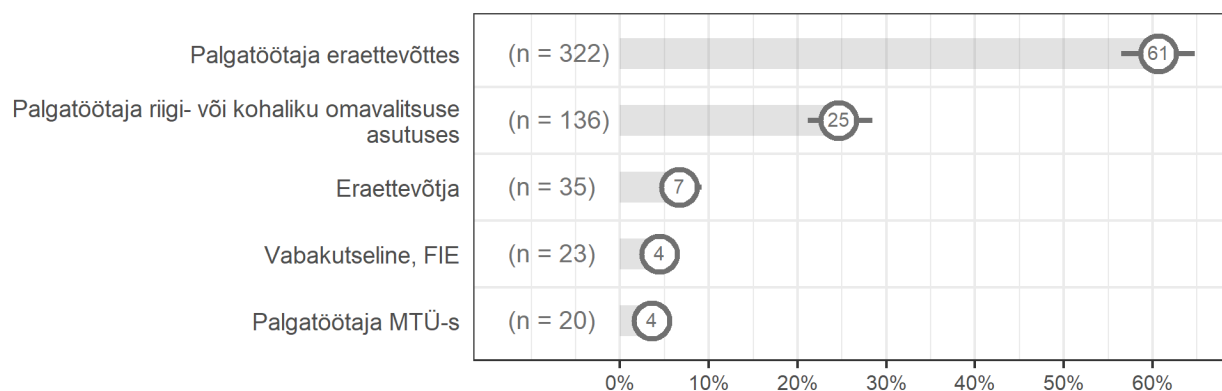
Joonis 67. Vähenenud töövõimega inimeste töötamine töövõimegruppide lõikes (töötavate protsent osalise töövõimega, puuduva töövõimega, püsiva töövõimetusega (TVM) inimestest või neist, kellel töövõime vähenemist ei tuvastatud)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, töötamise tunnus küsimusest B01: „Kas Te teete praegusel ajal tasustatud tööd (olete palgatööl, tegelete ettevõtlusega või teete muud tasustatud tööd)?“. Töövõimestatuse tunnus TK ja SKA registriandmetest küsitluse toimumise ajal.

Küsitluse järgi on kõige rohkem töötavate VTI-de seas palgatöötajaid eraettevõtetes, ca 60%. Riigi või KOV asutustes on palgatöötajana ca veerand, alla 10% on eraettevõtjaid, FIE-sid ja MTÜ-s töötajaid (vt Joonis 68).

Joonis 68. Töötavate vähenenud töövõimega inimeste (VTI) töökoht (protsent töötavatest VTI-dest)

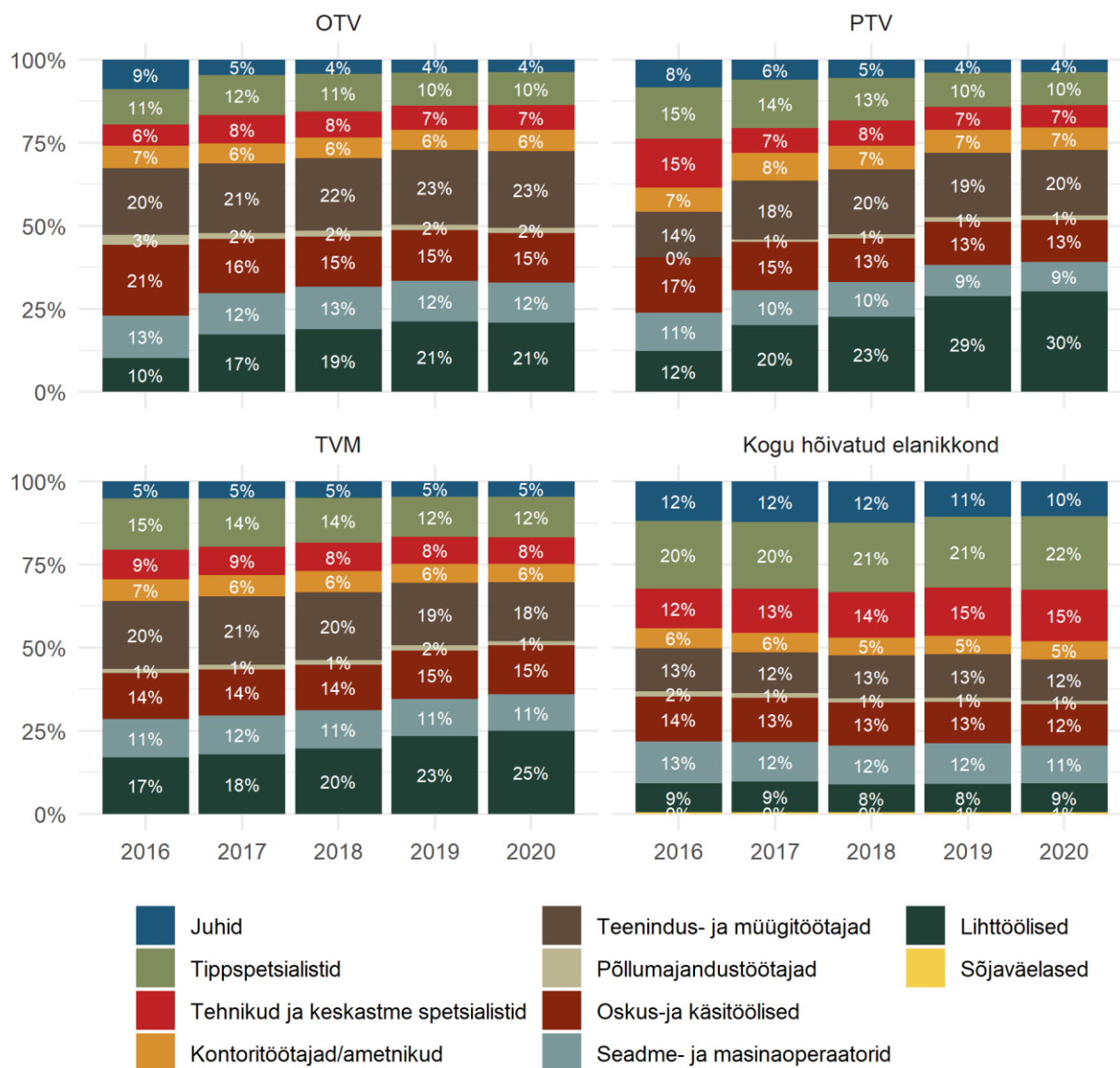


Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B02: „Kas Te olete ...?“.

3.2.2.2 Ametid

Registriandmetel on osalise ja puuduva töövõimega inimesed peamiselt hõivatud teenindustöötajatena (2019. aastal³³ 22%), lihttöolistena (21,5%) ning oskus- ja käsitöolistena (15%).

Joonis 69. Vähenenud töövõimega inimeste hõive ametinimetuste lõikes võrrelduna kogu rahvastikuga perioodil 2016–2020



Märkus. OTV, PTV ja TVM andmed 2020. aasta kohta sisaldavad üksnes esimest kolme kuud.

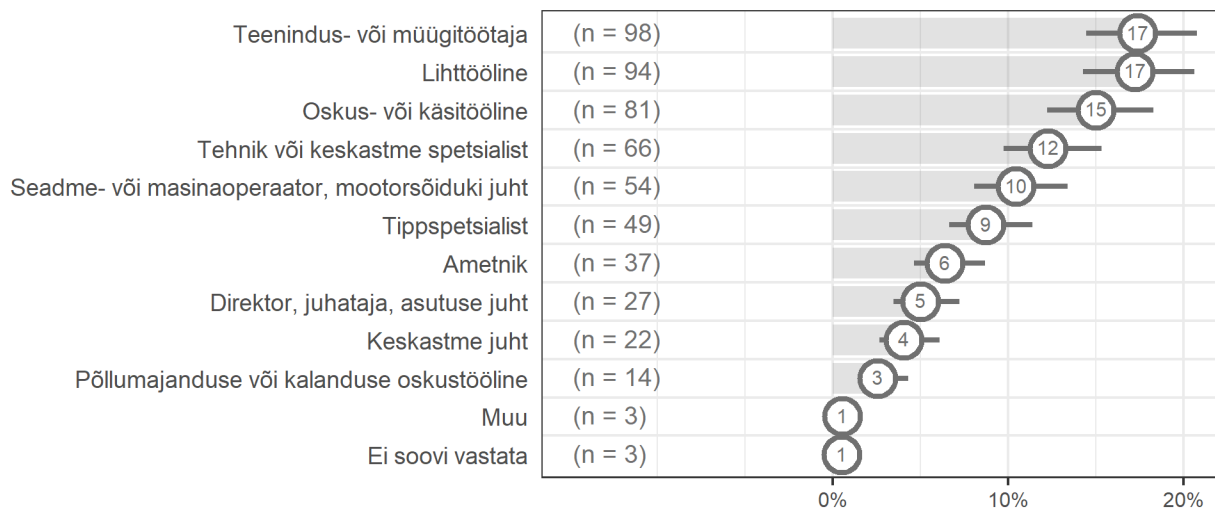
³³ 2019. aasta registriandmed on viimased tervikandmed. 2020. aasta kohta on andmed olemas üksnes esimese kolme kuu kohta.

Allikad: autorite arvutused registriandmete põhjal (leitud on aasta keskmine). Kogu elanikkonna hõive ametialade lõikes tugineb Statistikaameti tabelile „TT2109: Hõivatud ja palgatöötajad ametiala järgi“.

Seadme- ja masinaoperaatoreid on ligikaudu 12%. Vähem on osalise ja puuduva töövõimega inimeste seas põllumajandustöötajaid (1,5%) ja juhte (4%). Tippspetsialiste ja tehnikuid on vastavalt 10% ja 7%. Üle aastate olulisi muudatusi toimunud ei ole. Mõnevõrra on vähenenud juhtide ja tippspetsialistide osakaal ja kasvanud teenindustöötajate ja lihttöölise osakaal. Võrreldes osalise ja puuduva töövõimega inimesi, on viimaste seas rohkem lihttöölisi (2019. aastal 29% vs. 21%) ning vähem teenindustöötajaid (19% vs. 23%), oskus- ja käsitöölisi (13% vs. 15%) ning seadme- ja masinaoperaatoreid (9% vs. 12%) (vt Joonis 69). 2019. aastal oli töövõimetuspensionäride seas hõivatud 23% lihttöölisena, 19% teenindustöötajana, 15% oskus- ja käsitöölisena, 12% tippspetsialistidena ning 11% seadme- ja masinaoperaatoritena (vt Joonis 69). **Võrreldes vähenenud töövõimega inimeste hõivet kogu elanikkonnaga on vähenenud töövõimega inimeste seas rohkem neid, kes on hõivatud madalamatel ametikohtadel ja vähem on juhte, tippspetsialiste ning keskastme spetsialiste** (vt Joonis 69).

Registriandmete tulemused ühtivad ka küsitluse tulemustega, mille järgi on töötavate VTI-de seas enim teenindus- ja müügitöötajaid, lihttöölisi ja oskus- või käsitöölisi ning tehnikuid või keskastme spetsialiste (vt Joonis 70). Kõige vähem on vähenenud töövõimega inimeste seas keskastme juhte ja põllumajanduse või kalanduse oskustöölisi.

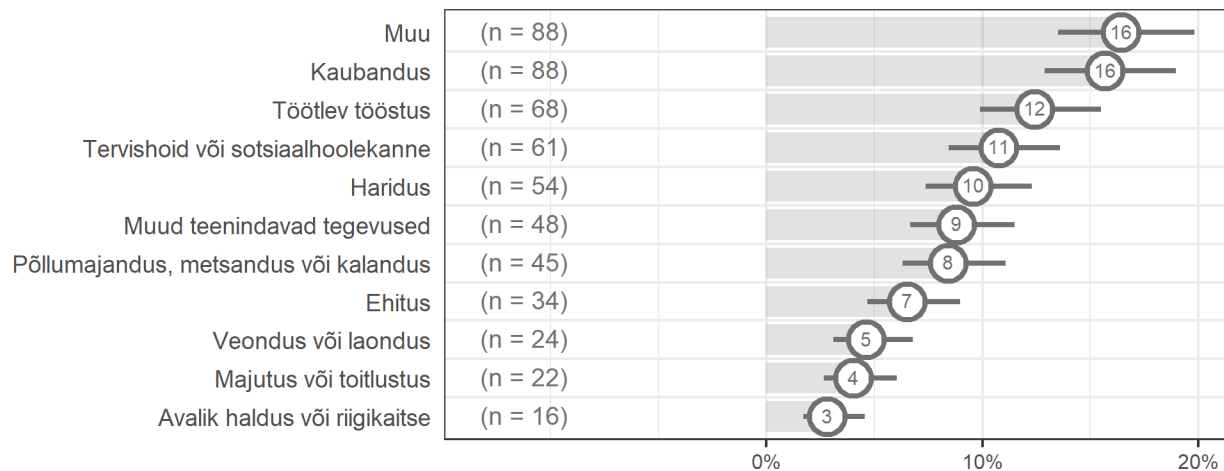
Joonis 70. Vähenenud töövõimega inimeste ametikoht (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B03: „Mis on Teie ametikoht?“.

Majandusharudest töötab VTI-sid küsitluse järgi kõige enam kaubanduses, ca 16%, töötlevas tööstuses ning tervise- ja sotsiaaltoetuskandades (vt Joonis 71). Esimesest nimetatust oluliselt vähem, kuid ca 10% töötab hariduses, põllumajanduses ja metsanduses, muus teenindavas sektoris ja ehituses. Muudes majandusharudes on VTI-sid oluliselt vähem.

Joonis 71. Töötavate vähenenud töövõimega inimeste töökoha majandusharu (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B05: „Millises majandusharus see asutus/ettevõtte peamiselt tegutseb (või Teie FIE-na tegutsete)?“, milles variandid, mida esines vähem kui 3%, koondati variandi „Muu“ alla.

Kuigi intervjuudest VTI-dega selgus, et töötamist nähakse eneseteostuse, inimeseks olemise ja toimetuleku mõttes kasulikuna, **võib töötamine VTI-le tekitada ka uusi terviseprobleeme**. Selle taga on erinevad põhjused, mis laias laastus jaotuvad kaheks: VTI käitumisest ja tööandja käitumisest tulenevad põhjused, mille mõlema taustal on omakorda laiem ühiskondlik kontekst. VTI käitumisest tulenevate põhjuste hulka saab lugeda teadlikult mittesobivate tööde tegemise, oma võimete ülehindamise ja seeläbi üle pingutamise ning tööandja eest oma tervisemurede varjamise. Tööandjast tulenevad põhjused on näiteks madal teadlikkus meetmetest, millega VTI-sid tööl toetada või tahtlik tegevuspiirangutega mittearvestamine.

Osa VTI-sid töötab neile mittesobilikel ametikohtadel, kuna nad ei näe perele piisava sissetuleku tagamiseks muud võimalust. Seejuures võivad nad unistada teistsugusest tööst, kuid ei suuda leida lahendust, mis võiks aidata neil selleni jõuda. Sobivaid tööpakkumisi tundub tööturul olevat vähe ning haaratakse või hoitakse kinni igast vähegi oskustega sobivast võimalusest. Sellised tendentsid tulid eriti esile alaealiste laste (üksik)vanemate ja vanemaealiste inimeste puhul.

„Ma mitu aastat otsin tööd. Siin ja seal olin, kasvõi nendes samades lillepoodides siin – ma olen seda asja ka õppinud ja oskan seda asja. Aga see on ikka täiskohaga. Ma tean missugused koormused need on. Ma teadsin küll, et ma füüsiliselt ei jaksa seda teha, aga millestki ju peab elatuma! [...] See suvekohvik oli minu tervise seisukohast nii vale valik, aga kus ma siis saan? Haarad ju ikka igast võimalusest kinni, nii kui midagi pakutakse. Mis sest et õhtul pärast tööd krõbistasid tablette. See on tegelt nii absurdne.“ (Maia, OTV, töötab, eesti, 45–49)

Kroonilise valuga elavatel inimestel ei olegi sageli võimalust sobivat tööd teha, kuna valud on pidevad ja ei sõltu otseselt liigutamisest või asenditest.

„Läbi valu tuleb tööd teha. Aga kuidas teisiti ellu jääda, ei jää kuidagi, kui ei tööta.” (Larissa, OTV, töötab, vene, 50–54)

VTI-d ise pigem oma õiguste eest ei seisa: ühest küljest tunnistatakse intervjuudes, et ei olda piisavalt oma õigustega kursis, teisalt kardetakse töökaotust. Olenemata haridustasemest või töötamise valdkonnast tajuvad VTI-d end töösuhetes nõrgema osapoolena. Leplikkus tervist kahjustavate töötingimustega võib viia läbipõlemiseni, mis tähendab, et lisaks esialgsele probleemile tuleb ka sellest taastuda.

3.2.2.3 Lepingu liigid

Nii registriandmete kui ka küsitluse kohaselt töötavad vähenenud töövõimega inimesed peamiselt **töölepinguga** (91%). Seda kinnitavad ka küsitluse tulemused, mille kohaselt töötab enamik vähenenud töövõimega inimesi (93%) töölepingu alusel või avalikus teenistuses, oluliselt vähem on neid, kes töötavad töövõtu- või käsunduslepingu alusel (vt Joonis 72). Registriandmete kohaselt töötab ligikaudu 6% võlaõigusliku lepingu alusel ja 1,4% on juhtimis- või kontrollorgani liikmed. Avalikus teenistuses töötab 1% vähenenud töövõimega inimestest. Puuduva töövõimega inimeste seas on rohkem neid, kes töötavad võlaõigusliku lepingu alusel võrreldes nendega, kellel on osaline töövõime (12% vs. 5%) ja vastavalt vähem neid, kes on hõivatud töölepingu alusel (84% vs. 92%) (vt Tabel 4). 2019. aastal oli puuduva töövõimega inimeste seas rohkem ka neid, kes teevad vabatahtlikku tööd (1,6%), võrreldes osalise töövõimega inimestega (0,3%) ning töövõimetuspensionäridega (0,7%). Töövõimetuspensionäride seas töötas 2019. aastal 89% töölepinguga, 7% võlaõigusliku lepingu alusel ja 1,3% oli avalikus teenistuses (vt Tabel 4). Vähenenud töövõimega inimeste hõive osakaal töösuhete liigi järgi 2019. aastal (protsentides)

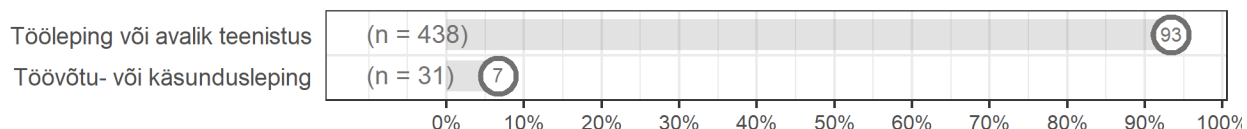
	TVM	OTV	PTV
Tööleping	89,4	92,1	83,7
Avalik teenistus	1,3	1,0	0,8
Kõrgem riigiteenistuja	0	0,0	0,0
Vabatahtlik	0,7	0,3	1,6
Võlaõiguslik leping	7,1	5,1	11,6
Juht kontrollorgani liige	1,1	1,1	12,0
Muu	0,4	0,3	0,4
Kokku	100,0	100,0	100,0

Märkus. OTV, PTV ja TVM-i andmed 2020. aasta kohta sisaldavad üksnes esimest kolme kuud ja seega on siin esitatud viimase tervikaasta ehk 2019. aasta andmed.).

Perioodil 2016–2020 (2020. aastal esimesed kolm kuud) lepingu liikides olulisi muudatusi toimunud ei ole. Kui vaadata kõiki palgatöötajaid Eestis (ka need, kelle töövõime ei ole vähenenud), siis 2019.

aastal töötas samuti suurem osa töölepinguga või teenistuslepinguga (kokku 98,6%) ja 1,3% töövõtulepingu või käsunduslepinguga.³⁴

Joonis 72. Vähenenud töövõimega töötaja või ametniku lepingu liik (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest, kes ei ole juhtival ametikohal)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B06: „Millise lepingu alusel Te töötate?“.

Tabel 4. Vähenenud töövõimega inimeste hõive osakaal töösuhte liigi järgi 2019. aastal (protsentides³⁵)

	TVM	OTV	PTV
Tööleping	89,4	92,1	83,7
Avalik teenistus	1,3	1,0	0,8
Kõrgem riigiteenistuja	0	0,0	0,0
Vabatahtlik	0,7	0,3	1,6
Võlaõiguslik leping	7,1	5,1	11,6
Juht kontrollorgani liige	1,1	1,1	12,0
Muu	0,4	0,3	0,4
Kokku	100,0	100,0	100,0

Märkus. OTV, PTV ja TVM-i andmed 2020. aasta kohta sisaldavad üksnes esimest kolme kuud ja seega on siin esitatud viimase tervikaasta ehk 2019. aasta andmed.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Enamik töötavaid intervjueerituid töötasid samuti püsivalt töölepinguga, mõnel inimesel oli hiljutisi kogemusi käsunduslepinguga töötamisel. Oli ka paar inimest, kes töötasid või olid töötanud mitteametlikult. Püsiva töölepingu alusel töötavad VTI-d leidsid, et see lepingu liik annab neile piisavalt kindlustunnet ja et nende õigused on kaitstud.

Koroonapandeemiast tekkinud ühiskonna n-ö lukku panemine tõi huvihariduse ja spordi vallas töötavatele inimestele raskusi, sest näiteks paljud treenerid töötasid käsunduslepingute alusel, mis võimaldas tööandjatel lihtsamalt ajutiselt töösuhted peatada. Nii jäi 2020. aasta kevadel ja suvel ujumistreenerina töötanud naine tõise sissetulekuta:

„Aga me tapsime ennast seal, hästi suur koormus oli. Nagu viimati oli, et ma pidingi vähendama [koormust] ja siis ei tulnud haigekassa enam peale juba [...] Ta [tööandja] oleks hästi õnnelik, et

³⁴ Kogu elanikkonda hõlmavad andmed tuginevad Statistikaameti tabelile „TT262: Palgatöötajad soo, elukoha ja töösuhte liigi järgi“.

³⁵ Joonisel on välja toodud aasta 2019, kuivõrd üle aastate ei toimunud olulist muudatust ning 2020. aasta jäeti jooniselt välja, kuna 2020. aasta kohta on olemas ainult 3 esimese kuu andmed.

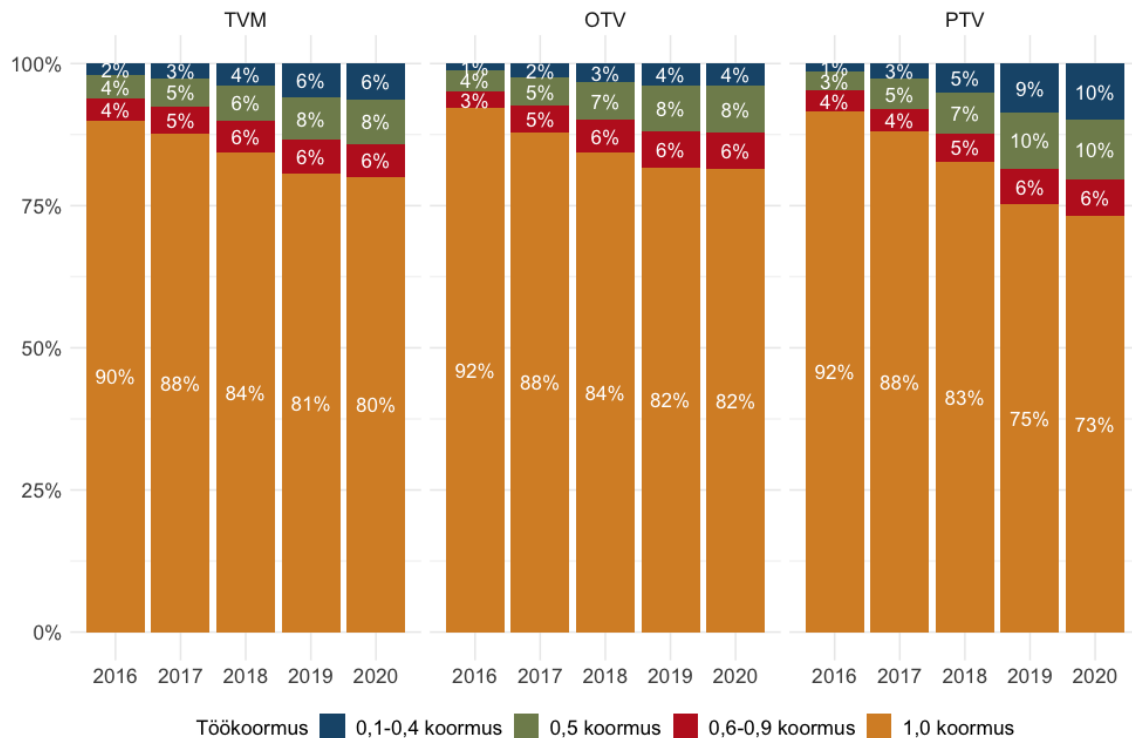
ta ei pea makse maksma [sotsiaalmaksu VTI pealt], aga mis sellest, et ma olen vähenenud töövõimega – graafik on selline, sissetulek on selline... Näiteks mul oli operatsioon, siis ma olin 9 päeva kodus haiguslehel [...] siis ma ootasin seda raha ka haiguse tõttu ja siis ma sain nihukese vastuse, et kuna ma olen käsunduslepingu peal, siis tööandja omal valikul annab sulle selle haigusraha ja mina ei saanud. Muidugi sa tahad tööle, kui sa oled haige, ilma rahata, sa kiiremini tahad tööle, sa tahad süüa ju (naerab)! Aga lõpetasin ujulas koroonakriisi ajal eelmine aasta, meil oli käsundusleping, millega nad viskasid meid treenereid välja.” (Maria, OTV, töötab, vene, 45–49)

3.2.2.4 Töökoormus

Registriandmete kohaselt töötas kõikidest OTV-dest ja PTV-dest 2016. aastal 93% täiskoormusega (1,0), kuid 2019. aastal 82%. Perioodil 2017–2020 on täiskoormusega töötavate vähenenud töövõimega inimeste arv järjest vähenenud. Vähem on neid, kes töötavad väga madala ehk 0,1 või 0,2 koormusega (kokku ligikaudu 1%). 2019. aastal töötas ligikaudu 8% osalise ja puuduva töövõimega hõivatud inimestest 0,5 koormusega. Puuduva töövõimega inimeste seas on täiskoormusega (1,0) töötavate inimeste osakaal madalam võrreldes osalise töövõimega inimestega (75% vs. 82%) ja rohkem on neid, kes töötavad 0,1–0,5 koormusega (19% vs. 12%) (vt Joonis 73).

Töövõimetuspensionäride seas on täiskoormusega (1,0) töötavate inimeste osakaal madalam kui osalise töövõimega inimeste seas, kuid kõrgem kui puuduva töövõimega inimeste seas (2019. aastal 81%). 0,6 kuni 0,9 koormusega töötavaid töövõimetuspensionäre on kokku ligikaudu 6% (vt Joonis 73). Poole koormusega (0,5) töötab 2019. aastal 8% töövõimetuspensionäridest (vt Joonis 73).

Joonis 73. Vähenenud töövõimega inimeste töökoormus perioodil 2016–2020 (%)



Märkus. OTV, PTV ja TVM-i andmed 2020. aasta kohta sisaldavad üksnes esimest kolme kuud.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Küsitluse tulemuste kohaselt on VTI-de töökoormus palgalisel töökohal nädalas keskmiselt 35,1 tundi (u 33,7–36,4). Töökoormus vabatahtlikul tööl, mida küsitluse järgi tegi ca 5% VTI-dest, on nädalas keskmiselt 8,3 tundi (4,9–11,8).

Intervjuude põhjal ilmneb, et vähenenud töövõimega inimeste hinnangul ei ole osakoormusega töö sageli kasulik ei tööandjale ega ka töötajale. Ikka püütakse täistööajaga töötada, sest paljudele inimestele tundub, et ka töövõimetoetus ei suudaks kompenseerida seda vahet, mis osakoormusega töötades teenimata jääb. Samuti jagati osades intervjuudes seisukohta, et **tööandjad üldiselt ei soosi osakoormusega tööd** - vahet pole, kas tegu on terve inimesega või VTI-ga. Samas tõid osad intervjuueeritavad välja, et tervise halvenedes pakub töövõimetoetus nende jaoks ikkagi lisakindlustunnet, et pikema töölt eemalviibimise korral on töövõimetoetuse mahu sissetulek tagatud. 30-aastase õpetajastaažiga ning sellest 22 aastat polüskleroosi põdenud puuduva töövõimega naine ütles, et seni, kuni täiskoormusel töötamine on võimalik, ta töövõimetoetust praktiliselt ei saa, küll aga annab see kindlustunde juhuks, kui tervis halveneb:

„Kui ma olen võimeline täiskoormusel töötama, siis ma seda toetuseraha saan kas väga vähe või ei saa üldse. Et aga samas kui mul tervis läheb kehvemaks, tuleb ägenemine, siis ma nagu ei pea

muretsema, et kuidas ma oma mingid maksud või asjad saan ära makstud, vaid see siis nagu toetab.” (Sirje, PTV, töötab, eesti, 50–54)

Uuringus osalenutest paar inimest olid kas osakoormusega või lühendatud tööajaga tööl. Intervjuudest järeldus, et osakoormust ja paindlikkust töökorralduses võimaldatakse pigem kontoritööl. Tihti tähendavad tegevuspiirangud, et osaline tööaeg ei lahendaks tekkinud probleeme ning pigem on VTI sunnitud vahetama valdkonda. Näiteks vahetas varem talu pidanud naine randmekanali sündroomi diagnoosi saamise järel tööd ning tegutseb nüüd kolmes valdkonnas: täiskohaga tööl sotsiaaltöötajana, lisaks osakoormusega ühes MTÜ-s ning kolmanda tegevusena omab ka ettevõtet, mis tegeleb kaubandusega.

„Tekkisid terviseprobleemid, milleks on randmekanali sündroom mõlemal käel ja epikondüliit küünarnukis, mis on puhtalt selle tulemus, et tegin rasket füüsilist tööd. Teised terviseprobleemid olid ka ja kõik see kogumina viisid selleni. Randmekanali sündroom sai tõestatud, oli soovituslik opereerida. Kaalutlusotsusena otsustasin mitte opereerida ja selle asemel vahetasin töövaldkonda. Praegusel hetkel mul käed ei valuta, aga nad ei valuta tänu sellele, et ma ei tee enam rasket füüsilist tööd iga päev. Aga kui ma oleks sunnitud tegema, siis probleem oleks ju alles, midagi ei ole muutunud tervise osas.” (Anneli, OTV, töötab, eesti, 50–54)

Mõnel juhul olid inimesed endale sobiva töökoha tekitamiseks loonud oma ettevõtte, eelkõige kuna avatud tööturult sobivate pakkumiste leidmine polnud õnnestunud. Selliseid näiteid esines pigem OTV-de seas, ühel PTV-l küll oli ettevõtte, kuid tema tervis ei võimaldanud siiski sellega olulist sissetulekut teenida.

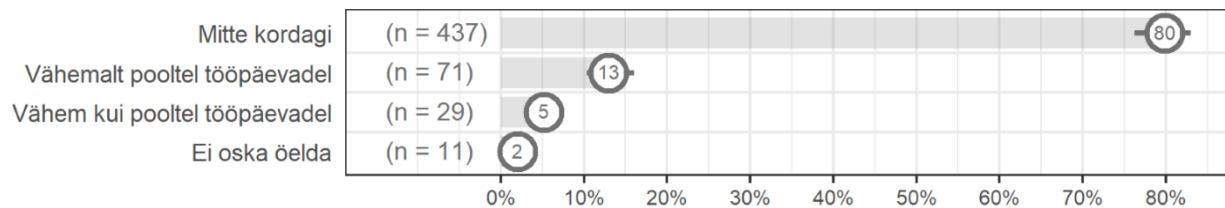
3.2.2.5 Kaugtöö

Hõivatud ja vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimetuspensionäride seas on **kaugtöö tegijaid kogu hõivatud rahvastikuga võrreldes vähem**.³⁶ Kui 2019. aastal oli hõivatud VTI-de seas kaugtöö tegijaid ligikaudu 9%, siis kogu hõivatud rahvastiku seas oli neid 19%. Perioodil 2016–2020 on siiski mõlema grupi seas kaugtöö tegijate osakaal mõnevõrra kasvanud. COVID-19 pandeemia ja sellest tulenevad piirangud suurendasid ka 2020. aastal kaugtöö tegijate osakaalu. Kogu hõivatud rahvastiku seas kasvas see lausa 26%–ni, hõivatud VTI-de seas aga oluliselt vähem, ligikaudu 11%–ni.

Küsitluse andmetel tegi 2021. aasta sügisel nelja nädala jooksul kaugtööd ca 18% töötavatest VTI-dest (vt Joonis 10), mis viitab sellele, et nende kaugtöö osakaal on võrreldes 2020. a siiski kasvanud. Sealhulgas 5% tegi kaugtööd vähem kui pooltel tööpäevadel. Arvutiga tegi kaugtööd 86% VTI-dest (vt Joonis 74).

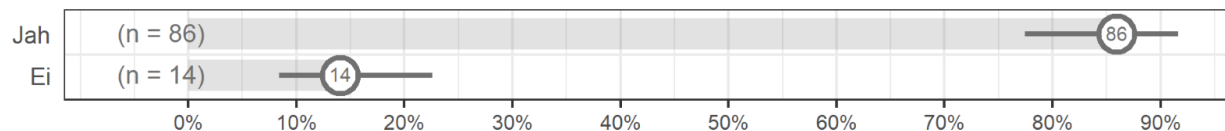
³⁶ Autorite arvutused Statistikaameti Eesti Tööjõu uuringu (ETU) andmete põhjal. Gruppe ei ole võimalik detailsemalt eristada väikese vaatluste arvu tõttu.

Joonis 74. Vähenenud töövõimega inimeste kaugtöö viimase 4 nädala jooksul (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B07: „Kui sageli Te tegite viimase 4 nädala jooksul kaugtööd (st töötasite kodust)?“.

Joonis 75. Vähenenud töövõimega inimeste kaugtöö tegemine arvutiga viimase 4 nädala jooksul (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest, kes vähemalt osaliselt tegid kaugtööd)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B08: „Kas Te kasutasite kaugtöö tegemisel arvutit?“.

Intervjuudes selgus inimeste karjäärivalikuid ja tervisega seonduvaid muresid kuulates, et **paindlikumad töötingimused on eelkõige kõrgharidusega ja spetsialisti tööd tegevatel VTI-del.** Kaugtöö tegemisest, tervisepäevade võtmise võimalustest jm paindliku töökorralduse meetmetest rääkisid inimesed, kes töötasid kontoritööl. Näiteks 0,5 koormusega projektijuhina töötav naine võiks tööandja poolest ka arvutiga kodus töötada, aga ta kasutab seda võimalust pigem vähem, sest talle meeldib rohkem kontoris, kus saab ka kolleegidega suhelda. Samas leiab ta, et kui tervis halvem on, annab kodukontori võimalus rohkem paindlikkust ja võimalust tervisliku olukorraga arvestada.

„Mul on summeeritud tööaeg. Näiteks vastavalt, kui on koolitused ka ja siis ma ei pea tegelikult kontoris käima.“ (Maia, OTV, töötab, eesti, 45–49)

Füüsilist ja lihttööd tegevad inimesed ütlesid, et mõnikord on tervisepäeva võtmine justkui võimalik, kuid arvestada tuleb sellega, et järgmisel päeval tuleb ära teha ka tegemata jäänud töö.

„Noh, mul oleks võimalus öelda, et täna ei tule ja homme ei tule. Aga kui ma siis lähen, siis pean ju ikka kõik need tööd ära tegema, sest tal on ju kõik need hunnikus ootamas. Ega sa ei pääse, läksid tööle ja tema annab seda, mida tal on anda ja nii ta on.“ (Tõnu, süsteemist väljunud, töötab, eesti, 50–54)

3.2.3 Ühiskondlikud tegurid, mis mõjutasid vähenenud töövõimega inimeste hõivet aastatel 2016–2020

3.2.3.1 Ülevaade ühiskondlikest mõjuteguritest VTI-de hõivele

Selleks, et välja selgitada, millised ühiskondlikud tegurid mõjutasid vähenenud töövõimega inimeste hõivet aastatel 2016–2020, analüüsiti registriandmeid ning intervjueriti poliitikakujundajaid ja vähenenud töövõimega inimesi.

Registriandmete põhjal viidi läbi logistiline regressioonianalüüs, et hinnata millised tegurid mõjutasid aastatel 2016–2020 vähenenud töövõimega inimeste hõivet (vt Tabel 5). Mudelis võeti sõltuvaks tunnuseks vähenenud töövõimega inimeste hõive staatus (1-hõivatud, 0-töötu või muu) ning sõltumatuteks tunnusteks ühelt poolt inimese taustatunnused (töövõime ulatus, sugu, vanusegrupp, haridustase ja elukoha piirkond) ning teiselt poolt ühiskondlikku ja tööturu olukorda ilmestavad tegurid (palgakasv, SKP kasv, alampalk). **Analüüsi tulemused näitavad, et pea kõik valitud tunnused on statistiliselt olulised ja mõjutavad vähenenud töövõimega inimeste hõivatust tööturul.** Seega on suurem tõenäosus töötamiseks neil, kellel on kõrgem haridustase. Samuti on üle 30-aastaste seas töötamise tõenäosus suurem võrreldes kuni 30-aastastega. Meestel ja puuduva töövõimega inimestel on töötamise tõenäosus väiksem võrreldes naiste ja osalise töövõimega inimestega. Piirkonna tunnus ei ole statistiliselt oluline (olulisuse nivool 0,05). Olulisuse nivool 0,1 on ka Kirde-Eesti näitaja statistiliselt oluline ehk Kirde-Eestis on töötamise tõenäosus väiksem võrreldes Kesk-Eestiga. Tööturu olukorda ilmestavad tegurid ehk alampalga suurenemine, riikliku keskmise brutokuupalga kasv ja SKP kasv mõjutavad hõives osalemist positiivselt ja osutusid ka statistiliselt olulisteks teguriteks.

Tabel 5. Logistilise regressioonianalüüsi tulemused hindamaks vähenenud töövõimega inimeste hõivet mõjutavaid tegureid aastatel 2016–2020

Parameeter	Koefitsient	Standardviga	Statistiline olulisus
Sugu	-0,3812	0,0082	0,0000
Piirkond (referents Kesk-Eesti)			
Kirde-Eesti	-0,0282	0,0162	0,0820
Lääne-Eesti	-0,0161	0,0177	0,3650
Lõuna-Eesti	0,0138	0,0149	0,3540
Põhja-Eesti	0,0154	0,0153	0,3160
Välismaa	-3,1312	0,0976	0,0000
Haridustase (referents alg- või põhiharidus, ISCED 0-2)			
Keskharidus (ISCED 3–4)	0,4638	0,0103	0,0000
Kõrgharidus (ISCED 5–8)	0,7155	0,0121	0,0000
Vanusegrupid (referents kuni 30-aastased)			
30–39	0,5572	0,0162	0,0000
40–49	0,557	0,0149	0,0000
50–65	0,4113	0,0137	0,0000

Parameeter	Koefitsient	Standardviga	Statistiline olulisus
Töövõime ulatus	-1,7906	0,0093	0,0000
Alampalk	0,0033	0,0002	0,0000
Palgakasv	0,0444	0,0070	0,0000
SKP kasv	0,0437	0,0027	0,0000
Vaatluste arv			298 295
LR chi2			59 947,62
Mudeli olulisus			0,0000
Pseudo R2			0,1454

Allikas: autorite arvutused 2016–2020. a registriandmete põhjal.

Sotsiaalministeeriumi poliitikakujundajate hinnangul mõjutasid vähenenud töövõimega inimeste tööhõivet aastatel 2016–2020 mitmed tegurid. Üheks oluliseks teguriks on **tööandjate ning ka laiemalt ühiskonna hoiakud vähenenud töövõimega inimestesse ning arusaamad erinevatest tegevuspiirangutest**. Kuigi tunnetuslikult on ühiskond muutunud vastuvõtavamaks ning ka tööandjate meelsus on läinud positiivsemaks, siis on hoiakute muutmisel endiselt vaja olulist arengut. Kuivõrd tööandjad ei ole ise varmad nõu ja abi otsima, siis peaks intervjueritute sõnul riik olema proaktiivsem ning kummutama järjepidevalt müüte ja hirme, et toetada tööandjaid VTI-de värbamisel ja VTI-sid tööturule suundumisel. Näiteks oleks tööandjatel vaja tuge selles, kuidas kohandada töö ja töökoht sobivaks vastavalt VTI-de erivajadustele. Samuti on töötajatel vaja tuge, hindamaks inimese vajadustest ja oskustest lähtuvalt, millist tööd ja milliste kohandustega ta teha saab. Probleem tööandja vaatest võib tekkida juba siis, kui inimesel on ajutine töövõimetus (nt tööõnnetus või vaimse tervise tõttu tekkinud takistus), mille puhul tööandja vajaks abi ja nõu. Kui inimene või tööandja õigel ajal nt töötukassast või Tööinspeksioonist abi ei küsi, siis võib see soodustada inimesel püsiva töövõimetus tekkimist. Lisaks võivad poliitikakujundajate hinnangul mõjutada VTI-de hõivet või hõives püsimist **töökeskkonna tingimused**, mistõttu on oluline riigi fookust suunata ka töökeskkonna mõjudega tegelemisele, et seeläbi ennetada terviseprobleemide teket.

„Noh, paratamatult kui inimesed on suurema osa oma elust tööl ja seal töökeskkonna mingisuguste mõjurite tõttu nende töövõime väheneb, siis järelikult see riigi fookus peab rohkem liikuma sinna, et just seal töökeskkonnas selle inimese tervist parandada.“ (Sotsiaalministeeriumi poliitikakujundaja)

Intervjueritud Sotsiaalministeeriumi poliitikakujundajate sõnul mõjutas vähenenud töövõimega inimeste tööhõivet aastatel 2016–2020 kindlasti ka **soodne majanduslik olukord ning tööturu soodne olukord**. Elanikkond vananeb ning töökäte arv väheneb, seega üha enam muutub oluliseks, et töötaks iga inimene, kelle jaoks see on vähegi võimalik. Ajaga süveneb ka oskustööjõu probleem ning tuleviku vaates on vajalik keskenduda sellele, kuidas tuleksid sellega toime tööandjad, kellel on vaja töökäsi. Intervjueritute hinnangul tuleb rohkem panustada ümber- ja täiendõppesse, aga keskenduda ka ligipääsetavusele ning arvestada inimeste erivajadustega haridusmaastikul.

Suur nõudlus töökäte järele toetas vähenenud töövõimega inimeste tööle asumist töövõimereformi käivitamise järgselt.

„See [suur nõudlus töökäte järele] on kindlasti väga toetanud vähenenud töövõimega klientide tööleasumist. Ütleme, et enne covidit vahetult ju oli ikkagi suht suur töökäte puudus ja siis kui see Covid tuli peale, siis oli vahepeal väike tagasilangus ja nüüd on tegelikult juba tundub, et uuesti pigem siin tööjõu järgi nõudlus.“ (Esindusorganisatsioon)

Esindusorganisatsioonide hinnangul on **tööturu üldine olukord soosinud VTI-de töölevõtmist**. Tegevuspiiranguga inimeste puhul hinnatakse nende suuremat lojaalsust tööandjale, mis tasakaalustab seda, et kohanemise faasis on mõnikord vaja tööandjal enam pingutada töökoha kohandamisel ning töötaja väljaõpetamiseks.

Vähenenud töövõimega inimeste intervjuude põhjal on märgatavad haldusreformi ja linnastumise negatiivsed mõjud VTI-de töövõimalustele, mis on kujundanud inimeste töövõimalusi või õigemini nende puudumist maakohtades ja eriti näiteks Ida-Virumaal. Kuigi registriandmete põhjal tehtud regressioonanalüüs ei näidanud, et piirkond omaks hõivele suurt mõju, siis tunnetasid seda siiski paljud intervjuueeritud VTI-d. Näiteks energeetikaettevõttes töötanud mees, kes 2020. aastal koondati tehase töömahtude vähenemise tõttu, ei leia enam sobivat tööd. Põhjusteks toob ta välja ühelt poolt tööandjate muutunud vajadused oskustööjõus ja valdkonna töö nõudluse ebasoodsat olukorra, teisalt selle, et tema vanusest tingituna on eelis noorematel inimestel.

„Töö oli armas, see oli kõik, see oli minu elu. Mul oli alati tööl huvitav. Ei oodanud, et mind koondatakse. Paljud ei oodanud [...] Võibolla mul on rohkem teadmisi ja oskusi sel alal, aga neil [noorematel] on rohkem tervist. Mitte kedagi ei huvita, mida sa suudad. Küsivad vanust – nägemist.“ (Gennadi, OTV, ei tööta, vene, 60–64)

Tervise halvenemine on intervjuudes osalenud inimeste igapäevast toimetulekut palju mõjutanud, mõnikord ka drastiliselt muutnud ning sellest tõukub ka ebavõrdses positsioonis oleku ning haavatavuse tunne. Viimased on seotud väliste teguritega nagu stigmatiseeritus, ebavõrdne kohtlemine ja ühiskonnas levinud suhtumised ja hoiakud, mida intervjuudes osalenud inimesed on kogenud. Kuigi ühiskonna hoiakud on VTI-de suhtes positiivsemaks muutnud, siis tunnetasid paljud intervjuueeritavad, et väga pikk tee on veel minna. See peegeldub ka VTI-de kogemustes tööandjatega – lugudes domineerisid tööandjad, kes kas pole üldse teadlikudki, et mõni nende töötaja on VTI või kui tööandja teadis VTI staatusest, siis kasutas ta küll endale kasulikke meetmeid, kuid ei olnud töökorralduses arvestanud tegevuspiirangutega.

„Jaa, see [sotsiaalmaksu hüvitamine] on neile kasulik ju, muidugi, kus nad siis ei tea! (naerab) Kõik mis on kasulik – ta teab! Aga seal ongi see, et kui sa teed ja ei kurda, siis ega see unustatakse ära ja sellele eriti tähelepanu ei pöörata. Hakkama sa pead ju saama, kui ei saa, siis järelikult ei ole võimeline seda tööd tegema.“ (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Vähesest teadlikkusest erivajaduste ja tegevuspiirangute osas räägivad ka intervjuudes tragikoomiliselt mõjuvad lood - liikumispiirangutega naisele kutsuti tänaval politsei, sest kaaslinlased kahtlustasid tavapärasest erineva kõnnistiili tõttu, et naine on purjus.

„Ise nimetan seda mõtestatud kõndimiseks, et ma jään mõtlema, kuidas ma seda jalga tõstan. Aga sa harjud sellega ära, et sa pead mõtlema, kuidas ma selle varba ülespoole saan, piltlikult. Aga selle omamoodi kõndimise pärast on kutsutud politsei, et purjus ema sõidab lastega.” (Kadri, PTV, töötab, eesti, 40-44)

3.2.3.2 COVID-19 mõju vähenenud töövõimega inimeste hõivele

Statistikaameti andmetel ei erinenud VTI-de tööhõivemäärade muutus koroonapandeemia ajal eriti täielikult töövõimelise elanikkonna ning kogu tööealise rahvastiku tööhõivemäärade muutusest (vt Tabel 6). Kui täieliku töövõimega inimeste tööhõivemäär langes aastaga (2019–2020) 1,8 protsendipunkti, siis VTI-de oma 1,4 protsendipunkti.

Tabel 6. Tööhõive määr VTI-del, täieliku töövõimega inimestel ning kokku aastatel 2016–2020, 15–64-aastaste vanuserühmas (%)

	Täieliku töö- võimega	VTI	TVM	PTV ja OTV	PTV	OTV	Kokku tööhõive määr
2016	74,8	50,4	50,5	–	–	–	71,7
2017	77,2	50,9	50,6	51,9	24,2	61,3	73,8
2018	77,8	51,4	51,2	51,6	22,5	64,9	74,5
2019	78,4	52,1	43,9	54,3	21,7	70,5	75,0
2020	76,6	50,7	45,5	51,4	22,6	66,1	73,5

Allikas: autorite arvutused tuginedes Statistikaameti tabelile „THV601: Tööealiste hõiveseisund puudelisuse ja töövõime ning vanuserühma järgi“.

Seda kinnitasid ka intervjueritud Sotsiaalministeeriumi poliitikakujundajad, kelle sõnul ei näita statistika ja uuringud, et vähenenud töövõimega inimesed oleksid teiste sihtrühmadega võrreldes koroonakriisis hullemalt pihta saanud. Intervjuudest juhtumikorraldajatega jäi aga kõlama, et COVID-19 mõju vähenenud töövõimega inimestele võis erineda piirkondade lõikes.

Ka esindusorganisatsioonide hinnangul jäi **COVID-19 pandeemia mõju kardetust väiksemaks ning massilist VTI-de töötuks jäämist ei tekkinud**. Töötajate käekäik sõltus eelkõige tööandja tegevusvaldkonnast. Kui majutusteeninduses jäid inimesed töötuks, siis kaubanduses vastupidiselt tõusis inimeste töökoormus oluliselt. **Keeruline on olnud ka FIE-na tegutsevatel väikeettevõtjatel**, kes said varem oma toodangut laatadel või messidel turustada. Registriandmete põhjal sai FIE tulu

2019. aastal kokku 1400 osalise ja puuduva töövõimega inimest³⁷, kuid 2020. aastal vaid 119 inimest. Töövõimetuspensionäride seas oli FIE tulu saajaid 2019. aastal 192.

„Et kui inimene on FIEna endale näiteks käsitöö valmistamise ja realiseerimisega teeninud väikest lisatasu, siis need võimalused lõppesid täiesti ära ja nendele inimestele ei tekkinud ka mingit toetusmeedet, mis seda oleks kuidagi asendanud ja need võimalused on tegelikult peaaegu aasta olnud kalevi all. Et igasugused laadad ja üritused ja messid ja kus siis seda saab teha ja üleüldse sellised üritused, kuhu korraldajad soetavad puuetega inimeste tehtud käsitööd, et anda omakorda neid edasi kinkida, need kadusid kõik ära. Ja see on see, mis on peidetud ja mis ei tule kuidagi Töötukassa andmetest eraldi välja. (Esindusorganisatsioon)

Lisaks sellele tõid esindusorganisatsioonid välja probleemi, et 2020. a kevadise eriolukorra ajal kehtestati piirangud ka erihooletandeesutustele ning seetõttu ei pääsenud neis elavad inimesed tööle. Teise laine ajaks (2020. a sügisel) selliseid piiranguid enam ei kehtestatud ning lubati ka tööalase rehabilitatsiooniteenuse osutamist. Samuti toodi välja, et COVID-19 kriisi ajal kohustuslikuks muutunud näomaski kandmine muutis keerulisemaks kuulmispuudega VTI-de olukorra, kellel ei olnud enam võimalik kasutada suu pealt lugemist (nt klienditeenindajad).

Tööturuteenuste osutajad tõid intervjuudes esile, et **COVID-19 mõjul muutus tööturuteenuste pakkumine oluliselt paindlikumaks**. Video teel teenuse saamine on kujunenud heaks alternatiiviks ning toetab teenuse (nt kogemusnõustamine, teatud koolitused) kättesaadavust neile sihtrühmadele, kes muidu teenusele ei pääseks (liikumispuudega inimesed, maapiirkondade elanikud jt). Tööturukoolituse pakkujad rõhutasid siiski, et praktilistel aladel ei ole distantskoolituse kvaliteet siiski sama, mis kontaktõppel. Koolitajal on märksa keerulisem tajuda, kas õppijad saavad kõigest aru ja kas neil on koolitusel mugav olla. Ka õppijate enda tagasiside järgi on kontaktkoolitus märksa tõhusam ja seda soovitakse enam kui videokoolitust.

Koroonapandeemia mõjud 2020. ja 2021. aastal olid intervjuudes VTI-dega küll teemaks, kuid **vähesed VTI-d olid isiklikult kogenud pandeemia tagajärjel töökaotust**. Intervjuudes osales samas vähe inimesi, kes töötasid sektorites, mis olid kõige enam pandeemiast mõjutatud (näiteks turism, meelelahutus, teenindussektor jms). Oli neid, kes olid sunnitud 2020. aastal eriolukorra perioodil kodus olema, sest ettevõtted ei töötanud mõned kuud või tegevus oli peatatud. Nii räägib masinamähkijana töötav mees, et oli sunnitud kaks kuud kodus olema ning sellel perioodil aitasid finantsiliselt eelkõige lähedased, kindlasti oli abi ka toetustest.

„Vahepeal oli kõik lukus, 2 kuud istusin kodus ja ainult maja ees käisin. Ei julgend käiagi kuskil, maja ees jalutasin. See on hullumeelsus, mis praegu on, raske on normaalseks jääda. Mind vanemad aitasid, vend ka aitas... tööandja väikest raha ikka andis ka.” (Tarmo, PTV, töötab, eesti, 50–54)

³⁷ Määratud osaline või puuduv töövõime aasta lõpu seisuga.

Huvihariduse ja spordi valdkonnas tegutsenud VTI-d olid need, kelle intervjuudest käisid kõige enam läbi koroonapandeemia mõjud tööelule. Käsunduslepinguga töötamine asetas treenerina töötanud Maria ebasoodsasse positsiooni, sest 2020. aastal katkesid kõik treeningtegevused ja tööandja sai kergesti töötajast vabaneda. Sarnane kogemus oli ka huvikooliõpetajast Maarikal, kes 2021. aastal ei saanud 5 kuud palka, sest laste huvitegevused katkesid kevadel ja suvel täielikult. Ka pärast valdkonna taastumist on lapsi huvikoolis palju vähem ning seegi mõjutab sissetuleku suurust.

Nii nagu Tarmo jutust selgus (vt eelmine tsitaat), ütlesid paljud, et eelkõige on need **koroonapandeemia aastad olnud rasked just vaimse tervise vaatevinklist, vähem aga majanduslikust aspektist**. Intervjuudes räägiti kodus istumisest ja pealesunnitud, mitmeid kuid kestva isoleerituse halvast mõjust psühholoogilisele heaolule. Sportimisvõimaluste, aga ka taastusraviteenuste katkemine oli üks tegureid, mida inimesed seostasid negatiivsete mõjudega nii oma füüsilise tervise säilitamise kui vaimse tervise hoidmise seisukohast.

„Mul oli see, et see takistas mul küll päris palju selliseid asju tegemast, mis kuuluvad mu rutiini, sellepärast et mul on neid väga vaja. Näiteks kui jõusaalid kinni olid. Ma olen nõus piirangutega, ma saan aru, miks neid vaja oli, aga minu jaoks see on teraapia vorm seal jõusaalis käimine. Ja mul on nagu regulaarselt seda vaja teha. Et siis oli küll päris raske. Ja siis vahepeal... ma ei teagi, no arst võttis ikka vastu – psühhiaater ja psühholoog, sellega ei olnud probleeme. Aga siis korra ma olin ka psühhiaatrikliinikus sees kah eelmine aasta. Siis see haiglas olemine oli selle koroonajaal päris jama. Seal ei tohtinud väljas käia üldse. Vanasti oli see, et paar päeva alguses oled seal sees ja siis sa saad hakata, et käid tund aega või kaks tundi väljas. See oli ikka päris raske. Ja külalisi ei tohtinud käia.” (Danel, PTV, ei tööta, eesti, 30–34)

„Näiteks see vesivõimlemine enne covidit aitas minul hästi palju. Ma olin väga viletsas seisus. Aga ma hakkasin vesivõimlema: algul käisin tablettidega, siis juba vähemate tablettidega ja lõpuks ta aitas mul nii, et ma ei olnud ainult enam voodis pikali, et riidesse panna. Nüüd ma saan soki jalga ka kergelt istudes ja nurga all. Aga nüüd on covid ja vesivõimlemist ei ole ja kõik hakkab jälle tagasi minema.” (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

3.2.3.3 Vanast süsteemist väljujate edasine käekäik tööturul

Selleks, et analüüsida vanast süsteemist väljujate edasist käekäiku tööturul, analüüsiti ka endiseid töövõimetuspensionäre, kellel ei tuvastatud töötukassas töövõime hindamisel töövõime vähenemist. Täpsemalt on see sihtgrupp siinkohal defineeritud kui inimesed, kellel:

- püsiv töövõimeetus lõppes 2017. aastal või hiljem ja
- püsiva töövõimeetuse protsent oli viimase ekspertiisi kohaselt 40% või enam (kuna uurimisküsimuses on nimetatud töövõimeetus pensionäre, mitte kõiki püsivalt töövõimeetuid) ja
- töötukassas vähemalt ühe töövõime hindamise käigus tuvastati, et töövõime ei ole vähenenud või
- pole tuvastatud osalist ega puuduvat töövõimet.

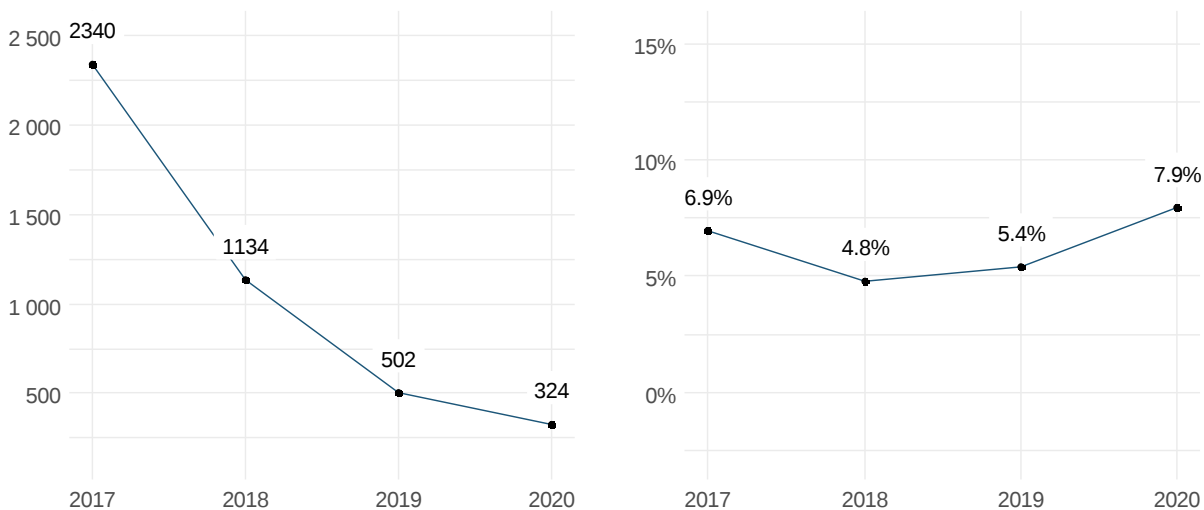
Oluline on märkida, et järgnevas analüüsis on vaadeldavaks sihtgrupiks mitte kõik vanast süsteemist väljujad, vaid ainult need, kes taotlesid töövõime hindamist töötukassas ning kellel ei tuvastatud töövõime vähenemist. Vaatlusalusest sihtgrupist jäävad välja isikud, kes vanast süsteemist väljudes töövõime hindamist ei taotlenud või kellel tuvastati töövõime vähenemine.

Vaatlusaastaks on võetud varaseim töövõime hindamise aasta. Graafikutel on sihtgrupp tähistatud kui „SKA väljujad” ning neid on võrreldud endiste töövõimetuspensionäridega, kelle töövõimet hinnati töötukassas esmakordselt vaatlusaastal ja kellel selle aasta lõpu seisuga oli osaline või puuduv töövõime.

Vanast süsteemist väljunud endisi töövõimetuspensionäre on perioodil 2017–2020 kokku olnud 4300 (nende hulgas ei kajastu endised püsivalt töövõimetud töövõimetuse protsendiga 10-30%, kelle hulgas oli vanast süsteemist väljujaid perioodil kokku 351). Nagu näha allolevalt jooniselt, on **vanast süsteemist väljujate absoluutarv aja jooksul kahanenud** – seda eeskätt seetõttu, et vastaval aastal töövõime hindamist taotlenud endiste töövõimetuspensionäride arv on aja jooksul vähenenud.

SKA väljujate osakaal aasta jooksul esmakordselt uues süsteemis töövõime hindamist taotlenud endistest töövõimetuspensionäridest ei ole vaatlusaluse perioodi jooksul kahanenud (vt järgnev joonis): aastal 2020 oli see isegi veidi kõrgem kui aastal 2017.

Joonis 76. Vanast süsteemist väljunud endiste töövõimetuspensionäride absoluutarv (vasak joonis) ja osakaal uues süsteemis töövõimet hinnanud töövõimetuspensionäridest (parem joonis) aastatel 2017–2020

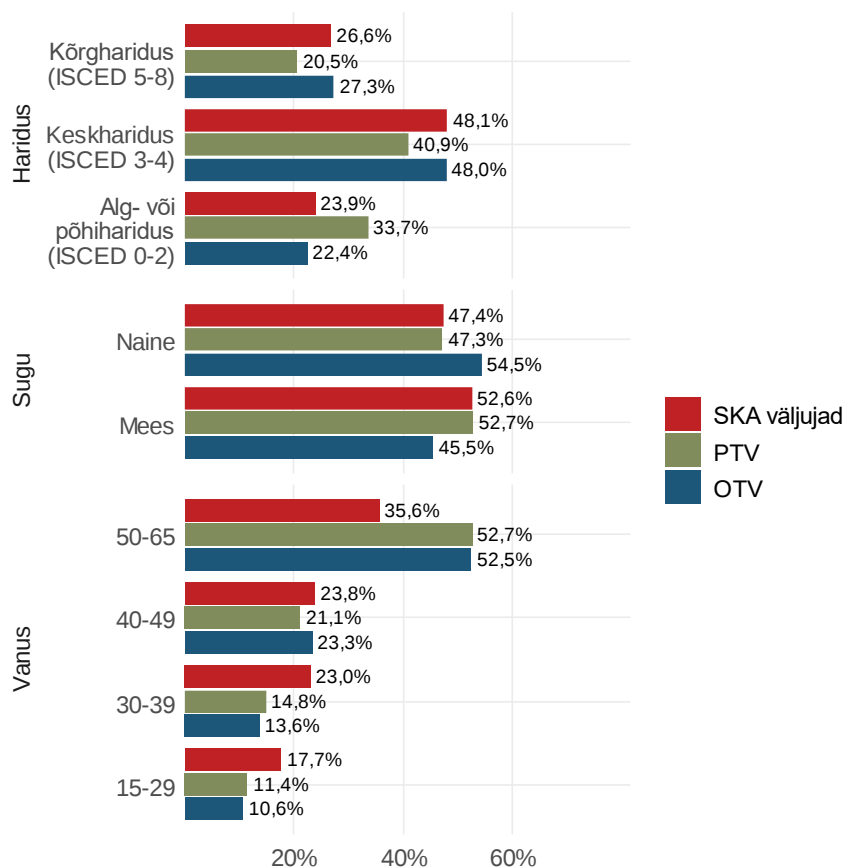


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Võrreldes endiste töövõimetuspensionäridega, kellel tuvastati osaline või puuduv töövõime, on SKA väljujate hulgas perioodi 2016–2020 jooksul olnud väiksem 50-aastaste ja vanemate inimeste osakaal (vt Joonis 77). Haridustaseme poolest sarnanevad väljujad endiste töövõimetuspensionäridega, kellel esmakordse töövõime hindamise aasta lõpu seisuga oli uues süsteemis tuvastatud osaline töö-

võime (vt Joonis 77). Puuduva töövõimega endiste töövõimetuspensionäride hulgas on märkimisväärselt kõrgem alg- ja põhiharidusega inimeste ja madalam kesk- ja kõrgharidusega inimeste osakaal.

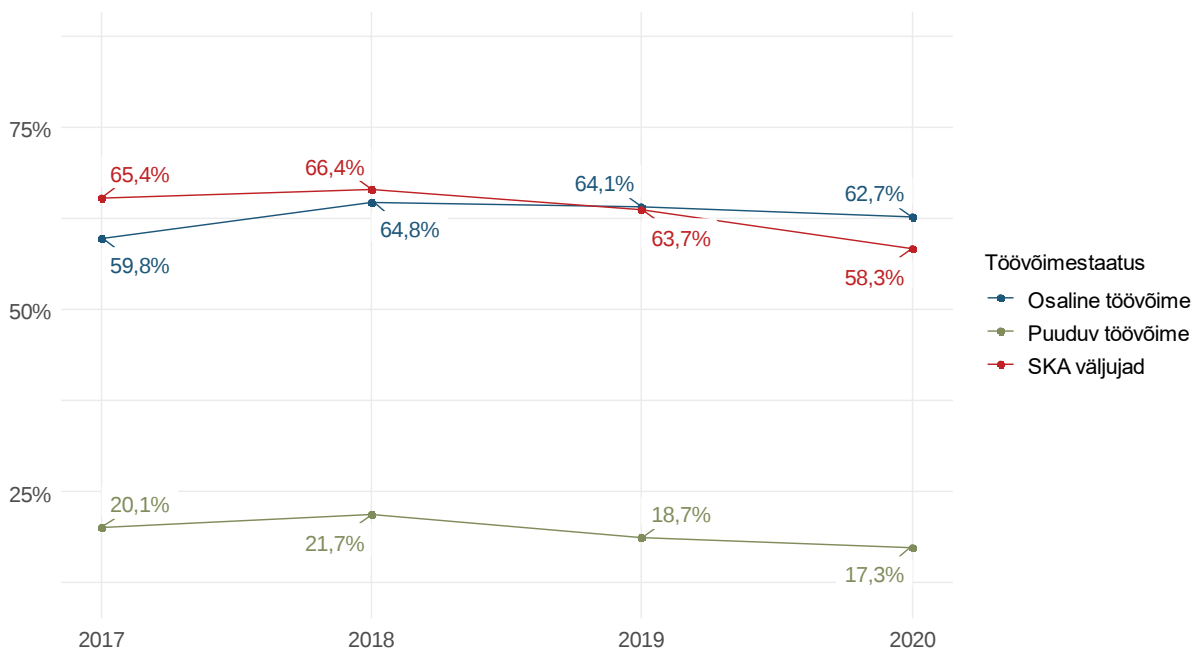
Joonis 77. Vanast süsteemist väljujad ning osalise (OTV) ja puuduva töövõimega (PTV) endised püsivalt töövõimetud hariduse, soo ning vanuse lõikes perioodil 2017–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Hõivatute osakaalud (detsembrikuus töise tulu saamise fakti alusel) olid vanast süsteemist väljujatel 2017. aastal kõrgemad, kuid perioodil 2018–2019 küllalt sarnased samal aastal uues süsteemis esmakordselt töövõime hindamist taotlenud endiste töövõimetuspensionäridega, kellel tuvastati osaline töövõime. Aastal 2020 jäi SKA väljujate seas hõivatute osakaal osalise töövõimega inimeste hõivatute osakaalule alla. Puuduva töövõimega endistel töövõimetuspensionäride seas oli hõivatute osakaal oluliselt madalam kui kummalgi eelnimetatud grupil.

Joonis 78. Hõivatute osakaal vanast süsteemist väljujate ning osalise ja puuduva töövõimega inimeste hulgas perioodil 2017–2020

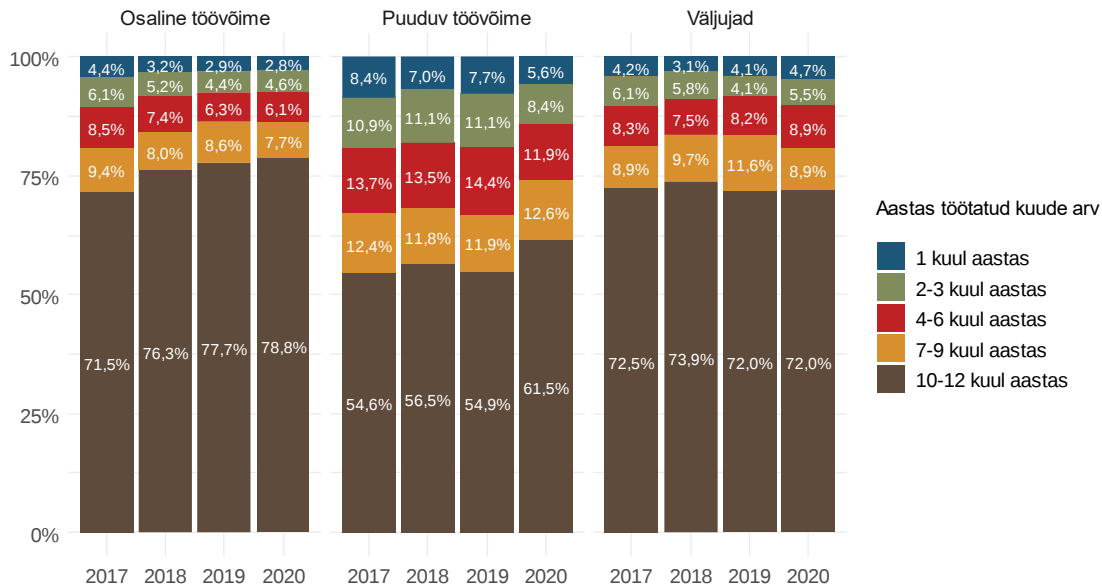


Märkus. Hõivemäär SKA väljujatel esimese töövõime hindamise aastal, teistel gruppidel kõigil aastatel, mille lõpus arvel oldi.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kuude arv, mil saadi töist tulu, on aga hõivatud osalise töövõimega inimeste hulgas veidi kõrgem kui SKA väljujate hulgas – kui osalise töövõimega inimestest sai 2020. aastal 10–12 kuud aastas töist tulu 79%, siis väljujate hulgas oli vastav osakaal 72%.

Joonis 79. Vanast süsteemist väljujate ning osalise ja puuduva töövõimega inimeste aastas töötatud kuude arv perioodil 2017–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kokkuvõttes on vanast süsteemist väljujad suhteliselt nooremad kui TVM-id, kellel uues süsteemis tuvastati OTV või PTV. Hõivenäitajate poolest aga ei ole nende olukord viimastel aastatel parem kui TVM-idel, kellel hinnati OTV. Viimastel aastatel on nii SKA väljujate hõivatute osakaal kui ka töötatud kuude arv madalam kui osalise töövõimega inimestel.

Kõik intervjuudel osalenud süsteemist väljunud inimesed töötasid, kuid oma karjääritees tuli neil siiski tegevuspiirangute ja tervisekao mõjul kohandusi teha. Intervjueeritud pidasid seda õnnelikuks juhuseks, kui õnnestus leida näiteks tegevuspiirangute tõttu vastunäidustatud füüsilise töö asemel kontoritöö või töövaldkonnasiseselt töökohta vahetada. Vastukaaluks tunnistasid mõned intervjueeritud, et nende käekäik tööturul on olnud kehvy, sest inimesed, kellel ei tuvastatud TVH otsusega vähenenud töövõimet, on pidanud võtma vastu töid, mis tegelikkuses käivad neile üle jõu, tekitavad uusi tervisehädasid ja süvendavad terviseprobleeme veelgi.

„Praegu võib öelda, et olen ühes Eesti firmas pärisori – nii võib öelda. Otsiti nagu kopa- või ekskavaatorijuhti, aga noh... nüüd ma teen kõike. Teen torutööd ja labidatööd ja mida iganes ühesõnaga. Olen ekskavaatori peal, siis olen autojuht ja vean oma ekskavaatorit seljas ja. No hästi palju tööd! Ja viimasel ajal olen nagu kaevur. [...] Aga vaatangi, et kaua mul need kondid vastu peavad kogu sellele jamale. Aga mis sa teed? Ega meil ei ole siin valida Ida-Virumaal midagi. Teine variant on põllumajandus, aga siis on sul kohe veel väiksem palk. Nii ta on. Ma kohe tunnen, et nihukese palga eest nagu kaevur olla – no kohe ajab hinge täis see lugu! [...] Ma tahan tööd vahetada oma tervise pärast. Mul on liigesed haiged. Ma pole nagu kunagi olnud

niimoodi õuetöödel, ehitustel – see ei ole minu rida. Ma ei ole oma elemendis, üldsegi mitte kohe!” (Tõnu, vanast süsteemist väljunud, töötab, eesti, 50–54)

Intervjuudest selgus, et paljuski sõltub vanast süsteemist väljunud inimese käekäik edasi sellest, millise suhtumisega on tööandja – kas tööandja mõistab VTI-de tegevuspiiranguid ning on valmis tööprotsesse ja -vahendeid kohandama ka siis, kui töötaja pole VTI, ent siiski silmanähtavalt vajab paremate töötulemuste saavutamiseks kohandusi. Ilmselt on siin taustal soodustavaks teguriks see, kui tööandjal on varasemaid kogemusi VTI-de tegevuspiirangute märkamise ja nendega arvestamisega.

„Sest ma näen, et meil, et siin, kellel on ikka midagi viga... on kurtisid palju tööl ja vastavalt sellele siis personalitöö on väga hea olnud. Mul on vedanud tööandjaga ja et nüüd on need [tõstetavad] lauad ka, et varemalt ei olnud, et siis läkski selg ära. Et oli nagu stamp, sa ei saanud lauda enda nagu mõõdu järgi sättida, aga nüüd on – tahad, vahepeal seisad püsti, lükkad laua ülesse. Siis vahepeal kirjutad, on võimalused ja see on suur asi, kui sa pead kaheksa tundi arvuti taga olema.” (Riina, vanast süsteemist väljunud, töötab, eesti, 55–59)

„Ma saan käega hakkama, aga ütleme näiteks praegusel ajal väljas on mul väga karm teha. Ses suhtes töö juures meister on ka nii palju vastu tulnud, et ta päris mind nagu pooleks päevaks kuskile välja nagu midagi nokitsema ei saada.” (Karmo, vanast süsteemist väljunud, töötab, eesti, 35–39)

3.2.3.4 Süsteemist väljujate erinevus sotsiaaldemograafilise profiili osas sarnase, kuid OTV või PTV hinnangut omava inimesega

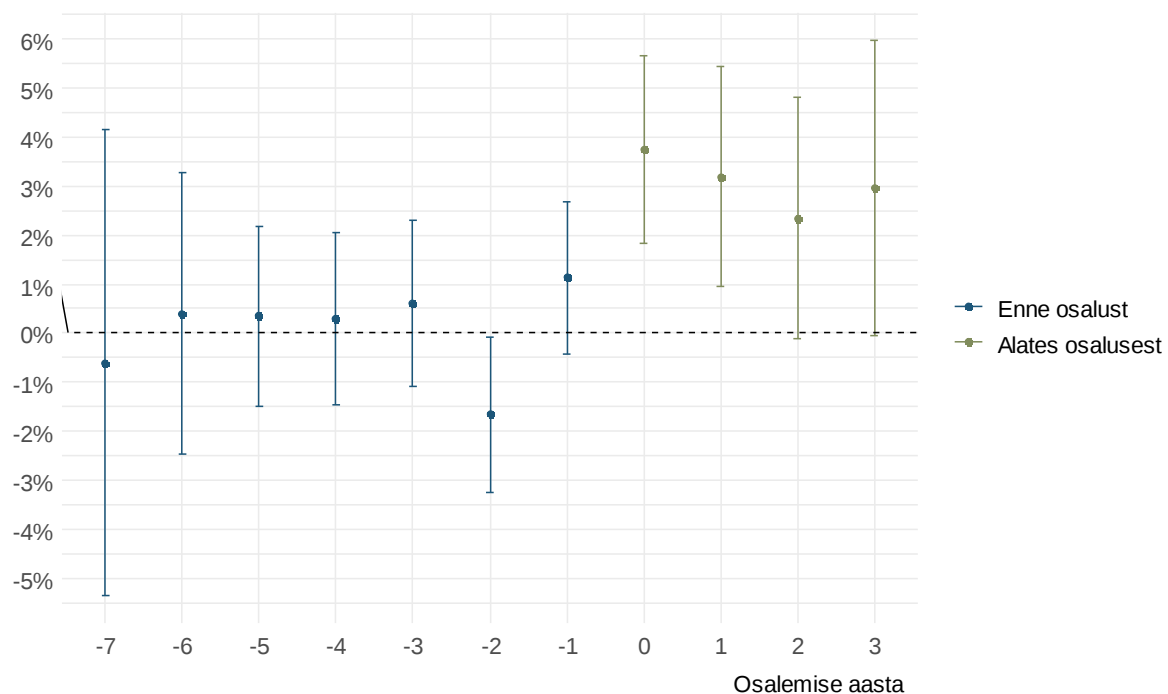
Uues süsteemis töötukassas töövõime hindamise läbinud, kuid töövõimeliseks hinnatud endiste püsivalt töövõimetute ja nendega sotsiaaldemograafilise profiili osas sarnaste, kuid töötukassas osalise või puuduva töövõime hinnangu saanud inimeste käekäiku tööturul võrreldi erinevuste vahe meetodil. Selle meetodi puhul kõrvutatakse muutusi nii poliitikamuudatusest (antud juhul töövõimeliseks hindamine) mõjutatud inimestel kui ka neile sarnasel võrdlusrühmal, eemaldades hinnangust samasugused trendid. Analüüsis võrreldi hõivatute osakaale sihtrühma (töövõimeliseks hinnatud endiste püsivalt töövõimetute) ja võrdlusgrupi (osalise või puuduva töövõimega endiste püsivalt töövõimetute) vahel, kasutades taustatunnustena haridustaset, elukohta (Tallinn ja muu – suurem detailsus polnud valimimahust tulenevalt võimalik), vanuserühma (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 või enam) ning sugu.

Tulemused näitavad, et töövõimeliseks hinnatud endistel püsivalt töövõimetute seas on hõivatute osakaal 1–5% kõrgem kui nendega sarnastel endistel püsivalt töövõimetutel, kellel on tuvastatud osaline või puuduv töövõime. Hõivemõju on statistiliselt oluline töövõime hindamise aastal ja sellele järgneval aastal.

Järgneval joonisel (Joonis 80) on roheliste punktidega esitatud hinnang hõivemäära muutusele võrreldes olukorraga, kus sekkumist (töövõimeliseks hindamine) poleks toimunud. Punktid näitavad

erinevust osalusgrupi (endised püsivalt töövõimetud, kellel ei tuvastatud töötukassas hindamise vähenemist) ning võrdlusgrupi (endised püsivad töövõimetud, kellel tuvastati osaline või puuduv töövõime) hõivatute osakaaludes. Arvud horisontaalteljel (tähistatud „osalemise aasta“) näitavad aastaid esimese töövõime hindamise hetkest. Jooned ümber keskväärtust näitavate punktide tähistavad 95% usaldusvahemikku: kui see jääb 0-teljest ülespoole, on tegu statistiliselt olulise mõjuga. Perioodil enne aastat 0 (ehk enne esimest töövõime hindamist) on gruppidevaheline erinevus hõives olnud valdavalt statistiliselt mitteoluline ehk hõivemäärad on järginud üldjoontes sama trendi. Aastatel 0 ja 1 aga on näha, et usalduspiirid jäävad nullist ülespoole ehk osalusgrupi hulgas on olnud statistiliselt oluliselt kõrgem hõivatute osakaal kui võrdlusgrupi hulgas.

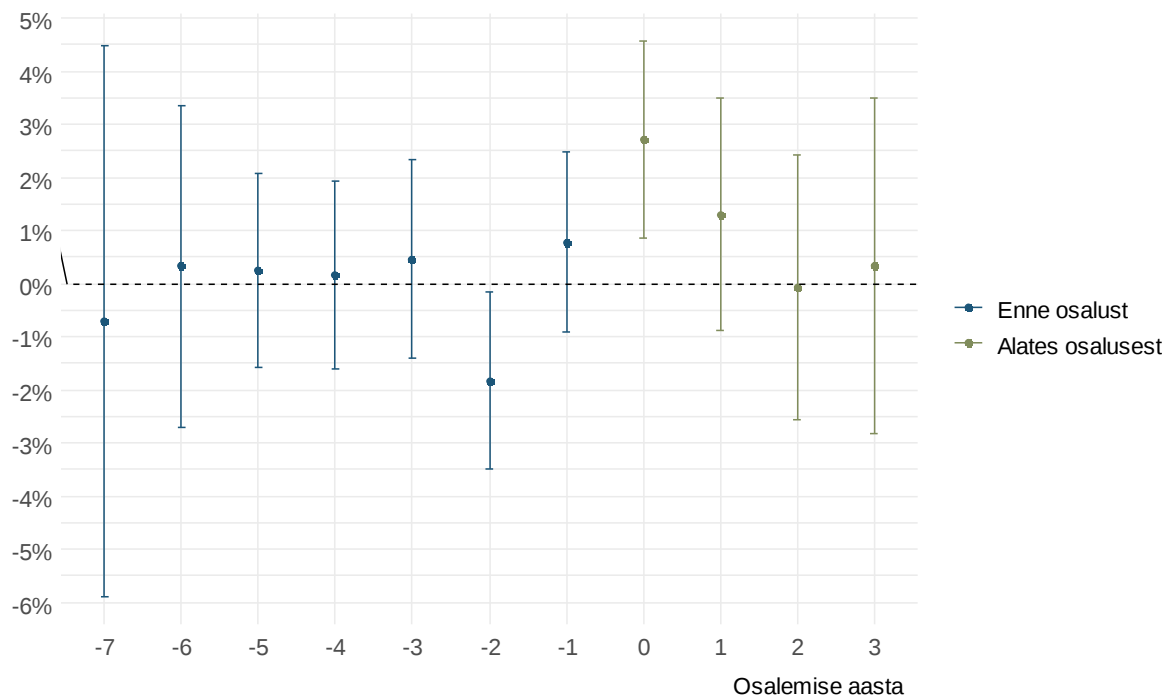
Joonis 80. Töövõimeliseks hindamise mõju töövõimelisteks hinnatute hõivatute osakaalule võrreldes osalise või puuduva töövõimega inimestega



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kui võtta SKA väljajate võrdlusgrupiks vaid osalise töövõimega inimesed, kellel pole kunagi tuvastatud puuduvat töövõimet, on hõive erinevus samuti statistiliselt oluline, kuid ainult töövõime hindamise aastal (vt Joonis 81).

Joonis 81. Töövõimeliseks hindamise mõju hõivemäärale võrreldes osalise töövõimega inimestega



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Seega võib öelda, et võrreldes SKA väljujaid (endisi püsivalt töövõimetuid, kellel töötukassas ei tuvastatud töövõime vähenemist) ning nendega sarnaste tunnustega endisi püsivalt töövõimetuid, kellel tuvastati osaline või puuduv töövõime, siis näeme, et hõivemäärad väljujate hulgas on kõrgemad. See viitab tõenäoliselt sellele, et töövõime hindamise tulemus peegeldabki reaalset erinevus võimes hõives osaleda, mis kajastub ka erinevates hõivemäärades.

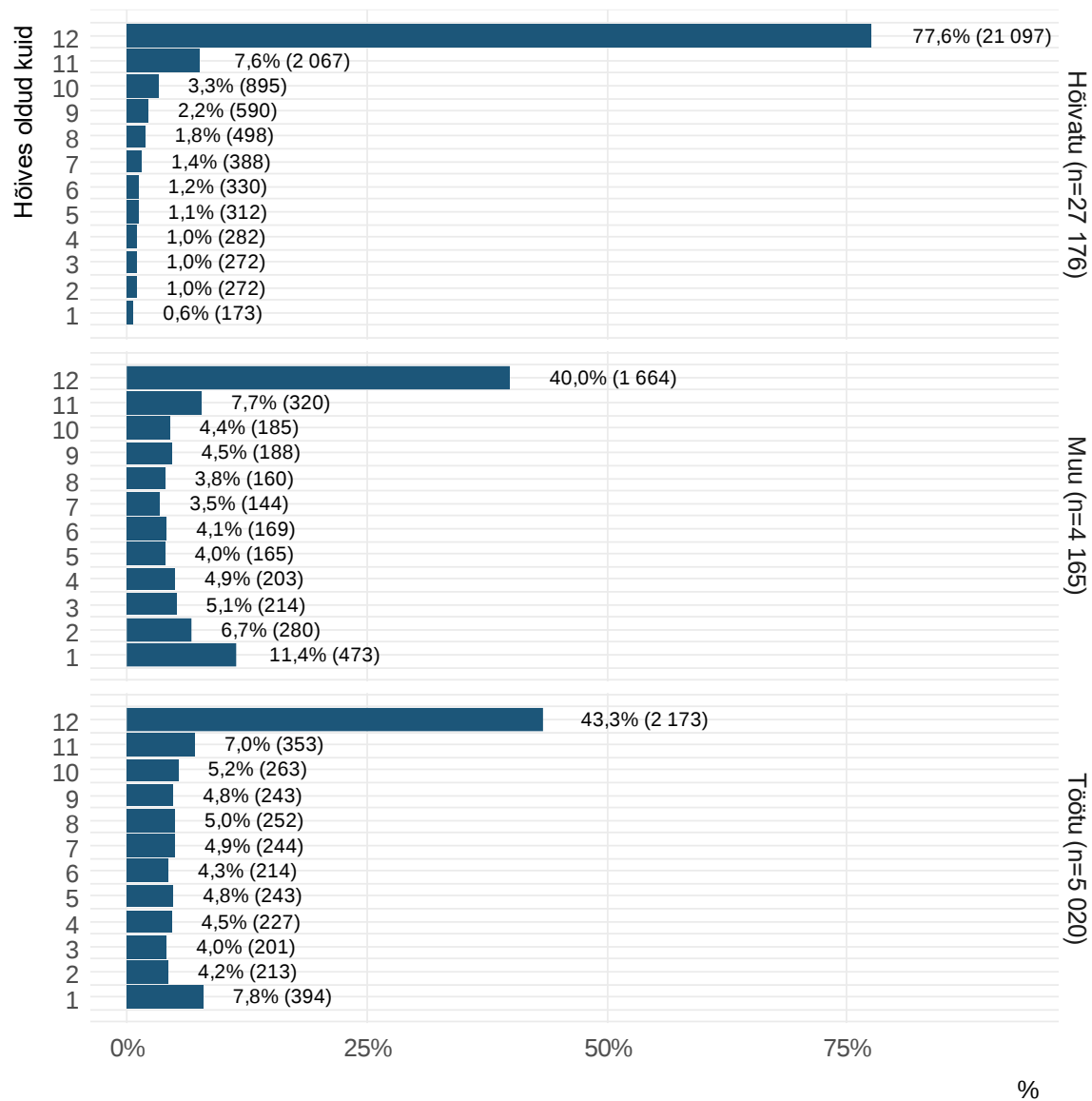
3.2.4 Vähenenud töövõimega inimeste töötamise mustrid

3.2.4.1 Töötamise järjepidevus ja töötamise katkestamine

Lisaks hõivatute ja töötute osakaaludele on oluline vaadata ka seda, millised on **osalise töövõimega inimeste töötamise mustrid**, st kas nende töötamine on järjepidev või katkestustega ning kui sageli ja kui pikki töötamise katkestusi esineb. Registriandmetele tuginedes on järgnevalt vaatluse alla võetud inimesed, kes on perioodil 2016–2020 vähemalt ühel korral pärast osalise töövõime tuvastamist asunud tööle. Siinkohal käsitletakse ainult osalise töövõimega inimesi, kuna neile kehtib aktiivsusnõue ja töövõimereformi tööhõive alased eesmärgid on seotud eeskätt osalise töövõimega inimeste hõivega.

Suur osa osalise töövõimega inimeste seast on olnud järjepidevalt hõivatud (defineerides järjepideva hõivena töise tulu saamise vähemalt 11 kuul aastas). Kõige enam on olnud järjepidevalt hõivatud need osalise töövõimega inimesed, kes töötasid osalise töövõime määramise esimesel kuul: neist 85,2% on olnud hõives 11–12 kuud (Joonis 82).

Joonis 82. Töökuude arv 12 kuu jooksul alates esimesest töötamisest hõivestaatuse järgi osalise töövõime alguse hetkel³⁸



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

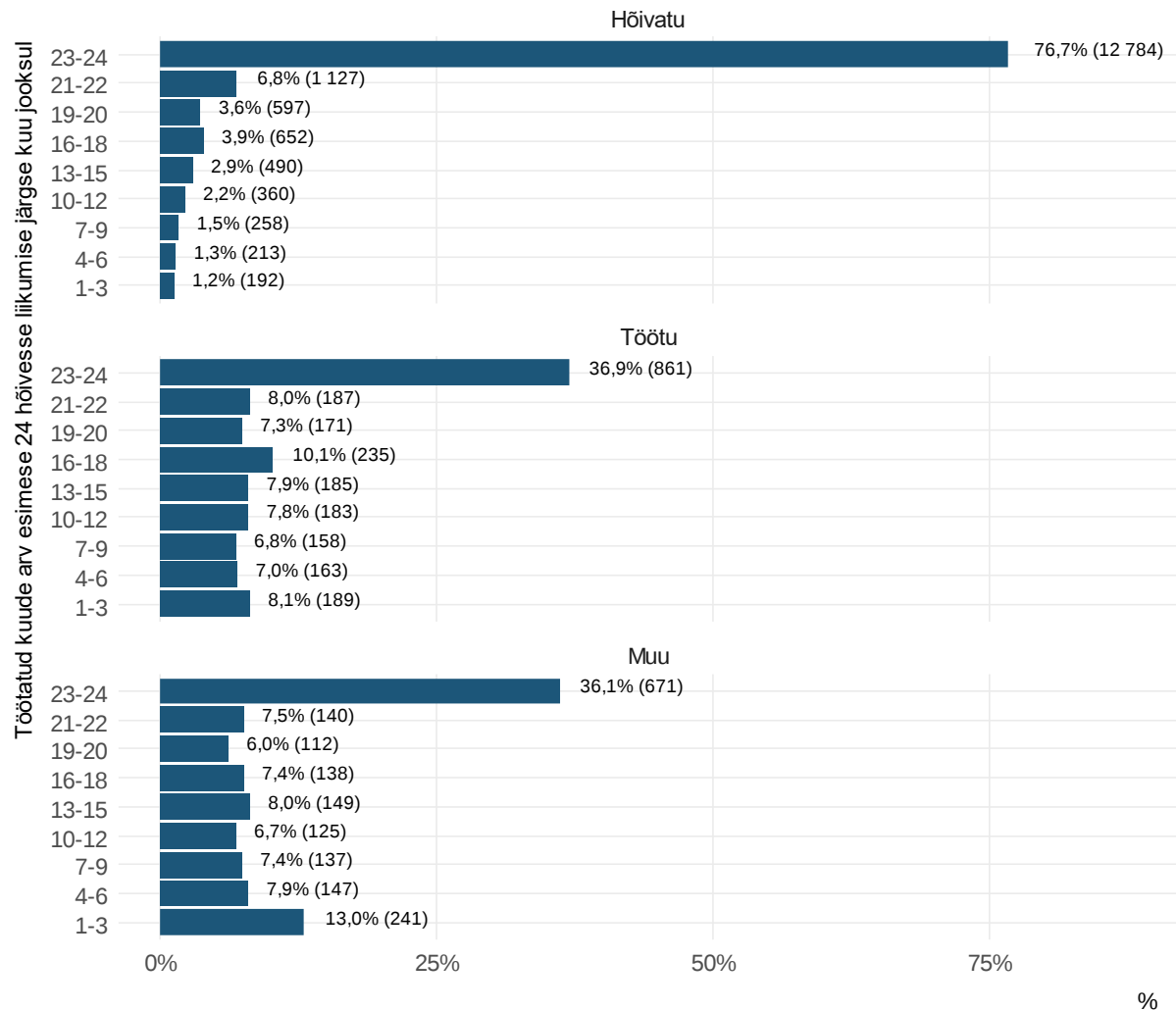
³⁸ Joonisel on esitatud isikute jaotus hõives oldud kuude arvu järgi ühe aasta jooksul alates esimesest tööle asumisest inimestel, kellel on tuvastatud osaline töövõime (arvesse ei ole võetud töötamise perioode, mis eelnesid esmakordsele osalise töövõime tuvastamisele). Eraldi on see näitaja esitatud inimeste kohta, kes olid esimese osalise töövõime perioodi alguskuul hõivatud, töötud või muus hõivestaatuses. Arvesse on võetud vaid inimesi, kel oli osaline töövõime vähemalt kaheteist kuu vältel pärast esimest tööleasumist.

Tähelepanuväärne on see, et osalise töövõime määramise ajal³⁹ töötuna arvel olnud inimestest pooled (50,3%) on tööle asumisel olnud samuti järjepidevalt hõivatud (s.o 11–12 kuud), muu hõivestaatuses inimestest on vaid 47,7% olnud järjepidevalt hõivatud.

Kui pikendada hõive jälgimise horisonti kahe aastani pärast esimest töötamist, tulevad selgemini välja erinevused OTV alguskuu hõiveseisundi lõikes. OTV alguses hõives olnutel oli hõive valdavalt järjepidev, 76,7%-l kahe aasta jooksul 23–24 kuud (vt Joonis 83). Teistel oli see märkimisväärselt madalam.

³⁹ Isikud loeti töövõimestaatuses esimesel kuul töötuks, kui nad olid kuu jooksul vähemalt ühel päeval olnud töötuna arvel; hõivatuks, kui nad olid teeninud vähemalt ühe euro töist tulu ning ei olnud ühelgi päeval töötuna arvel; muudel juhtudel muus hõivestaatuses olevaks, kes osalise töövõime määramise kuul ei töötanud ega olnud arvel töötuna (sellesse kategooriasse kuuluvad nt õppurid, väikelapse hooldajad jne, aga ka mitte-ametlikult töötavad inimesed ja end töötukassas arvele mitte võtnud töötud).

Joonis 83. Töökuude arv 24 kuu jooksul alates esimesest töötamisest osalise töövõime perioodil, hõivestaatuse järgi osalise töövõime alguskuul⁴⁰

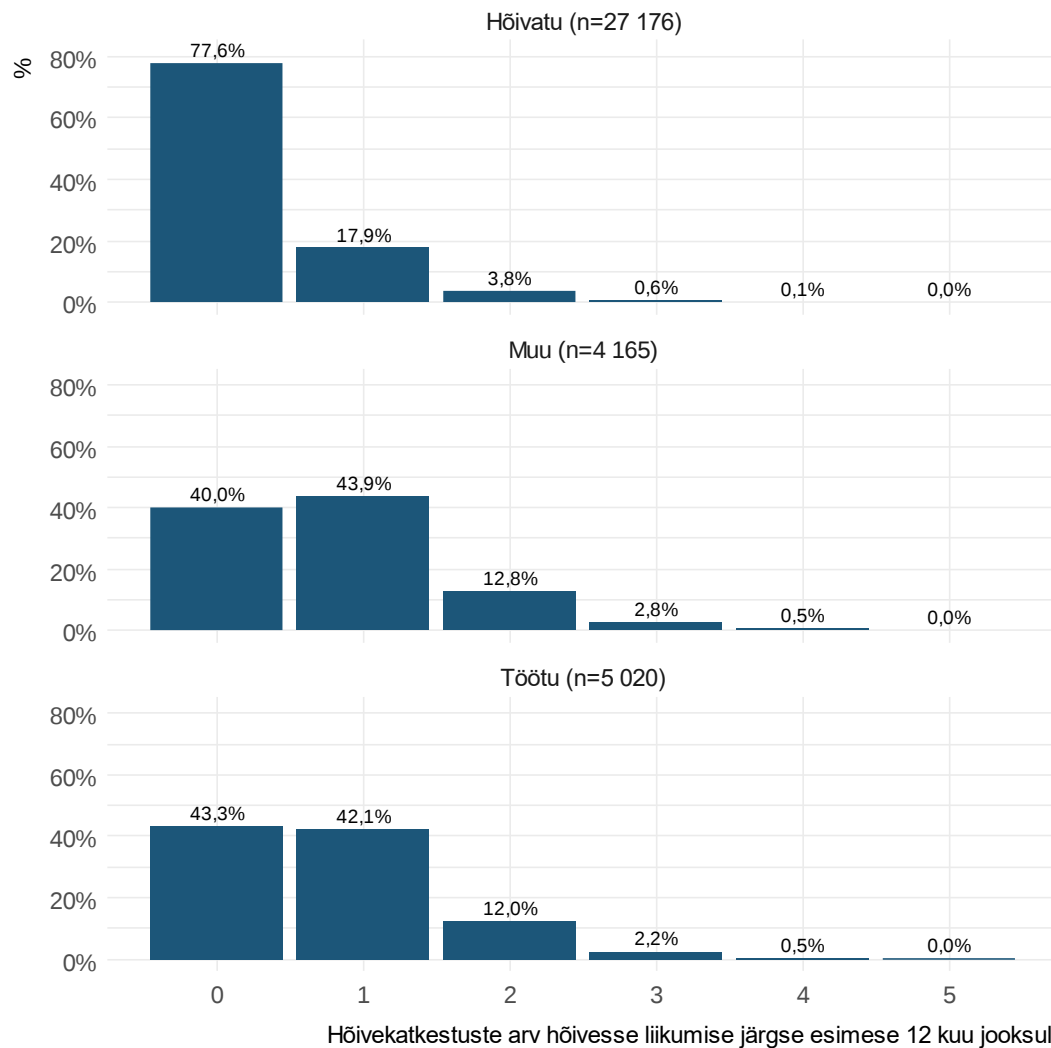


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Töötamise katkestuste arv (vt Joonis 84) kinnitab eelneva joonise järeldusi: **nende hulgas, kes esimese osalise töövõime hindamise ajal olid hõivatud, on ka järgnev hõive valdavalt järjepidev** (ilma katkestusteta 79,3%, kuni ühe katkestusega 96%). Töötamise katkestuseks loeti järjestikusi kuid, mil töist tulu ei saadud, st lugedes näiteks kaks või enam järjestikust kuud, mil tulu ei saadud, üheks hõivekatkestuseks. Hõivekatkestuste arv on kõrgem OTV määramise ajal olnud töötute ja muu hõivestaatusega inimeste hulgas.

⁴⁰ Vt eelmist allmärkust.

Joonis 84. Hõivekatkestuste arv 12 kuu jooksul alates esimesest töötamisest hõivestaatuse järgi osalise töövõime alguse kuul, osalise töövõimega inimesed

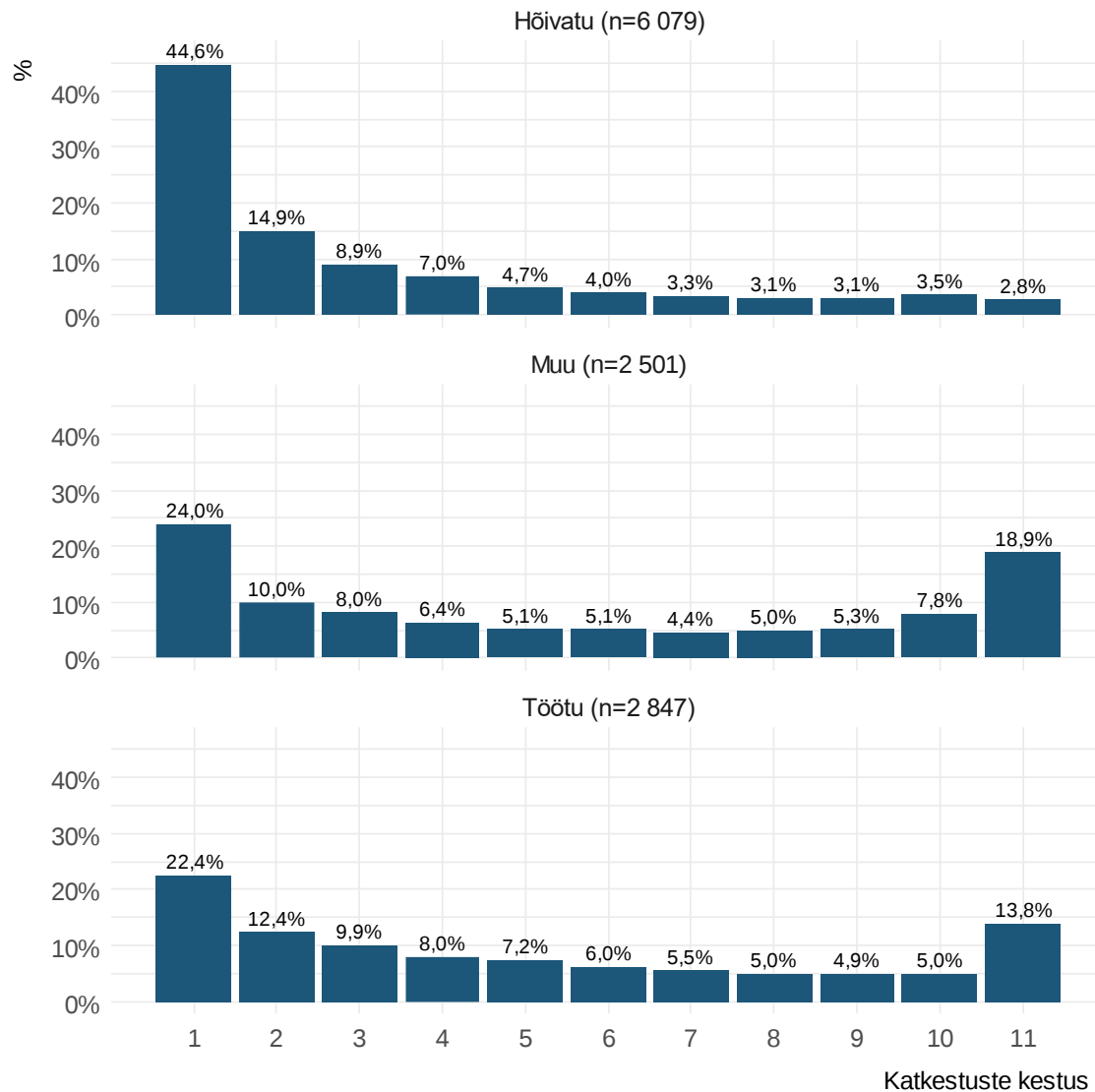


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Lisaks katkestuste arvule on oluline vaadata ka katkestuste kestust. Järgneval joonisel (vt Joonis 85) on esitatud hõivekatkestuste kestuse jaotus nende hulgas, kellel esines katkestusi. Osalise töövõime alguses hõives olnute seas on ülekaalus lühemad, 1–2-kuulised katkestused. Teiste hulgas on pilt varieeruvam – enim esineb 1 kuu pikkuseid katkestusi, kuid silma torkab ka 11-kuuliste katkestuste märkimisväärne osakaal.⁴¹

⁴¹ Aastase vaatlushorisondi puhul on 11–kuuliste katkestuste kõrgem osakaal põhjendatav muuhulgas ka sellega, et sinna liigituvad ka kõik need katkestused, mis tegelikult olid pikemad kui 11 kuud.

Joonis 85. 12 kuu jooksul alates esimesest töötamisest esinenud hõivekatkestuste kestus hõivestaatuse järgi osalise töövõime alguse hetkel, osalise töövõimega inimesed



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Intervjuudes VTI-dega kirjeldati erinevaid katkendliku tööhõive põhjuseid. Aktiivsuspõhise OTV-dega olid viimastel aastatel töökohta omal soovil või vajadusest tingituna vahetanud pea pooled. **Seejuures olid töö vahetamise, töötamise ja ajutise mittetöötamise põhjused väga erinevad ning selgeid mustreid välja ei joonistu.**

Kaks OTV-d tegid otsuseid sobivate võimaluste ilmnemisel iseenda soovidest lähtuvalt. 20-ndates põllumajanduses töötanud mees lahkus töökohalt ebameeldiva töökeskkonna tõttu ja leidis uue töö firmas, mis oli teda juba kutsekooli ajal tööle kutsunud. 20-ndates naine leidis uue, tasuvama ja ka paindlikkust võimaldava töökoha tänu kutseõpingutele samas valdkonnas.

Toitlustusvaldkonnas töötav OTV on olnud viimastel aastatel hooajaliselt tööl vahelduvalt mittetöötamise perioodidega. Sellise töötamise mustri on tinginud ületöötamisele mitte vastu pidanud tervis, kuid seda on võimaldanud ka perelt saadav majanduslik tugi. Intervjuu toimumise ajal oli ta samuti töötu, ent tegeles enda ettevõtte suvehooajaks käimalükkamisega.

Kaks OTV-d lahkusid töölt terviseprobleemide tõttu. 30-ndates naine töötas erinevatel teenindusega seotud ametikohtadel (vaheldumisi töötu olemise perioodidega), viimati toidupoes. Kuigi töökohas püüti talle vastu tulla, tuli siiski teha ka selga koormavaid ülesandeid ning naine ei pidanud koormusele vastu. Pärast töötukassasse pöördumist lõpetas ta tänu töötukassa juhtumikorraldaja julgustavale toele keskkooli ning siirdus kutsekooli soovitud eriala õppima. 40-ndates naine, kes lahkus pikaajalisest töökohast kahjutundega süvenevate terviseprobleemide tõttu, otsis sobivat tööd aastaid, töötades laste ülalpidamiseks vahepeal ka mitmes füüsilist koormust nõudvas töökohas (nt kohvikud, poed), mis ei olnud talle tegelikult sobilikud. Intervjuu toimumise ajaks oli ta leidnud tänu varasematele kogemustele endale südamelähedases valdkonnas osakoormusega töö, mis sobib ka tema tegevuspiirangutega.

„See [töö] on ideaalne mu jaoks praegu. [...] Just see, et ma lähen koju ja siis ma saan kodus ka veel midagi teha. Et mul on see vaimne ja füüsiline parlanksis.“ (Maia, OTV, töötab, eesti, 45–49)

Kaks OTV-d, kes olid jäänud ilma oma pikaajalistest töökohtadest, löid oma ettevõtte, kuna tundsid, et sobivat tööd ei ole võimalik leida nii vanuse, ülekvalifitseerituse kui tervise tõttu. Samuti kirjeldasid mõlemad, et oma ettevõtte võimaldab asju teha endale sobivas tempos ning andis neile võimaluse ka taastumiseks pärast pikaajalist ja üsna koormavat töösuhet.

„Pigem ma tundsin, et oli vaimne läbipõlemine ja sellele tuli see füüsiline veel takkaotsa. Ma võtsin ikka puhkuse, pausi. Ma olin seal töötanud 24/7 ilma puhkusega ja see oli väga ränk töö. Vaim ei olnud võimeline. [...] Siis, kui mul töötukassa [toetus] hakkas ära lõppema, hakkasin oma firmat tegema. Ma ikka kandideerisin töötukassa kõrvalt kogu aeg, ja vaatasin, et mitte midagi ei juhtu ja siis mu aeg sai seal läbi ja... siis tuli jalad välja võtta.“ (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Ühel OTV-l aitasid töötukassa teenused pärast pikaajalist töötu-perioodi taas tööturule saada, seda nii paar aastat tagasi kui ka 2021. a suvel. Viimati aitas tal tööle saada tööandjale palgatoetuse maksmine. Vahetult enne intervjuu toimumist oli naine saanud töövõime hindamise tulemusena otsuse, millega ta hinnati töövõimeliseks, mis tõi kaasa hirmu, et ilma palgatoetuseta ei ole ta enam töökohas vajalik.

„Ma ei ole eriti vajalik seal tööl, kui mu tööandja toetust enam ei saa. Võib-olla see ei ole nii, aga mulle nii tundub.“ (Oksana, varem OTV, uuest süsteemist väljunud, töötab, vene, 60–64)

Üks OTV kirjeldab, et psüühilise tervise järsust halvenemisest taastumiseks kulus tal pea 10 aastat ning ta on alles viimase 3 aasta jooksul leidnud töö tegemiseks vajaliku vastupidavuse, mida siiski

osaliselt pärsivad ravimid. Ta töötab erinevate ehitusprojektide raames eri ettevõtetes ning on seda teinud ametlikult ja osaliselt ametlikult (miinimumpalk + ülejäänud raha sularahas). Praegu töötab ta mitteametlikult ning on seetõttu loobunud ka töötukassas käimisest. Aktiivsuskohustuse mittetäitmise tõttu on talle töövõimetoetuse maksmine lõpetatud ning enda hinnangul ta lähiajal eesootavat uut hindamist ette ei võtagi, kuna ei näe sel mõtet.

„Ma niikuinii [töötukassas] kohal ei käi, siis ma niikuinii raha ei saa.” (Silver, OTV, ametlikult ei tööta, eesti, 35–39)

3.2.4.2 Hinnangud osalise töövõimega inimeste aktiivsuspõhisele

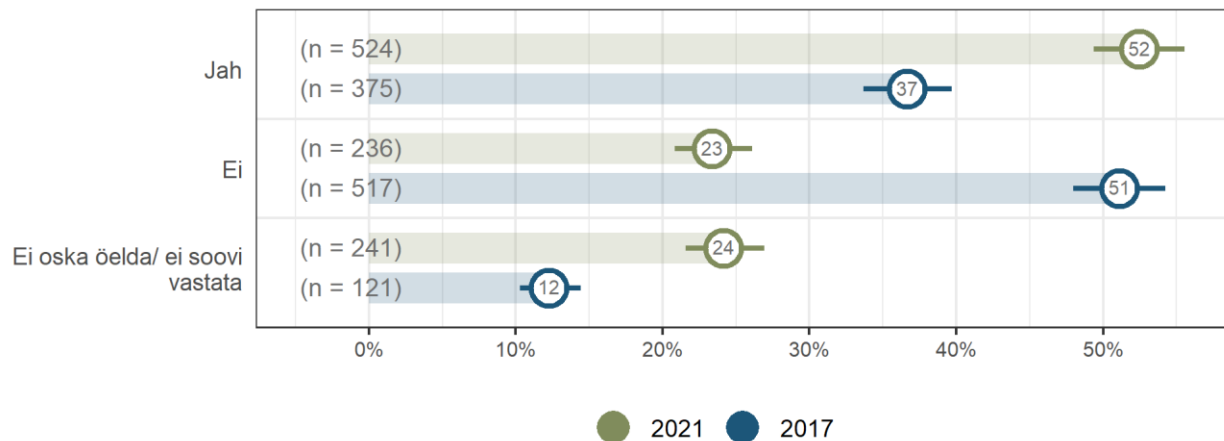
TVR-i raames kehtestas riik osalise töövõimega inimestele töövõimetoetuse maksmise eeldusena aktiivsuspõhise. Seega, kui osalise töövõimega inimene ei tööta, õpi, kasvata last ega tegele ametlikult kellegi hooldamisega, on ta kohustatud töötukassa vahendusel aktiivselt tööd otsima, et töövõimetoetust saada.

Intervjueeritud töötukassa juhtumikorraldajate hinnangul ehmatas aktiivsuspõhise kehtestamine alguses inimesi ning võis olla üheks põhjuseks, miks esialgu tekkis töövõimereformi suhtes palju negatiivset suhtumist. Samas on riigipoolne sundus andnud võimaluse koostöö alustamiseks, mis on kokkuvõttes aidanud osa inimesi ühiskonda tagasi tuua ning läbi selle on inimeste eluga rahulolu paranenud.

„No ma ikkagi loodan, et osadele inimestele on see ikkagi mõjunud nagu... Kuigi see alguses võis ju olla ehmata ja alguses võis olla ka üsna palju negatiivset seoses selle tööhõivereformiga, aga ma arvan, et osadele inimestele või osasid inimesi see on natukene ikkagi ühiskonda tagasi toonud ja aktiveerinud ja inimesed on saanud natukene suurema rahuolu oma eluga, või vähemalt ma loodan. (Juhtumikorraldaja)

Suhtumise muutus aktiivsuspõhisesse ilmneb väga selgelt ka VTI-de küsitlustulemuste võrdlusest (arvamust küsiti nii osalise töövõimega inimestelt, kellele rakendub aktiivsuspõhine kui teistelt vähenenud töövõimega inimestelt). Kui 2017. aastal leidis üle poole vastanutest (51%), et aktiivsuspõhine ei ole põhjendatud, siis 2021. aastal on vastupidiselt üle poole vastanutest (52%) seisukohal, et see on põhjendatud nõue (vt Joonis 86).

Joonis 86. Kas aktiivsushõue osalise töövõimega inimestele on põhjendatud? (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017. ja 2021. a, küsimus (2021 tähisega) D06: „Osalise töövõimega inimestele töövõimetoetuse maksmise eeldusena on riik kehtestanud nn aktiivsushõued. See tähendab seda, et kui osalise töövõimega inimene ei tööta, õpi, kasvata last ega tegele ametlikult kellegi hooldamisega, on ta kohustatud Töötukassa vahendusel aktiivselt tööd otsima, et töövõimetoetust saada. Kas selline nõue on Teie hinnangul põhjendatud?“

Töötukassa juhtumikorraldajad on siiski kogenud ka juhtumeid, kus inimesed ei soovi aktiivsushõuet täita, kuna neil puudub tahe ja motivatsioon tööle asuda. See võib juhtuda olukorras, kus inimesel on pensionini jäänud üksikud aastad. Tööle asumise motivatsioon puudub nn professionaalsetel töötutel ning vahel ka tegevuspiirangutega inimestel, kes on valmis leidma igasuguseid viise, et mitte olla töötuna arvel – nad on valmis õppima, väikest last kasvatama jne.

„Ja muidugi tähendab see siis ka seda, et kas vormistada ennast FIEks, ettevõtluskontole, sest midagi nad nagunii teevad – müüvad oma marjakest või seenekest, lõhub puid naabrimemmel, et siis võiks ju ütleda, et võiks ju ka juba ära vormistada, aga siis võiks olla järgmine küsimus, et kellele seda näitemängu vaja on, et miks ma teen seda fiktiivset aktiivsuse nõuete täitmist, et tööhõivetoetuse saamise mõttes? Et siin on selline sundkliendi küsimus jah. (Juhtumikorraldaja)

OTV-dega tehtud intervjuudest ei ilmnenu, et nende töötamise motivatsioon oleks tugevalt seotud aktiivsushõudega. Samuti ei esinenud intervjuudes ühtki näidet, kus inimene oleks olnud enne aktiivsushõude kehtestamist töötanud ning sisenenud pärast seda uuesti hõivesse. Vaid üks inimene mainis, et suure tõenäosusega ei otsiks ta tööd, kui aktiivsushõuet ei oleks. Intervjueeritud töötavate OTV-de töötamise motivatsioon tuleneb peamiselt vajadusest sissetulekut teenida ja peret ülal pidada, harjumusest olla aktiivne ja arusaamast, et inimene peaks andma ühiskonnas oma panuse. Inimesed, kes olid kogenud vaimse tervise probleeme vähenenud töövõime põhjustajana või füüsilise tervise halvenemise kaasmõjuna, kirjeldasid töötamist ja ka muul moel aktiivne olemist kui vajalikku tegevust enda vaimse tasakaalu hoidmiseks või taastamiseks. Ka hetkel mittetöötavad OTV-d väljendasid tugevat soovi tööd leida ning olid luhtunud katsetes pettunud.

Töötavad OTV-d, kes on pärast aktiivsushõude kehtestamist seoses terviseprobleemidega töökohta vahetanud, tõid esile, et aktiivsushõue on üldiselt mõistlik, ent ei võimalda inimesele piisavalt taastumisaega pärast akuutsete terviseprobleemide ilmnemist. Need inimesed olid kogenud läbipõlemist, polnud ise oma tervisepiirangutele piisavalt tähelepanu pööranud või nende tööandja ei arvestanud nende tervisega. Taastumiseks andis osale neist võimaluse oma ettevõtte alustamine või olemasolu, samuti on ettevõtlus aidanud neil luua endale sobiva töökohta.

„Mina võtsin peale talupidamise lõpetamist kaheks aastaks aja maha. Ei tegelenud aktiivselt töö otsimisega. Leian, et minu puhul oli see minu füüsilisele ja vaimsele taastumisele väga olulise tähtsusega. Juhul, kui mul ei oleks olnud seda ettevõtet, siis ma ei oleks saanud seda teha. See oleks olnud suhteliselt frustreriv, käia seletamas ja tõestamas.” (Anneli, OTV, töötab, eesti, 50–54)

Intervjueeritud OTV-dest ei olnud keegi leidnud sobivat tööd tänu töötukassa kaudu. Need, kes olid viimaste aastate jooksul tööd vahetanud, on uue töö leidnud sagedamini tutvuste kaudu, mitte avatud tööturult. Oli näiteid nii otsepakkumistest kui ka tuttavatelt saadud infost tööpakkumistest, kuhu tuli kandideerida. Kaks inimest olid pärast pikaajaliselt töökohalt lahkumist loonud oma ettevõtte.

„Siis, kui mul töötukassa hakkas ära lõppema, nüüd ma hakkasingi – kuu aega tagasi hakkasin täpselt oma firmat tegema. Ma ikka kandideerisin töötukassa kõrvalt kogu aeg ja vaatasin, et mitte midagi ei juhtu ja siis mu aeg sai seal läbi ja... siis tuli jalad välja võtta.” (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

3.2.4.3 Aktiivsushõude mittetäitmine

Kuigi osalise töövõimega inimestele on seatud töövõimetoetuse saamiseks aktiivsuskohustuse täitmine, siis on ka neid inimesi, kes seda nõuet ei täida.

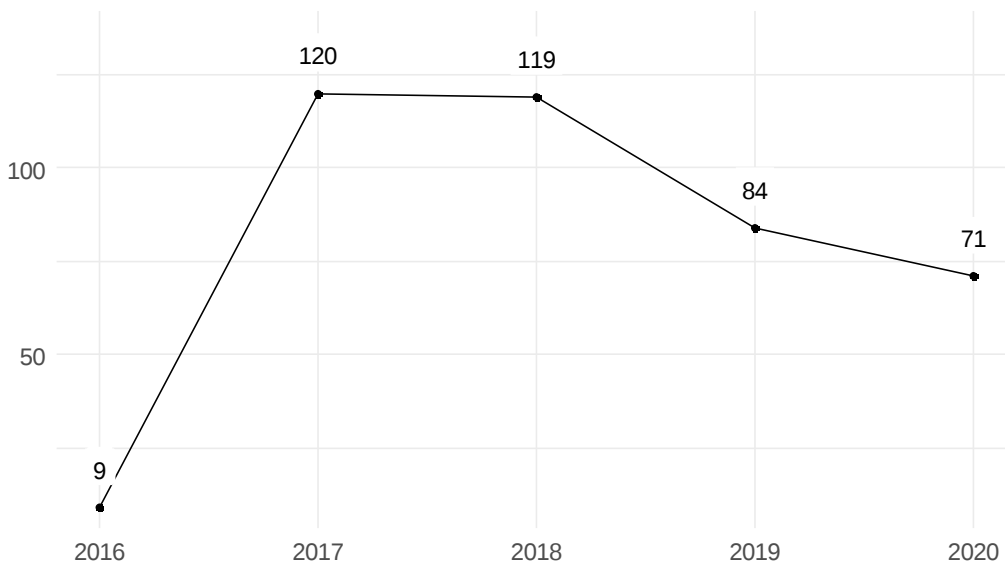
Aktiivsushõude mittetäitjate registriandmete analüüsi kaasati inimesed, kes vastasid järgmistele tingimustele:

- 1) inimesel on töötukassas tuvastatud osaline töövõime (sest puuduva töövõimega inimestele aktiivsushõuded ei kehti), talle on määratud töövõimetoetus ning selle maksmine on lõpetatud põhjusel, et inimene pole täitnud ühtki aktiivsushõuet (töötukassa andmestikus märgitud põhjus: lõppenud on hõive, hõivega võrdsustatud tegevus või registreeritud töötus). Töövõimetoetuse algsel määramisel pole teada, et inimene ei kavatse aktiivsushõudeid täita ja see selgub alles hiljem;
- 2) inimesele pole pärast punktis 1 nimetatud toetuse maksmise lõpetamist määratud töövõimetoetust, mille maksmine lõppes tähtajaliselt (st kestis määratud perioodil, mille jooksul inimene täitis mingil moel aktiivsushõuet) ega tuvastatud puuduvat töövõimet;
- 3) inimene pole alates 2016. aastast saanud ühelgi kuul töist tulu;
- 4) inimene pole EHIS-e andmetel alates 2016. aastast osalenud tasemeõppes;
- 5) inimene pole osalenud alates 2016. aastast töötukassa koolitustel.

Kuna kriteeriumid on üsnagi piiravad, on analüüsi perioodil 2016–2020 sihtgruppi jäävate inimeste arv väike, vaid 491 unikaalset isikut. Alljärgnevatel joonistel on vaatlusaastana arvestatud esimese aktiivsuspõuete mittetäitmise tõttu lõpetatud töövõimetoetuse maksmise perioodi alguse aastat ning inimesed on kajastatud sellel aastal (kuigi sihtgrupi definitsioonist lähtuvalt vastavad nad määratlusele ka kõigil järgnevatel aastatel).

Aastati on esmakordsete aktiivsuspõuete mittetäitjate arv langenud ning perioodi lõpuaastal jääb see alla saja (vt Joonis 87). Kõigist osalise töövõimega inimestest moodustasid nad 0,1–0,2%.

Joonis 87. Aktiivsuspõuet mittetäitvate unikaalsete isikute arv perioodil 2016–2020



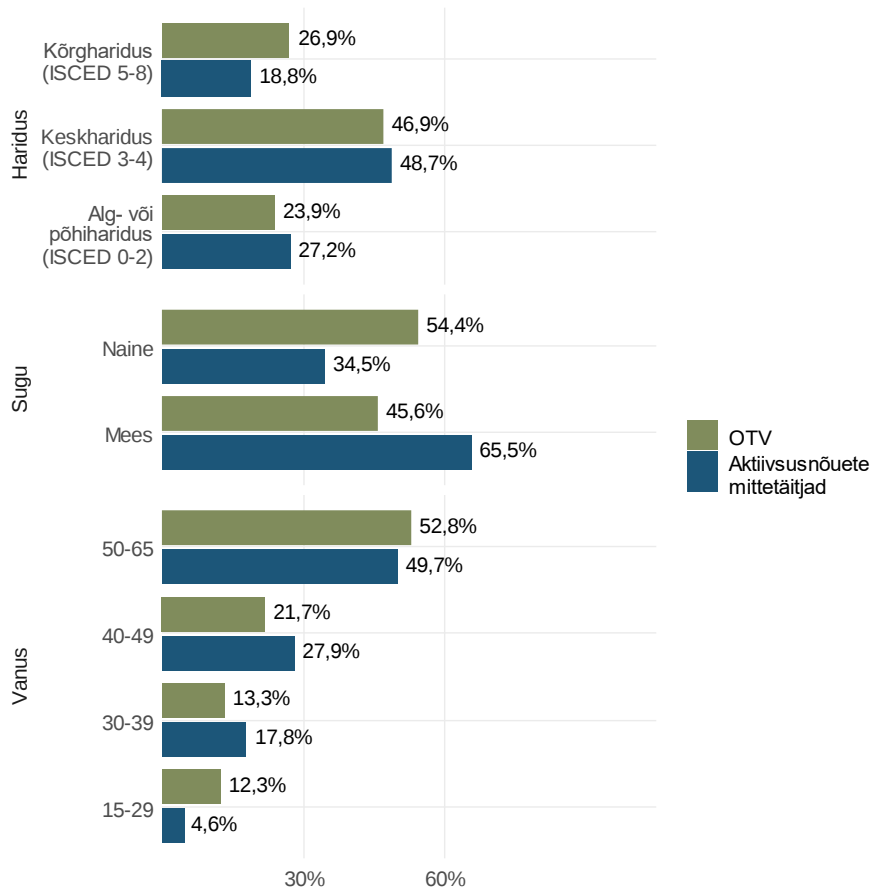
Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vanusegrupiti olid aktiivsuspõuete mittetäitjad valdavalt vanemad kui 40 aastat, üle 50-aastaste osakaal varieerus 44%-st 55%-ni.

Kui osalise töövõimega endistest püsivalt töövõimetutest moodustavad mehed *ca* poole, siis **aktiivsuspõudeid mittetäitvatest inimestest on pea kaks kolmandikku mehed**. See näitab märkimisväärset soolist erinevust ja meeste suuremat kalduvust aktiivsuspõudeid eirata.

Aktiivsuspõude mittetäitjate hulgas on esindatud nii alg- ja põhiharidusega, keskkooliharidusega kui ka kõrgharidusega inimesed. Samas on võrrelduna üldise OTV jaotusega veidike väiksem kõrgharidusega inimeste ja selle võrra kõrgem kesk- ja madalama haridusega inimeste osakaal.

Joonis 88. Aktiivsushõuete mittetäitjate ja kõikide osalise töövõimega inimeste jaotus haridustaseme, soo ja vanuserühma lõikes perioodil 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Aktiivsushõuete mittetäitjate profiilide iseloomustamiseks viidi läbi ka klasteranalüüs. Klasteranalüüs võimaldab vastavalt valitud tunnustele inimesi grupeerida ning selle tulemusena liigituvad sarnased inimesed valitud tunnuste omavaheliste seoste järgi ühte klasterisse. Üks inimene saab kuuluda ainult ühte klasterisse. Klasteranalüüsis kasutati taustatunnustena sugu, vanuserühma, elukoha maakonda, haridustaset, tegevuspiiranguid ning tegevuspiirangute arvu.

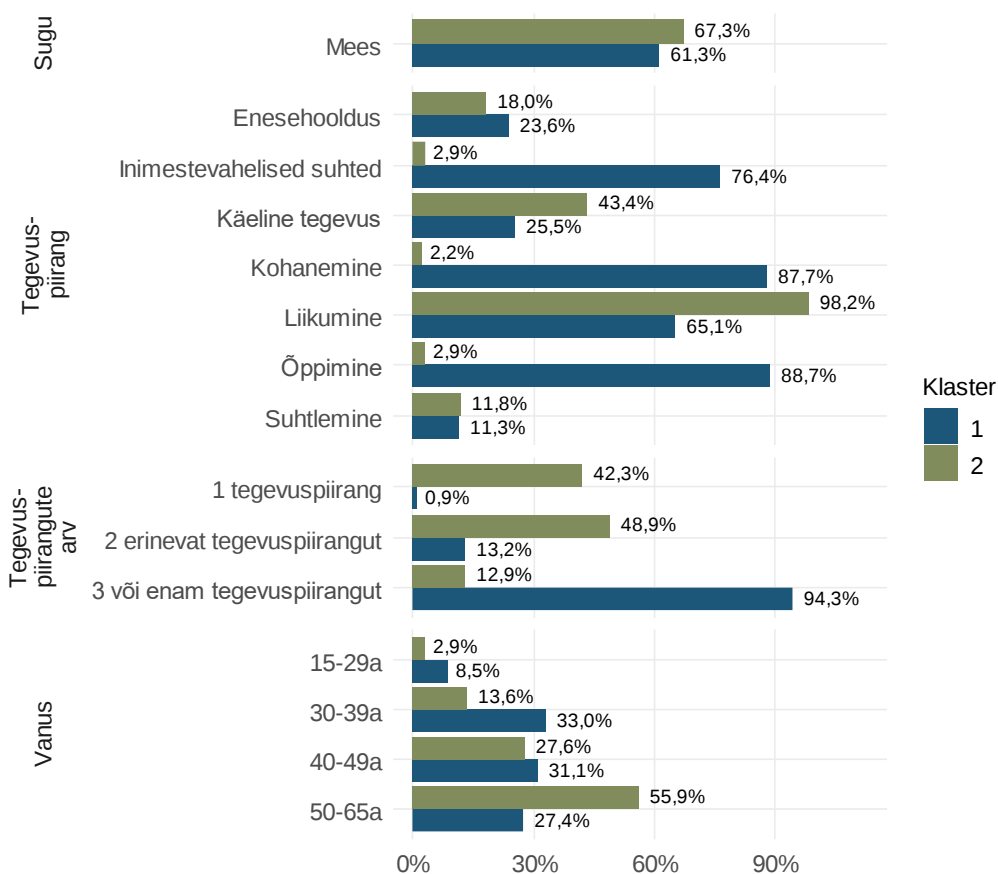
Analüüsis⁴² jaotati inimesed kaheks klasteri, mille vahelised erinevused tulid kõige selgemalt välja tegevuspiirangute osas (vt Joonis 89):

- Esimesse klasterisse koondusid inimesed, kelle tegevuspiirangud puudutasid **inimestevahelisi suhteid, kohanemist ja õppimist**. Valdaval osal neist inimestest oli kolm või enam tegevuspiirangut. See klaster moodustas 28% aktiivsushõuete mittetäitjatest.

⁴² Meetodina kasutati k-keskmiste klasteranalüüsi.

- Teise klasterisse koondusid inimesed, kelle tegevuspiirangud olid seotud **liikumise või käelise tegevusega**. Selles klasteris oli suurem vanemaealiste (50 ja vanemad) osakaal. Valdavalt oli sellesse klasterisse kuuluvatel inimestel üks või kaks tegevuspiirangut.

Joonis 89. Aktiivsuse nõude mittetäitjate taustatunnuste jaotus klasterite lõikes



Märkused. Klaster 1: inimesed, kelle tegevuspiirangud puudutasid inimestevahelisi suhteid, kohanemist ja õppimist. Klaster 2: inimesed, kelle tegevuspiirangud olid seotud liikumise või käelise tegevusega.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Joonisel pole esitatud klasterite võrdlust maakonniti. Olulisim erinevus on see, et esimese klasteri hulgas on suurem Harjumaal elavate inimeste osakaal (esimeses klasteris 37,7%, teises 23,5%) ja väiksem Ida-Viru elanike osakaal (esimeses klasteris 20%, teises 15%).

Intervjueeritud töötukassa juhtumikorraldajad tõid esile erinevaid osalise töövõimega inimeste profile, kes **ei ole** alates töövõimereformi käivitumisest **2016. aastal ühtegi päeva õppinud ega töötanud**. Nende hulka kuuluvad:

- 1) vähese motivatsiooniga ja oma harjumustes kinni olevad inimesed;
- 2) inimesed, kellel on osaline töövõime, aga kes ise arvavad, et see hinnang ei kirjelda õigesti nende tervises seisundit;

- 3) praeguse eluga rahul olevad inimesed, kes saavad töövõimetoetusega ja juhutöid tehes hakkama;
- 4) vanemaealised, kes ei saa koolitustel mäluprobleemide tõttu enam osaleda ja kelle töötamist senises valdkonnas takistavad terviseprobleemid;
- 5) pigem mehed, sest naiste valmisolek pakutavate teenuste kasutamiseks on suurem.

Juhtumikorraldajate kogemuste põhjal on olemas nn **professionaalsed töötud**, kes on teadlikud töötukassa nõuetest, oskavad vastata küsimustele ja esitavad kandideerimiste kohta kõik vajalikud andmed, kui küsitakse. Professionaalsed töötud võivad olla töötuna arvel lausa mitu aastat.

3.2.4.4 Osalise töövõimega inimeste töötamise mustreid selgitavad tegurid

Osalise töövõimega inimeste töötamise mustrite seost peamiste sotsiaaldemograafiliste tunnuste ning töötukassa toetavate teenuste kasutamisega analüüsiti multinomiaalse regressiooni abil. Regressioonimudelil on sõltuvaks muutujaks katkestuste arvu vahemikud (0–1 katkestust, 2 katkestust, enam kui 2 katkestust) ja selgitavateks muutujateks sugu, haridustase (põhiharidus või madalam, keskharidus, kõrgharidus), elukoha maakond (sh eraldi Tallinn), vanuserühm (15–29, 30–39, 40–49, 50–65) ja töötukassa teenuste kasutamine esimesel osalise töövõime aastal.

Töötukassa teenused on mudelis kategoriseeritud järgmiselt:

- Eriteenused vähenenud töövõimega inimestele (kaitstud töö, kogemusnõustamine, tehnilise abivahendi andmine, tööalane rehabilitatsioon, töölesõidu toetus, töökoha kohandamine, tugiisikuga töötamine, tööintervjuul abistamise teenus, saatja sõidukulu hüvitamine)
- Ettevõtlusega alustamise toetamise teenused (ettevõtluse alustamise toetus, täiendkoolitus ettevõtluse alustamise toetuse saajatele, järelnõustamine ettevõtluse alustamise toetuse saajatele, mentorlus)
- Karjääriteenused (karjääriinfo vahendamine, karjääriinfo vahendamine noortele, karjäärinõustamine, karjäärinõustamine noortele, karjäärinõustamine töötavatele ja mitteaktiivsetele, tööotsingu töötuba)
- Koolitused (koolitustoetus tööandjale muutuste olukorras, koolitustoetus tööandjale töötaja eesti keele oskuse arendamiseks, koolitustoetus tööandjale töötajate värbamiseks, kvalifikatsiooni saamise toetamine töötavatele, tasemeõppes osalemise toetus, tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele, tööturukoolitus töötutele ja tööotsijatele sh kutseksam, tööandja koolituskulude hüvitamine)
- Nõustamisteenused (psühholoogiline nõustamine, sõltuvusnõustamine, võlanõustamine)
- Palgatoetused (minu esimene töökoht, minu esimene töökoht Eestis, palgatoetus, piirkondlik töökoha loomise toetus, töökoha loomise toetus)
- Muud teenused (avalik töö, Eures nõustamine, hooldusteenus, individuaalne rakendumine, infotund, mobiilsustoetus, muu teenus, proovitöö, tööharjutus, tööklubi, tööpraktika, vabatahtlik töö, talgutöö)

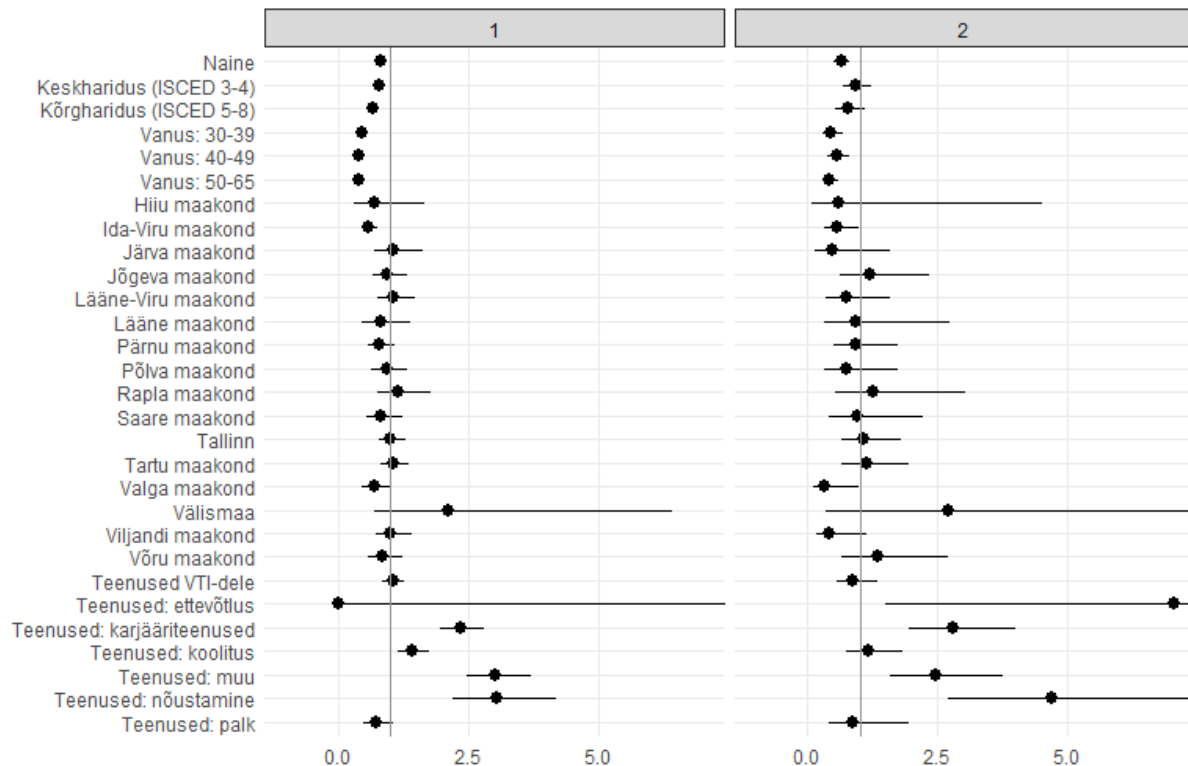
Regressioonianalüüsi tulemused on esitatud alljärgneval joonisel (vt Joonis 90). Baasgrupiks on järjepidev töö (kuni 1 hõivekatkestusega) ning kahes veerus esitatud parameetrite hinnangud

väljendavad seost selgitavate muutujate ning tõenäosuse, et inimese hõives on esinenud vastavalt kas kaks või enam kui kaks katkestust, vahel. Parameetrihinnangud on esitatud šansside suhetena, st ühest suurem hinnang näitab positiivset ning ühest väiksem negatiivset seost. Kui näiteks palgatoetuse parameetrihinnang esimeses veerus on 0,63, näitab see, et palgatoetuse saamine on seotud väiksema, kahe katkestusega hõive esinemisšansiga võrreldes järjepideva tööga (mis on baaskategooria).

Mudeli tulemused näitavad, et **katkendliku hõive esinemisšansid on võrreldes järjepideva tööga väiksemad naistel, kesk- ja kõrgharidusega inimestel (võrreldes põhiharidusega) ning Ida-Viru ja Valga elanikel**. Suuremate katkendliku hõive esinemisšanssidega on seotud karjääriteenuste, nõustamisteenuste, koolituste ja muude teenuste alla liigitatud teenuste saamine. Ettevõtluse alustamise toetamise teenuste saamine on seotud kõrgema tõenäosusega, et inimesel on enam kui kaks hõivekatkestust. Palgatoetuse teenuse saamine on seotud väiksemate katkendliku hõive esinemisšanssidega. VTI-de teenuste saamisega statistiliselt olulist seost ei ilmne.

Teenuste saamise ja hõivekatkestuste esinemisšansside seoste tõlgendamisel on oluline silmas pidada, et mudel kirjeldab vaid statistilisi seoseid ja tegu ei ole teenuste põhjuslike mõjude hinnanguga. Kui näiteks sõltuvusnõustamise ja teiste nõustamisteenuse saamise ja mõne tööturul toimetuleku indikaatori vahel ilmneb negatiivne seos, ei ole see tõenäoliselt märk teenuse negatiivsest mõjust, vaid pigem selle probleemi negatiivsest mõjust, mille parandamisele teenus on suunatud. Statistiline seos kujuneb nii teenuse (võimalik, et positiivse) mõju kui ka teenuse vajaduse (negatiivse) mõju koostoimes. Seetõttu tuleks teenuste saamise ja hõivekatkestuste esinemisšansside vahelist positiivset seost tõlgendada pigem kui vastavate teenuste vajamise mõju hõivele.

Joonis 90. Osalise töövõimega inimeste töötamise mustrite seos peamiste sotsiaaldemograafiliste tunnuste ning töötukassa toetavate teenuste kasutamisega: multinomiaalse regressiooni tulemused



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Analoogne mudel hinnati ka teistsuguse püstitusega, kus selgitavate tunnuste hulgas on töötukassa teenuste saamine esimesel osalise töövõime aastal ning sõltuvaks muutujaks hõivekatkestuste arv 13.–24. kuu jooksul pärast esimest töölesaamist. Tulemused (vt Lisa 4.2) on üldjoontes samad: hõivekatkestuste ja erinevate taustatunnuste seoste suund on sama, mis eelmises mudelis.

3.2.5 Vahekokkuvõte

Alates 2016. aastast on vähenenud töövõimega inimeste hõive tõusnud, mitteaktiivsus vähenenud ning registreeritud töötus suurenenud. Hõive on aastatel 2016–2020 märkimisväärse kasvu teinud just osalise töövõimega inimeste puhul (44%-lt 61%-ni). See tähendab, et juba 2017. aastal saavutati reformi alguses seatud eesmärk, mille kohaselt töötab 2021. aastaks 50% tööealistest osalise töövõimega inimestest. Vanuse lõikes hõive staatustes märkimisväärseid erinevusi ei esinenud. Küll aga selgus soo lõikes, et naised on võrreldes meestega suuremal määral hõivatud. Seda selgitab ühelt poolt naiste kõrgem haridustase VTI-de seas. Kuigi hõive on kasvanud, tõid VTI-d ja teised osapooled välja mitmeid tegureid, mis takistavad töö leidmist:

- 1) tööandjad eelistavad täiskoormusega töötajat;
- 2) kõrge vanus;
- 3) hilisemas elus tekkinud tervisekahjustuse tõttu ülekvalifitseeritus tööturul;

- 4) ettearvamatute haigus;
- 5) eesti keele oskuse puudumine;
- 6) väljaspool tömbekeskuseid elamine;
- 7) negatiivsed ühiskondlikud hinnangud ja stigmatiseerimine.

VTI-de hõivet on positiivselt mõjutanud ka üldine soodne majanduslik seis, mistõttu on tööd olnud kergem leida. Koroonapandeemia ei ole VTI-de hõivet olulisel määral mõjutanud, eriti võrreldes täielikult töövõimelise elanikkonnaga. Samas leiti, et pandeemial on olnud pigem negatiivne mõju vaimsele tervisele, mitte majanduslikule olukorrale.

Töötavad VTI-d töötavad peamiselt töölepingu alusel ning täiskoormusega. PTV-de seas on rohkem neid, kes töötavad ka võlaõigusliku lepingu alusel ning teevad rohkem vabatahtlikku tööd, kuivõrd nende töövõimetoetuse saamine ei ole seotud aktiivsuskohustusega. VTI-de hulgas on kogu elanikkonnaga võrreldes rohkem neid, kes on hõivatud madalamatel ametikohtadel ja vähem on juhte, tippspetsialiste ning keskastme spetsialiste. Kaugtöö tegijaid on VTI-de hulgas aga oluliselt vähem kui kogu hõivatud rahvastikus. Samas on koroonapandeemia ka seda olukorda pisut parandanud, kasvatades kaugtöö tegijate osakaalu hõivatutest 9%-st 11%-ni (2019–2020). Kaugtöö tegemist pärsib eelkõige see, et paindlikumad töötingimused on sageli rohkem seotud töökohtadega, mis nõuavad kõrgharidust.

Hinnangutes aktiivsuse nõudele on toimunud arvestatav nihe – kui veel 2017. aastal leidis üle poolte küsitlusele vastanud VTI-dest, et aktiivsuse nõue ei ole põhjendatud, siis 2021. aastal on vastupidiselt üle poole vastanutest seisukohal, et see on põhjendatud. Ka intervjuudest selgus, et VTI-de jaoks on oluline olla aktiivne ning panustada ühiskonda, kasvõi oma vaimse tervise pärast. Kuigi on olemas nn professionaalsed töötud, kellel on vähene motivatsioon tööd leida või täita aktiivsuse nõuet erinevatel põhjustel (nt kes arvavad, et TVH hinnang ei kirjelda õigesti tema tervises seisundit või kes on lihtsalt rahul praeguse elu ja töövõimetoetusega või kes on vanemaealised), siis neid ei ole palju – kõigest OTV-dest vaid 0,1–0,2%.

VTI-de töötamise mustrid on erinevad. Katkendlikku hõivet esineb rohkem meestel ning põhiharidusega inimestel. Samas ei tule intervjuudest välja konkreetseid mustreid, miks hõive katkestatakse või miks tööd vahetatakse – kõigi lood on erinevad.

3.3 Tööturuteenuste pakkumine ja seos hõivega

3.3.1 Tööturuteenuste kasutamine

Oodatult on enim kasutanud VTI-dele suunatud TK pakutavaid tööturuteenuseid osalise töövõimega inimesed (2020. aastal 21% osalise töövõimega inimestest, vt Tabel 7), sest neile üldiselt kehtib ka töövõimetoetuse saamiseks aktiivsuse nõuete täitmise ja töö otsimise kohustus. Teenustel osalemine on perioodil 2016–2020 kõikunud osalise töövõimega inimeste seas kuue protsendipunkti ulatuses. Madalaim on tööturuteenustel osalemine püsiva töövõimetusega ja puuduva töövõimega inimeste seas (2020. aastal vastavalt alla 1% ja 7% sihtrühmast).

Tabel 7. TK tööturuteenustel osalemine aasta jooksul püsiva töövõimetusega (TVM), puuduva töövõimega (PTV) ja osalise töövõimega (OTV) inimeste seas perioodil 2011–2020 (%)

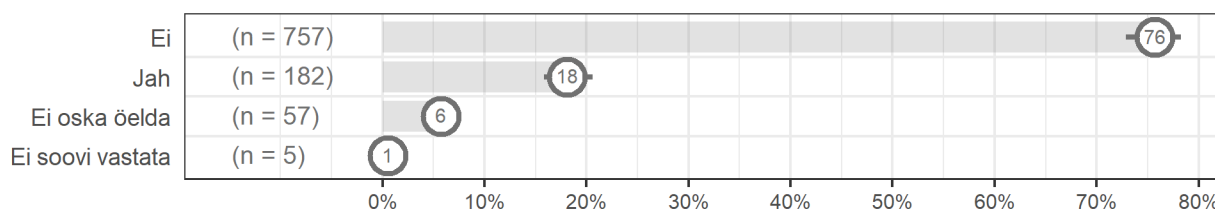
Aasta	TVM	OTV	PTV	VTI
2011	0			0
2012	4			4
2013	4			4
2014	4			4
2015	5			5
2016	6	27	15	7
2017	5	25	12	12
2018	4	24	10	15
2019	2	24	9	16
2020	0	21	7	15

Märkused. Vähenenud töövõimega on loetud inimesed, kellel on töövõime vähenenud aasta lõpu seisuga. Töötukassa tööturuteenustena on arvestatud nii karjääriteenustel, koolitustel, nõustamisteenustel, vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenustel osalemist kui palgatoetuse saamist. TK teenustel osalenuks on loetud neid, kes on saanud vastavat teenust vähemalt ühe päeva.

Allikas: autorite arvutused registriandmete põhjal.

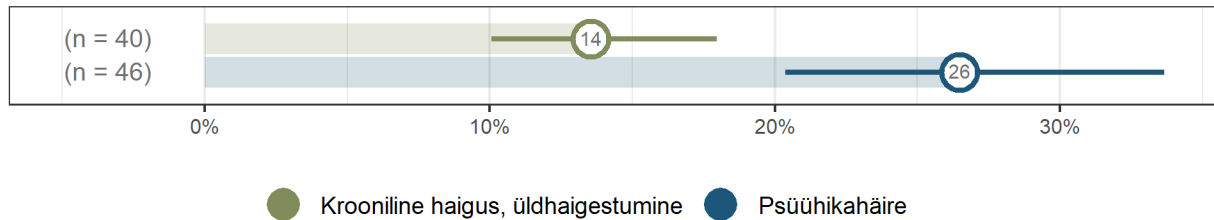
Sotsiaal- või tööturuteenuseid on viimasel 6 kuul kasutanud ca 18% küsitletud VTI-dest (vt Joonis 91). See erineb pisut registriandmete tulemustest, mille kohaselt osales 15% VTI-dest 2020. aastal TK tööturuteenustel. Erinevuse põhjuseid võib olla mitmeid. Näiteks võisid VTI-d küsitlusele vastates pidada sotsiaal- või tööturuteenuste all silmas ka teenuseid väljaspool töötukassat (nt KOV-i või SKA teenuseid). Sotsiaal- ja tööturuteenuste kasutamise poolest eristusid teineteisest vaid psüühikahäirega ja krooniliste või üldhaigustega küsitletud VTI-d (vt Joonis 92). Psüühikahäirega inimesed kasutasid teenuseid krooniliste või üldhaigustega inimestest sagedamini.

Joonis 91. Sotsiaal- või tööturuteenuste kasutamine viimasel 6 kuul (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus A13: „Kas Te olete viimase 6 kuu jooksul kasutanud sotsiaal- või tööturuteenuseid?“.

Joonis 92. Sotsiaal- või tööturuteenuseid kasutanud inimeste osakaal viimasel 6 kuul terviseprobleemi löikes (protsent kroonilise haiguse või psüühikahäirega vähenenud töövõimega inimestest)



Allikad: VTI-de küsitlus 2021, küsimus A13: „Kas Te olete viimase 6 kuu jooksul kasutanud sotsiaal- või tööturuteenuseid?“, tervisepiirang A08: „Kui Te võrdate end täielikult töövõimeliste inimestega, siis milline on Teie peamine töötamist raskendav tegevuspiirang või tervisekahjustus?“.

Intervjuudest VTI-dega ilmneb aga, et **VTI-de teadlikkus TK teenustest on madal**. Enamik teavad sotsiaalmaksu hüvitamist tööandjale ning seitset lisapuhkepäeva aastas, vähem ollakse kursis muude meetmetega. Kuigi see ei ole kõigil juhtudel nii, võib märgata, et mida enam on inimene TK ja töövõime hindamise süsteemiga kokku puutunud, seda rohkem teab ta tööturuteenustest ning on ka ise neid kasutanud. Teisalt nähtub intervjuudest VTI-dega ka vastupidist – inimesed, kellel pole elu jooksul ette eriti tulnud (pikemaid) mittetöötamise perioode ja kes on töövõime hindamisega kokku puutunud vaid üksikutel kordadel, teavad üldjuhul vähem ka pakutavatest teenustest. Teadlikkus on madalam veel neil, kes on hindamiseks vajalikud dokumendid täitnud iseseisvalt elektroonilisel teel, kuigi ka enamik kohapeal või telefoni teel hindamist teinud inimestest ei mäleta, et TK-st oleks neile teenuseid või toetusi tutvustatud. Madalale teadlikkusele viitasid intervjuudes ka TK tööturuteenuste korraldajad, kelle hinnangul on mitmed VTI-dele mõeldud teenused kättesaadavad töötavatele inimestele, kuid tihti ei tea või ei oska töötav inimene TK poole pöörduda. Seega **on endiselt vaja tõsta laiemat teadlikkust**, et ka töötavatel inimestel on võimalust saada tuge töötukassast töötamise jätkamiseks.

Intervjueeritud VTI-d, kes on TK-ga vähem kokku puutunud, tajuvad, et nende teenused on suunatud töötutele ning mainivad intervjuudes, et kuna nad töötavad, siis nad teenuseid ei saa. Samuti arvavad mitmed PTV-d, et kuna neilt töötamist ei eeldata, ei ole ka TK tööturuteenused neile mõeldud.

„Ma töötasin ja töötan, seepärast ma ei kasuta.“ (Boris, OTV, töötab, vene, 55–59)

„Need puudutavad ikkagi just vähenenud töövõimega⁴³ inimesi. Kuna minul on ametlikult puuduv töövõime, siis näiteks need koolitustoetused ei laiene mulle kui puuduva töövõimega inimesele.“ (Janek, PTV, ei tööta, eesti, 45–49)

Intervjuudest esineb ka näiteid, kus inimesed arvasid, et TK saab aidata peamiselt ümberõppega, ent olles juba üle 50, ei nähta end selliste teenuste sihtrühmana.

⁴³ Intervjueeritav peab silmas osalise töövõimega inimesi.

„Kui ei ole tööd või ei saa nagu sellel oma erialal teha, et siis kohe ruttu töötukassasse, et sealt saab igasugused kursuseid ja isegi kõrgharidust. Aga noh, kui ma oleks 30, siis ma mõtleks selle peale. Aga ma tegelikult olen ju nii-öelda vana aja järgi juba nii-öelda pensioniinimene ja lihtsalt inimese füüsis ja, see on juba sellel ajal selline...” (Maarika, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Nende VTI-de intervjuude põhjal, kellel on olnud kokkupuuteid tööturuteenustega, võib välja tuua, et viimaste pakkumisel **ei osata tihtipeale arvestada inimesega, kellele neid pakutakse**. Vähe on sihistamist, ühetaolise sisuga tegevusi pakutakse kõigile ühtmoodi, kuigi mõne sihtgrupi jaoks oleks vaja spetsiifilisemat lähenemist.

„See, kuidas osad programmid on korraldatud, need on minu arvates väga nõrgad. Nõrgad, kasutud. Näiteks tööklubi – see programm oli suunatud tavalistele töötutele. Seal olid mitte tavalised töötud, vaid vähenenud töövõimega inimesed. Aga seda ei olnud üldse arvesse võetud. See oli mõeldud ühele auditooriumile, aga seal oli teine auditoorium. Minu arust see on lihtsalt selleks, et saaks linnukese kirja.” (Vladislav, OTV, ei tööta, vene, 50–54)

Intervjuudest VTI-dega selgub, et VTI-d tajuvad, et **TK ei võta tööde soovitamisel ja teenuste pakkumisel piisavalt arvesse inimese haridustaset, kvalifikatsiooni ja varasemaid kogemusi**. Inimestele tundub, et TK ainuke eesmärk on, et inimene läheks tööle – ükskõik, millisele tööle. Kõrgema haridustasemega, spetsialisti või juhina töötanud inimesel ei ole töötukassast suurt abi.

„Töötukassal on üks probleem: ta tahab, et inimene töötaks, vahet pole, mis erialal. Ei hoolita sellest, mis inimesele sobib. Kus ta töötab, mis tal peas on, mis tal peres on, neid see ei huvita. Kui sul on ka kaks kõrgharidust, siis ikkagi peaasi, et töötaksid – kasvõi koristajana.” (Fjodor, PTV, ei tööta, vene, 60–64)

„Töötukassaga on ka see, et see inimene, kes on teadlik asjast, siis ausalt öeldes ega tal väga midagi sealt töötukassast ei olegi saada. Sealt saavad abi nagu need, kellel on väiksem... see ootus või nägemus või arusaam. Nad aitavad siis neid võimalustega. Aga noh, minul on küll see, et ma tean ise võib-olla laiemalt, mida teha ja nagu need otsimised, et ma ise tean, kust otsida. Ma olen ise ka töödandja olnud, et ma tean neid probleeme. Et kui sa oled 50 ja pluss ja saadad neid CVsid, siis ega seal ei olegi midagi, et kui töödandjal on neid CVsid tulnud ka kümneid, siis ta jätabki selle 50+ kõrvale. See teeb juba selle valiku ära. Väga keeruline on ja mida siis see töötukassa sind aidata saab, soovitada saab?” (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Samamoodi ei osata intervjuueeritud VTI-de hinnangul arvestada tegevuspiirangutega, näiteks pakutakse kehaliste piirangutega inimestele füüsiliselt üle jõu käivaid või lausa ohtlikke töid, psüühikahäirega inimesele aga näiteks töid, mis sisaldavad palju erinevate inimestega suhtlemist ja sealjuures emotsioonide kogemist, mis võib inimest tugevalt mõjutada.

„See [telefonimüügi töö] kestis ainult paar nädalat, sest lihtsalt ligi 100 kõnet päevas, enamus on eitus... et kõik see oli kõige toredam, kes eituseid ütles, see oli kõige hullem, kes lasi sul nagu niimoodi rääkida pikalt. No ühesõnaga, oli kogemus, aga tundsin, et ei, et minu psüühikale natuke liig.” (Maarika, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Ühel juhul (lähtub intervjuust VTI-ga) pakuti nägemispuudega inimesele tööd tugiisikuna autistlikule lapsele, kuna VTI on tugiisiku koolituse läbinud. Selgus aga, et tegemist on lapsega, kellel on komme järsku sõiduteele joosta. Nägemispuudega inimesele oleks tema tugiisikuna töötamine ohtlik. Ometi on täpselt sama tööd läbi aastate pakutud VTI-le mitmel korral.

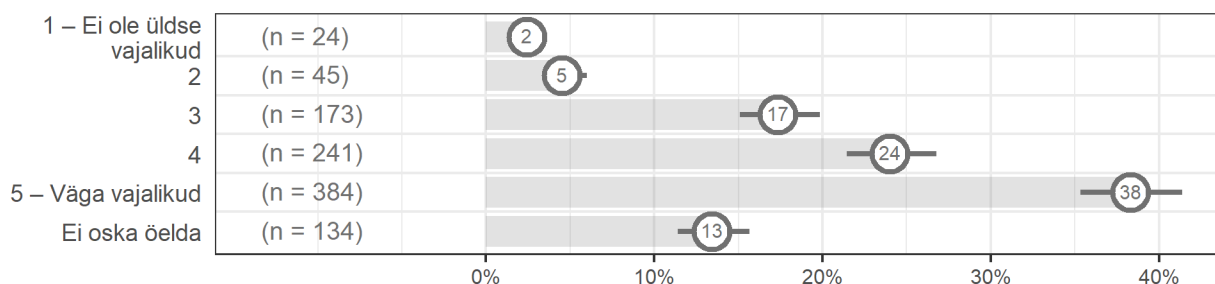
Intervjueeritud psüühikahäirega inimesed toovad välja, et tööturuteenuste nimekiri peegeldab neile, et nemad ei ole TK teenuseid saama oodatud, kuna seal on vähe selliseid teenuseid, mis neid tööturul aitaks, pigem on keskendutud liikumispiirangutega inimestele.

„Ma arvan ka, et see [töötukassa] on vist pigem neile, kellel on just füüsiline puue, aga kui palju on neid, keda aidata, kellel on mingi vaimne probleem. Vaatasin ka, et siin olid enamasti ka teenustes räägitud liikumisvahenditest.“ (Mikk, PTV, töötab, eesti, 25–29)

Kõige enam on intervjueeritud VTI-del kokkupuuteid juhtumikorraldajaga, täienduskoolitustega, vähem tööalase rehabilitatsiooni teenuse, karjäärinõustamise ja kogemusnõustamisega. Inimeste seas, kes on TK teenuseid saanud, on nii neid, kes on tänu teenustele leidnud töö või suundunud õppima, kui ka selliseid, kes olenemata läbitud koolitustest ja nõustamisest sobivat tööd leidnud ei ole.

Vaatamata intervjuudest lähtuvale madalale teadlikkusele ja proovikividele teenuste asjakohasusele peab **üle poole küsitatud VTI-dest TK tööturuteenuseid tööle aitamiseks väga vajalikuks** või viiepalliskaalal nelja vääriliseks (vt Joonis 93). Üldse ei pea neid vajalikuks vaid 2% ja viiepalliskaalal 2 vääriliseks peab neid 5% VTI-dest.

Joonis 93. Vähenenud töövõimega inimeste hinnangud töötukassa tööturuteenuste vajalikkusele tööle aitamiseks (protsent vähenenud töövõimega inimestest)

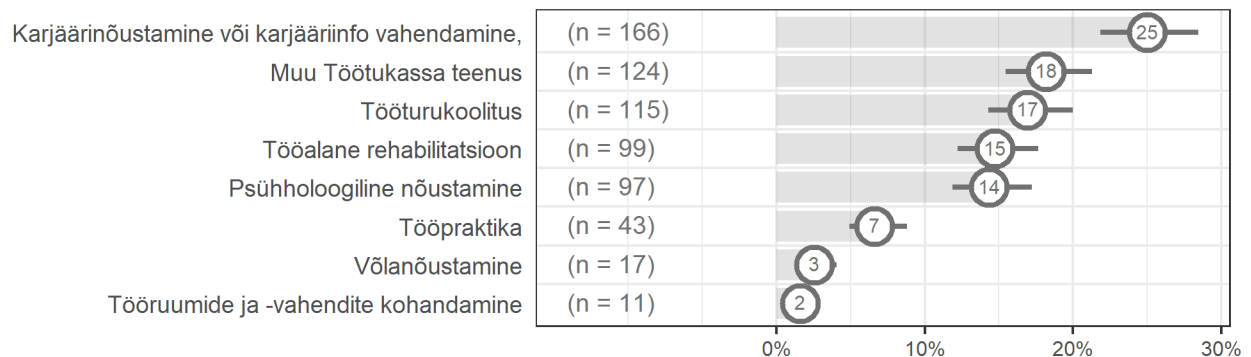


Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E05: „Kuivõrd vajalikud on Teie hinnangul Töötukassa teenused vähenenud töövõimega inimeste tööle aitamiseks? Palun andke hinnang viiepalliskaalal, kus 5=väga vajalikud ja 1=ei ole üldse vajalikud.“

Ka SoM-i poliitikakujundajate sõnul on VTI-dele mõeldud teenuste ja toetuste pakett väga vajalik ning ennast õigustanud. OECD raport, mis valmis 2021. aasta algul, andis hinnangu Eesti aktiivse tööpoliitika rakendamisele ning selle kohaselt on Eesti eeliseks niivõrd mitmekülgne teenuste pakett.

VTI-de küsitluse andmetel on **kõige rohkem TK teenuste kasutajatest osalenud karjäärinõustamisel või karjääriinfo vahendamisel** (ca 25%), muid teenuseid kasutati vähem (vt Joonis 94). Üle 10% VTI-dest on viimase 2 aasta jooksul kasutanud veel psühholoogilist nõustamist, tööturukoolitust ja mõnda muud töötukassa teenust (enamik, kes nimetasid muud teenust, pidasid muu all silmas töövõime hindamist). Tööpraktika, võlanõustamise või tööruumide ja -vahendite kohandamise teenust kasutas vähem kui kümnendik VTI-dest.

Joonis 94. Töötukassa tööturuteenuste kasutamine (protsent viimasel kahel aastal töötukassaga suhelnud vähenenud töövõimega inimestest)

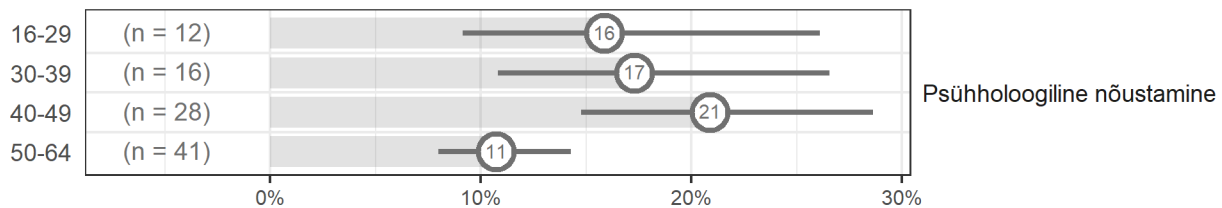


Märkus. Töötukassaga suhtlemine selekteeriti järgmise küsimusega: „E06. Kas Te olete viimase kahe aasta jooksul Töötukassaga suhelnud, nt esitanud taotluse töövõime hindamiseks, osalenud koolitustel, käinud nõustamisel või puutunud Töötukassaga kokku muus asjus?“.

Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E07: „Kas Te olete viimase 2 aasta jooksul kasutanud järgnevaid Töötukassa teenuseid?“.

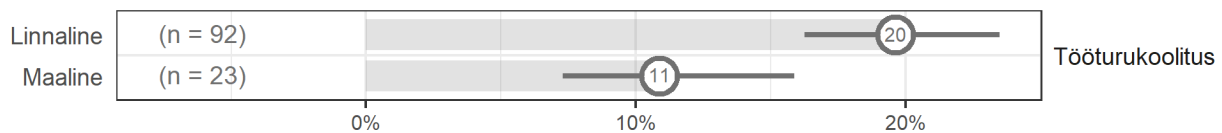
Taustatunnuste lõikes ilmnes VTI-de küsitluse vastuste alusel erisusi vaid üksikute teenuste osas. Psühholoogilisel nõustamisel on käinud enam 40–49-aastastest kui 50–64-aastastest (vt Joonis 95). Tööturukoolitusel on vähem osalenud maalistes asulates elavad VTI-d võrreldes linnalistes asulates elavatega (vt Joonis 96).

Joonis 95. Psühholoogilisel nõustamise kasutamine vanusegrupi lõikes (protsent viimasel kahel aastal töötukassaga suhelnud vähenenud töövoimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E07: „Kas Te olete viimase 2 aasta jooksul kasutanud järgnevaid Töötukassa teenuseid?“.

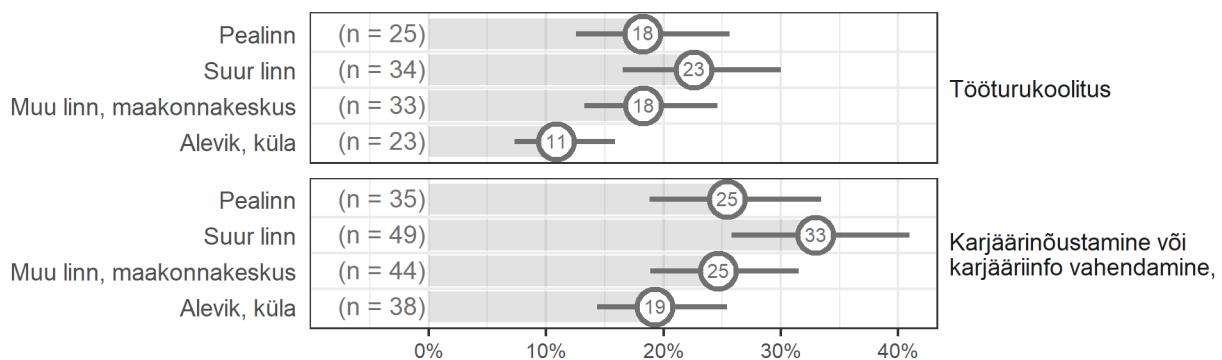
Joonis 96. Tööturukoolitusel osalemine elukoha tüübi lõikes (protsent viimasel kahel aastal töötukassaga suhelnud vähenenud töövoimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E07: „Kas Te olete viimase 2 aasta jooksul kasutanud järgnevaid Töötukassa teenuseid?“.

Elukoha asulatüüpide lõikes on näha, et erinevus on alevikus või külas elavate ja suurtes linnades elavate küsitletud VTI-de vahel, võrreldes muude asulatüüpidega ei ole kummalgi olulist erinevust (vt Joonis 97). Ka karjäärinõustamisel või karjääriinfo vahendamisel on alevikus ja külas elavad küsitletud VTI-d käinud teenustel vähem võrreldes suures linnas elavatega.

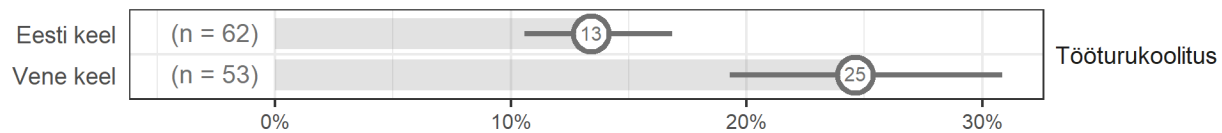
Joonis 97. Töötukassa teenustel osalemine elukoha asulatüübi lõikes (protsent viimasel kahel aastal töötukassaga suhelnud vähenenud töövoimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E07: „Kas Te olete viimase 2 aasta jooksul kasutanud järgnevaid Töötukassa teenuseid?“.

Tööturukoolitusel on enim osalenud vene keelt kodus rääkivad küsitletud VTI-d (vt Joonis 98).

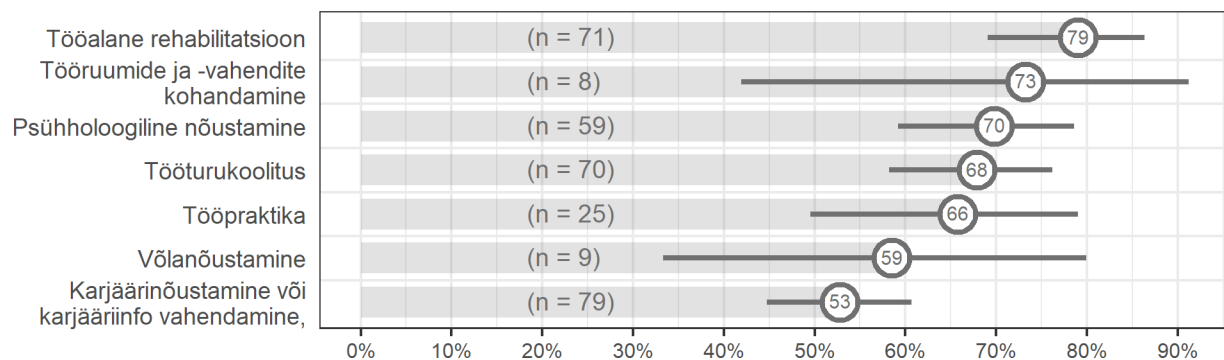
Joonis 98. Tööturukoolitusel osalemine koduse keele lõikes (protsent viimasel kahel aastal töötukassaga suhelnud vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E07: „Kas Te olete viimase 2 aasta jooksul kasutanud järgnevaid Töötukassa teenuseid?“.

Kõigi teenuste kasulikkust hindas valdav osa teenuseid kasutanutest tööle saamiseks või tööl püsimiseks viiepalliskaalal hindeg 4 või 5. Hinnangute poolest erinesid statistiliselt oluliselt vaid **kõige enam ja kõige vähem** kõrgeid hinnanguid saanud teenused: **vastavalt tööalane rehabilitatsioon ja karjäärinõustamine** (vt Joonis 99).

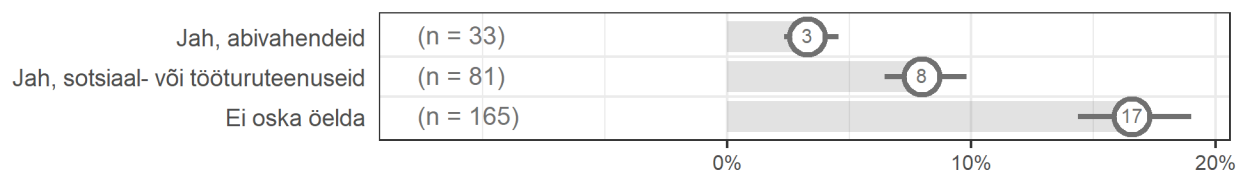
Joonis 99. Töötukassa tööturuteenust tööle saamiseks või tööl püsimiseks kasulikuks pidavate osakaal (viiepalliskaalal 5 või 4 vastanute osakaal teenust kasutanud vähenenud töövõimega inimestest, protsentides)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus E08: „Kuivõrd oli Teil tööle saamisel või tööl püsimisel nendest teenustest kasu?“.

Abivahendeid vajas, kuid ei saanud kasutada 3% ja teenuste puhul oli nende inimeste osakaal 8%. 17% ei osanud öelda, kas nad pole saanud mõnda teenust, mida vajaksid (vt Joonis 100). Statistiliselt olulisi erisusi ei ilmne taustatunnuste lõikes, kuna neid, kes teenuseid või abivahendeid vajaksid, aga ei ole saanud, on väga vähe ja seetõttu ei joonistu välja selgeid erisusi.

Joonis 100. Vähenenud töövõimega inimesed, kes vajaksid, aga ei saanud kasutada abivahendeid või teenuseid (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2021, küsimus A17: „Kas olete viimase 6 kuu jooksul vajanud abivahendeid või sotsiaal- või tööturuteenuseid, mida Te kasutada ei saanud? Mitu vastust!“

Nendest lugudest intervjuude põhjal VTI-dega, kus **töötu VTI leidis tänu TK toele endale sobiva karjääritee, tuleb esile töötaja teadlikkus erivajadustest, oskus arvestada inimese huide ja tegevuspiirangutega, individuaalne lähenemine ja siiras huvi tundmine selle vastu, kuidas VTI-l läheb**. Üks intervjuueritu seostab seda väikese koha eripäraga – TK töötajal on rohkem aega tegeleda ühe inimese looga. Selliseid lugusid, kus töötav VTI oleks tänu TK-le saanud olemasolevas töökohas sobivamad töötingimused või varasema töökoha asemel sobivama töökoha (st pöördudes TK-sse veel eelmisel töökohal olles), intervjuudes ei esinenud. Lähemalt VTI-de tööhõivest (vt ptk 3.2).

Ühel juhul oli OTV saanud 2021. aasta suvel tööle tänu sellele, et tööandjale makstakse palgatoetust. See oli tema jaoks teine kord, kui tal oli tänu palgatoetusele õnnestunud töö leida. Tegemist on naisega, kelle elus on olnud palju töötuse perioode ning kelle vaimne tervis – eneseväärikus, usk toimetulekusse – on selle mõjul kannatanud. Praegugi kardab ta, et kuna septembris leiti TK otsusega, et ta on töövõimeline, lõpetatakse palgatoetuse maksmine tööandjale ära ning pärast seda ei ole ta enam tööandjale vajalik.

Mõnel juhul olid VTI-d teinud ise küllalt palju pingutusi, et uut tööd leida, kuid vaatamata sellele polnud see õnnestunud. Nende seas oli mitu vene emakeelega VTI-d, kes leidsid, et **vähene eesti keele oskus on lisaks terviseprobleemile peamine takistus töö leidmisel**. Kõige markantsemad näited luhtaläinud pingutustest tulevad esile Vladislavi loost. Nägemispuudega Vladislav on osalenud paljudel TK pakutavatel teenustel: keelekursused, ettevõtluskursused, tööklubi, Euroopa Liidu rahastusest organiseeritud programmid. Lisaks on ta käinud mitmes kohas tööpraktikal, püüdes mh erinevaid tööandjaid veenda kasutama meetmeid, mis soodustaksid tema tööle võtmist, ent see pole õnnestunud. Olles laos tööpraktikal, tutvustas TK ise tööandjale tööruumide kohandamise võimalust, ent tööandja vastas, et „pole miljonär“, et ruume ümber teha. Vladislavile tundus, et see tööandja kasutas ära inimesi, kes tulid proovipäevale või praktikale ning nende huvi polnudki pikaajalisi töötajaid värvata. Teises ettevõttes töövõimalusi uurides tutvustas ta palgatoetuse võimalust, aga tööandja ei võtnud ka pärast mitut järelepärimist ja meeldetuletust TK-ga ühendust. Tööturuteenused praegusel kujul ei ole Vladislavi tööle aidanud ning ta leiab, et TK töötajate roll võiks siinjuures suurem olla.

„Mulle tundub, et see ei ole õige. Just vähenenud töövõimega inimestele oleks võimalik, oleks isegi vaja laiendada töötukassa volitusi, et tema korraldaks. Tavaliste töötutega jah, aga vähenenud töövõimega inimeste puhul, mulle tundub, võiks kassa rohkem töötada tööandjatega, kuidagi neid ergutada. Sest tuleb välja, et see on tervenisti meie kohustus – aktiivsprintsip. Just ainult meie kohustus. (Vladislav, OTV, ei tööta, vene, 50–54)

Intervjuueritud poliitikakujundajad tõid välja, et alati ei piisa teenuste paketist, et inimest tööle aidata. Tihti on VTI niivõrd **kompleksete probleemidega** (nt inimesel on tervisemured, aga ravijärjekorrad on pikad, transpordiprobleemid, hoolduskoormus jt), mis vajavad esmajoones lahendamist, et üldse rääkida tööturule suundumisest. Intervjuueritud poliitikakujundajad tõid välja, et OECD analüüs näitas, et tööturul nõrgemas positsioonis olevatel sihtrühmadel on tavaliselt 2–3 takistust korraga (nagu selgub ka VTI-dega intervjuudest), olgu selleks elukoht, madal haridustase,

terviseprobleem vms. Seega on oluline, et kõigi nende probleemidega tegeletakse ning see vajab **erinevate osapoolte** (TK, haigekassa, kohalik omavalitsus jne) **koostööd** teenuste pakkumisel. Nn sundkliendi kompleksprobleemidele (kes on arvel, sest ta tahab toetust saada, aga realselt ei ole eri põhjustel valmis tööle minema), kui murekohale VTI-de töö leidmisel pöörasid intervjuudes tähelepanu ka TK juhtumikorraldajad, kelle hinnangul on teine problemaatiline sihtrühm töö leidmise motivatsiooni ergutamise perspektiivist **pikalt tööturult eemal olnud VTI-d**, kes on harjunud olema kodus ja oma väikese sissetulekuga hakkama saama.

„Tegelikult tulevadki meie juurde ka inimesed, kes on viis aastat, kümme aastat, ta ongi harjunud olema kodus, ta ongi harjunud oma sellise väikese sissetulekuga hakkama saama. Noh nüüd on tal mingil põhjusel osaline töövõime, ta peab olema aktiivne ja vaat sellist inimest on minul väga raske nagu neid harjumusi muuta, teda motiveerida, kuidas seda hirmu alla saada, et kuidas teda siis uuesti ühiskonna liikmeks tagasi tuua. Ja neid kliente tegelikult ei ole vähe. (Juhtumikorraldaja)

Intervjuudest SoM-i poliitikakujundajatega selgus, et kuigi osades kohalikes omavalitsustes töötab koostööpartnerlus hästi, siis on endiselt TK ja kohalike omavalitsuste koostöös palju arenguruumi. Samuti on intervjuueeritud poliitikakujundajate sõnul kohalike omavalitsuse võimekus erinev ning tagasi vaadates pandi kohalikele omavalitsustele töövõime reformi raames võrdlemisi suured ootused sotsiaalteenuste pakkumisele, mida ei ole suudetud piisavalt täita. Intervjuueeritud poliitikakujundajate hinnangul tuleks koostööd kohalike omavalitsustega parandada hea tahte ja järjepideva suhtluse ning toetamise kaudu. Osaliselt on püütud koostööd ka tugevdada – TK-l on käimas pilootprojekt, kus tehakse koostööd teatud kohalike omavalitsustega ning ka riik on teinud nt Ida-Virumaale erinevaid kohaliku omavalitsuse toetamise programme.

Ka TK tööturuteenuste korraldajate sõnul ei sõltu tihti abi saamine ainult TK-st, vaid võrgustikutööst ja kohaliku omavalitsuse võimekusest. Intervjuueeritavate sõnul on **TK ja kohalike omavalitsuste võrgustikutöös** omajagu arenguruumi, kuivõrd see ei ole hetkel süsteemne. Vaja on kindlaid põhimõtteid ja mudelit, kuidas koostööna pikaajalist ühist abi vajavat klienti aidata. Intervjuudes toodi välja, et TK võiks olla võrgustikutöö edendamise eestvedaja, kuivõrd TK töötajad on läbinud võrgustikutöö ning juhtumitöö koolitusi.

„Ja noh, ma isegi ei ütleks, et ainult KOVi on ainult kuidagi, et ei saa, ja... ma pigem ütleks, et see on nagu kahepoolne. Ma ise olen ka mõelnud, et Töötukassa võiks siin rohkem selline vedur olla. Meil on sellised kompaktsemad, paremini nagu keskselt juhitud ja koolitatud töötajad, kes on saanud igasuguseid võrgustikutöö koolitusi ja juhtumitöö koolitusi, hästi nagu fookuseeritud, et aidata seda KOVi nagu kaasa tõmmata ja teha.“ (TK tööturuteenuste korraldaja)

TK tööturuteenuste korraldajate hinnangul võiks paremini olla reguleeritud ka infovahetus ja arendatud infosüsteemid TK ja kohalike omavalitsuste vahel. Hetkel jäävad kohalikud omavalitsused oma infosüsteemidega TK-st mitme sammu võrra maha ning ka tänane õigusruum ei toeta paindlikult abi vajava kliendi andmete jagamist kohalike omavalitsustega. TK juhtumikorraldajad

väitsid, et **süsteemne info liikumine TK ja SKA vahel ning TK ja kohalike omavalitsuse vahel** (milliseid kohaliku omavalitsuse ja SKA teenuseid ja hüvesid kasutab klient) **aitaks TK töötajatel paremini aidata VTI-sid**, sest see võimaldaks luua tervikpilti sellest, kuidas klienti juba aidatakse eri süsteemides, millised on lüngad abi osutamises ning kuidas teda saab veel paremini aidata.

Kuivõrd on TK töötajal olemas **tervikülevaade** VTI-de abivajadustest, et pakkuda neile kõige sobivamat teenuste ja toetuse paketti, sõltub TK juhtumikorraldajate sõnul sellest, kui palju inimene ennast avab. TK töötajatel puudub üldjuhul ülevaade sellest, mida SKA ja kohalik omavalitsus VTI-le pakuvad (v.a info puude raskusastme kohta) ning TK töötajad ei tohi ilma loata KOV-ilt ostude (milliseid teenuseid ja hüvesid saab klient kohalikult omavalitsuselt) kohta küsida. Kui probleemide lahendamisel selgub, et TK abist ei piisa, siis **küsitakse inimeselt luba kohaliku omavalitsusega koostööks** ning peamiseks koostöö algatajaks on TK.

„Noh kui inimene ütleb, et tal mingit probleemi ei ole, siis ma ei hakka alati kohaliku omavalitsusega või kellegagi veel ühendust võtma, et uurida, et äkki ikkagi on probleem. Pigem ta saab ikkagi alguse sellest, et inimene ütleb, et tal on need ja need probleemid, siis vaatame oma teenustega, kas saame aidata ja kui tundub, et see on nagu teiste asutuste rida, siis küsime luba koostööks ja helistame valda ja kui on ohtlik olukord, siis on võimalik teha võrgustikutööd ka ilma isiku loata ja kõik see ohvriabi ja kõik need asjad.“ (Juhtumikorraldaja)

„Me ei näe mingit infot, mis KOVis temaga toimub või kui ta saab SKAst mingit muud teenust. Me teame ainult siis, kui inimene ise räägib. Ja KOViga me saame suhelda ka ainult siis, kui inimene annab meile oma nõusoleku. Me ei tohi ise küsida seda, kas inimene saab seda ja seda teenust KOVist, kui inimene ise ütleb, et ma ei taha, et suhtlete sotsiaaltöötajaga. Et kohati ma arvan, et me oleme päris pimeduses praegu.“ (Juhtumikorraldaja)

„Aga kurb on nagu see, et mul on vist ühe kliendiga olnud ainult nii, et see koostööalgatus tuli KOVi poolt. Muidu on alati nii, et seda koostööd nagu algatab Töötukassa. Et Töötukassa tunneb nagu huvi, et mis seal KOVis toimub ja mis abi inimene KOVist saab. Et jah, mulle tundub, et KOVides ei pöörata väga palju tähelepanu sellele, et kuidas see inimene nagu tööle saaks või hõivatud saaks.“ (Juhtumikorraldaja)

Intervjuudest TK juhtumikorraldajatega selgub, et kohalike omavalitsustega suhtlevad juhtumikorraldajad peamiselt sotsiaalse hakkamasaamise ja transpordi teemadel või kui inimene ei olnud kontaktis ja teda ähvardab arveloleku lõpetamine ja töövõimetoetusest ilmajäämine. Vajadusel edastatakse kohalikule omavalitsusele info inimese hakkamasaamisest ja sotsiaalsetest probleemidest. Teised teemad, mida arutatakse kohalike omavalitsuste esindajatega, on järgmised: kohaliku omavalitsuse rahalised toetused, mida inimene sealt saab; kas kohalik omavalitsus saab aidata kuidagi transpordiga töölkäimisel (sotsiaaltranspordiga); info inimese koduse olukorra kohta; kohaliku tööandja otsimine, kelle juurde võiks inimene minna tööle. Koostöö TK ja kohaliku omavalitsuse vahel on TK juhtumikorraldajate hinnangul vältimatu alla 18-aastaste laste puhul, kes on lastekodus ja kelle eestkostjaks on linna- või vallavalitsus.

TK juhtumikorraldajate sõnul erinevad kohalikud omavalitsused koostööks valmisoleku poolest. Mõned kohalikest omavalitsustest on rohkem avatud, teised vähem: see oleneb konkreetsest sotsiaaltöötajast. TK juhtumikorraldajate hinnangul on kohalikke omavalitsusi, kus ei pöörata väga palju tähelepanu sellele, kuidas vähenenud töövõimega inimene tööle saaks.

SKA-ga ei suhtle TK juhtumikorraldajate sõnul TK töötajad praktiliselt kas üldse või suhtlevad vähe, sest SKA-ga suhtlemiseks ei ole otsest vajadust, kuna suurem hulk inimesi, kes on SKA-s teenusel, on puuduva töövõimega ja nad ei pruugigi olla TK vaateväljas.

Intervjuueritud osapooled (esindusorganisatsioonid, TK tööturuteenuste korraldajad, TK juhtumikorraldajad, tööturuteenuste osutajad maakondades, SoM-i esindajad) leidsid, et **üldjoontes on TK senised teenused VTI-dele vajalikud ja asjakohased ning toetavad nende jõudmist tööturule**. TK tööturuteenuste korraldajate sõnul on spetsiaalselt VTI-dele mõeldud TK teenustel osalemiste maht üsna väike, kuid nende olemasolu sellegipoolest oluline. Kuigi paljud VTI-d kasutavad sarnaselt teistele töötutele teenuseid, mis ei ole spetsiaalselt VTI-dele mõeldud (nt koolitus, tööpraktika jne), siis leidub alati inimesi, kes neid spetsiifilisemaid teenuseid vajavad. Seega ei ole TK tööturuteenuste korraldajate sõnul ükski teenus osutunud mittevajalikuks.

Intervjuueritud osapooled mainisid mitmeid tööturuteenuste kitsaskohti ja ettepanekuid TK teenuste arendamiseks, mis on koos muude teenuseid ja toetusi puudutavate hinnangutega välja toodud teenuste lõikes.

3.3.2 Tööturuteenuste kitsaskohad ja arendamise võimalused

3.3.2.1 Sissejuhatus

Töötukassa pakub tööturuteenuseid, mis on suunatud otse vähenenud töövõimega inimesele, aga ka tööandjatele, kes võtavad tööle vähenenud töövõimega inimese. Teenuste kasutamise puhul on eelduseks ühest küljest nende sobivus inimese tegevuspiirangutega ning teiselt paljude tööandjatele suunatud teenuste (nt palgatoetus, sotsiaalmaksu hüvitamine jms) puhul ka tööandja teavitamine vähenenud töövõimest ja seejärel tööandja veenmine teenust kasutama. Kui teenuste taotlemine tundub tööandjale liiga koormav, ei pruugi ta võimalust kasutada. Kuna tööandjate teadlikkus teenustest on pigem madal (vt ptk 3.3.4), on ka nendel VTI-del, kes teenusest teavad, nagu intervjuudest VTI-dega selgub, keerulisem tööandjale selgitada, kuidas teenus võiks talle kasu tuua. Intervjuueritud VTI-de hinnangul oleks siin VTI-del enam vaja TK tuge – näiteks võiks laiemalt kasutada võimalust võtta TK töötaja kaasa tööintervjuule või kohtumisele tööandjaga, TK võiks teha järelkommunikatsiooni tööandjatega, kelle juures on VTI käinud tööpraktikal või kelle kohta VTI märgib, et on neile teenuste kohta infot jaganud. VTI-dega tehtud intervjuudest on väga vähe näiteid sellest, et VTI on tööle saanud tänu sihtrühma töölevõtmist toetavatele tööturuteenustele.

Kõigil intervjuueritud töötavatel VTI-del ei ole tööandjaga usalduslikku suhet, näiteks võib töötaja karta tõrjuvat suhtumist või vallandamist. Lisaks võivad olenevalt valdkonnast esineda stigmad teatud terviseprobleemide osas, näiteks psüühikahäirega inimeste puhul. Need tegurid sunnivad

inimest oma terviseprobleeme tööandja eest varjama, mis omakorda tähendab, et ta ei saa kasu ka enamikust TK tööandjale mõeldud teenustest, mis tema töötamist võiksid toetada.

Intervjueeritud VTI-del on vähe praktilist tagasisidet teenuste toimimise ja korralduse kohta, kuna neil oli tööturuteenustega vähe kokkupuuteid ning isegi, kui kokkupuude on olnud, ei ole nad alati olnud kursis detailidega (TK töötaja on neid aidanud võimalike taotluste jm asjaajamisega) või ei mäleta nad täpselt, kuidas asjaajamine toimus.

Nagu TK tööturuteenuste korraldajad nentisid intervjuudes, **loomulikud arengusuunad teenuste disainis toimuvad pidevalt ja teenuste sisu analüüsitakse, et neid tõhusamaks muuta**, ning seda kajastatakse järgnevates alapeatükkides. Kuna uuringu fookuses ei ole TK teenused ja toetused, vaid nende mõju VTI-de tööhõivele, siis teenuseid ja toetusi käsitletakse ainult nii palju, kuivõrd intervjueeritud osapooled näevad nendes kitsaskohti ning võimalusi nende arendamiseks ja täiustamiseks.

3.3.2.2 Individaalne nõustamine

TK tööturuteenuste korraldajate hinnangul ei oleks TVR olnud võimalik ilma teenuste ja toetuste paketit, mis moodustab olulise osa inimeste tööle aitamisest. Muuhulgas on **nõustamine üks kandvamaid TK-siseseid teenuseid**. VTI-de nõustamist viivad läbi spetsialiseerunud juhtumikorraldajad, kes on teadlikud erinevatest terviseprobleemidest ning spetsiaalselt vähenenud töövõimega inimestele mõeldud teenustest, mida TK pakub. Juhtumikorraldajatele on ühtlasi TK võrreldes teiste konsultantide ja nõustajatega seadnud kõrgemad üldised kompetentsi- või kvalifikatsiooninõuded. Samuti läbivad juhtumikorraldajad spetsiaalseid koolitusi, mis aitab neil VTI-de probleemidega paremini kursis olla ning neid seeläbi tõhusamalt abistada. Muuhulgas on juhtumikorraldajatele läbi viidud koolitusi erinevate puude liikide ning psüühikahäirete teemal.

Just kliendi individaalne nõustamine on juhtumikorraldajate hinnangul see kanal, mille kaudu tuleb **arusaam, milliseid teenuseid ja toetusi pakkuda VTI-le, et parimal viisil aidata siseneda tööturule ja seal püsida**, kui kliendi ja juhtumikorraldaja koostöö protsessis kujuneb usalduslik suhe ja inimene avaneb rohkem. Teiseks, sellele aitavad kaasa kliendi **töökohtadele kandideerimine ja proovitöö**, mille käigus võib selguda, kus on tema nõrgad kohad.

3.3.2.3 Tööalane rehabilitatsioon

TK tööturuteenuste korraldajate hinnangul on **tööalane rehabilitatsioon** üks kõige olulisemaid spetsiaalselt vähenenud töövõimega inimestele mõeldud TK teenustest ning see on VTI-de tööl püsimise toetamiseks **vajalik**.

Tööalase rehabilitatsiooniteenuse osutaja sõnul on tööalane rehabilitatsioon **kättesaadav üle Eesti**, välja arvatud Hiiumaal. Intervjueeritud VTI-d tõid aga intervjuudes murekohana välja, et **rehabilitatsiooniteenused ei ole alati kodukoha läheduses kättesaadavad**, nendel osalemiseks tuleks sõita kaugemasse tõmbekeskusesse või teise maakonda, mida takistavad inimese jaoks ebasobiva

graafikuga transpordilahendused⁴⁴ või ka rahaliste võimaluste puudumine. Näiteks rääkis Setomaal elav naine, kuidas küll pakuti tööalast rehabilitatsiooniteenust, aga seda teises linnas, kuhu sõita oleks tulnud tal oma autoga. Seetõttu on intervjuueritav arvamusel, et seni kuni teenuste saamiseks sõidukulusid vähemalt mingis mahu ei kompenseerita, pole ka mõistlik TK-lt teenuseid küsida.

„Sellega olnud siukene kamm. Selleks et psühholoogi juurde saata, peab käima läbi kadalipu. Ega see psühholoog ei tule minu juurde, mina pean sõitma siis näiteks Põlvasse või Räpinasse. Kas ma siis saan sõita või ei saa. Kas mul on bensiini jaoks raha või ei ole? Mitu aastat pole massaaži saanud, see on kallis teenus. Selleks et seda saada, pean iga päev Põlvas käima, et saada füsioteraapiat. No sorri, mul ei ole selle jaoks raha. Põlvasse 50 km, edasi-tagasi pea sada. Mul pole raha, et seda teenust saada.” (Agnes, PTV, ei tööta, eesti, 50–54)

Samas on TK teenusekorraldaja sõnul üsna keeruline pädevuskeskusi rajada igale inimesele võimalikult kodu lähedale, kuivõrd rehabilitatsiooniteenus koosneb erinevate spetsialistide meeskonnast. Inimesel on võimalik saada TK-st sõidu- ja majutustoetust. Eelnevalt toodud näide ilmestab, et isegi, kui teenus või lahendus on vähenenud töövõimega inimese jaoks olemas, ei pruugi see alati temani jõuda.

TK juhtumikorraldajad tõid välja, et VTI-dele suunatud teenuste pakujate valik on suhteliselt väike ning teenuste kvaliteet ei pruugi olla kõrge. **Töölase rehabilitatsiooniteenuse** puhul on juhtumikorraldajate hinnangul palju teenuse osutajaid, aga nende teenuste kvaliteet on väga vahelduv.

Osalemine rehabilitatsiooniteenustel töö kõrvalt on intervjueritud VTI-de hinnangul **raskendatud**. Seitse lisapuhkepäeva aastas ei kata rehabilitatsiooniteenustel käimise vajadusi. Lisapuhkepäevi ei võeta välja üksnes meditsiiniprotseduuride või rehabilitatsiooniteenuste saamiseks ning teisalt teenustel käimiseks on vaja rohkem päevi. Rehabilitatsiooniteenustel käimist mõjutab ka töökorraldus: graafiku alusel töötajatel või ka kella 8–17 töö puhul pole tihti võimalik teenuseid saada, kuna need kattuvad tööaegadega. VTI-d tajuvad, et lõpuks paneb see VTI tööturul ebavõrdsesse positsiooni võrreldes teise terve inimesega, kes ei pea rehabilitatsiooniteenuste jaoks tööandjalt vabu päevi paluma. Pigem loobutakse teenusest lähiperspektiivis selleks, et mitte kaotada sissetulekut, aga inimestel on raske kaugemas tulevikuperspektiivis mõelda, et rehabilitatsiooniteenused võiksid nende tervist tugevdada ja seeläbi säiliks ka töövõime kauem.

Rehabilitatsiooni kättesaadavust mõjutab töölase rehabilitatsiooniteenuse osutajate hinnangul teenust osutavate asutuste **raskus leida kõiki vajalikke spetsialiste** (logopeedid, psühhiaatrid, psühholoogid): spetsialistide vähesus tööturul ning just sotsiaalse rehabilitatsiooni riikliku hinnakirja

⁴⁴ Intervjuudes tõid maapiirkondade inimesed välja muresid transpordiühenduste osas, kus sõidugraafikud ei sobi keskustesse ja tagasi koju sõiduks, nii et bussiühenduste ootamistele ja sõidule ei kuluks pool tööpäeva. Samuti võib olla probleemiks ühistranspordi peatuste kaugused, mistõttu füüsilise erivajadusega inimestel ei ole võimalik turvaliselt liikuda kodu ja peatuse vahel näiteks talviste ilmastikutingimuste ajal.

madalad hinnad (asutused peavad vahel ise maksma peale, et leida nt logopeedi, psühhiaatrit või vaimse tervise õde); töölases rehabilitatsiooni paneb aga asutus ise hinnakirja.

Töölase rehabilitatsiooniteenuse osutajate intervjuust lähtub, et kuigi teenuseosutajal on täiesti **vabad käed** töölase rehabilitatsiooni **korraldamisel ja disainimisel** vastavalt inimese vajadustele, viitasid nii esindusorganisatsioonid, TK juhtumikorraldajad kui ka SoM-i esindajad, et **töölase rehabilitatsioon on jäik ning ei võimalda inimeste suunata ainult ühele teenusele**, näiteks suunata ainult füsioteraapiale ja taastusravile või vastupidi ainult psühholoogilisele nõustamisele.

Nii intervjueeritud esindusorganisatsioonid kui ka TK tööturuteenuste korraldajad ja TK juhtumikorraldajad väitsid, et töölase rehabilitatsioon **peaks olema kättesaadav ka puuduva töövõimega inimestele**, kuna ca neljandik neist on tööturul aktiivsed ja otsivad puuduvast töövõimest hoolimata tööd, kuivõrd hetkel on teenus mõeldud ainult osalise töövõimega inimestele. TK esindaja sõnul on sellesisuline muudatusettepanek juba esitatud.

Mitmed osapooled pöörasid intervjuudes tähelepanu muudele töölase rehabilitatsiooni kitsaskohtadele teenuse disainis ning rakendamises. Tööturuteenuste osutajate sõnul **ei ole paljudel töölase rehabilitatsiooni teenuse osutajatel töö fookust**. Näiteks asutustes, kus on tervishoiuteenuste osutajad (taastusravi osutajad või ka haiglate juures), läheb töölase rehabilitatsiooni ja taastusravi omavaheline piir väga häguseks. Esindusorganisatsioonid rõhutasid, et teenusepakkujad peaksid meeles hoidma ka tööandjat ja **keskenduma sellele, mida inimesel on vaja selleks, et töökohal hästi hakkama saada**. Intervjuudest TK juhtumikorraldajatega lähtub, et **rehabilitatsiooniteenuse osutajad ei kipu väga töökohale kohale minema**. See ei ole tavapäraseks praktikaks kujunenud, kuigi lepingutesse on sisse kirjutatud, et nad peavad vajadusel töökohtadel käima. Töökoha külastus on paljudel juhtudel väga vajalik, et näha, kuidas töö päriselt kohapeal käib ja kas on vaja abivahendeid. Sellega võiks tegeleda ka TK spetsialist, kes vastutab(-ks) abivahendi ja töökoha kohandamise teenuse eest. Ühel intervjuul tööturuteenuste osutajaga täheldati, et TK juhtumikorraldajad võiksid leida rohkem aega klientide jaoks, kelle töövõime toetamine vajab erinevatel põhjustel keskmiselt rohkem tähelepanu.

Intervjueeritud osapooled viitasid sellele, et on vaja tegeleda töölase rehabilitatsiooni kui teenuse teadlikkuse ja teenuse sisust arusaamise tõstmisega. Esindusorganisatsioonide hinnangul **ei ole rehabilitatsioon mõistena paljudele arusaadav**, selle olemuse kohta on vaja teha selgitustööd. Intervjueeritud VTI-sid kõnetas töölase rehabilitatsiooniteenus, ent tihtipeale ei teatud, kas ja kuidas nad seda saada võiks. Leidus mitmeid VTI-sid, kes tasusid massaažide jm teenuste eest enda isiklikest vahenditest, kasutades mõtteliselt selleks töövõimetoetust, mis nende meelest kompenseeribki lisakulusid tervisele.

TK tööturuteenuste korraldajate sõnul on TK pakutava töölase rehabilitatsiooni fookus töötamisel ning teoorias erineb see sotsiaalsest rehabilitatsioonist, mida pakub SKA. Sotsiaalse rehabilitatsiooni eesmärk on eelkõige suurendada puuduva töövõimega inimeste sotsiaalset toimetulekut. Samas on intervjueeritute sõnul aastaid olnud küsimus selles, kust nende teenuste erinevuste piirid praktikas

jooksevad – kuigi sihtrühmad on erinevad, siis on sageli tegemist samade teenusepakkujatega. Siiski ei ole arutelude käigus jõutud järeldusele, et rehabilitatsiooni teenused peaks ühendama või et see midagi teenust vajava kliendi jaoks oluliselt muudaks. Lisaks toodi intervjuus välja, et töövõime hindamise käigus tehtavat funktsionaalse võimekuse ekspertiisi (*rahvusvaheline funktsioneerimisvõime, vaeguste ja tervise klassifikatsioon* - RFK) kasutatakse uues arendusprojekti rehabilitatsiooniteenusel. Kui inimene läheb rehabilitatsiooni teenusele, siis on näha, millise raskusastmega on tema töövõime piirang RFK skaalal ning selle põhjal seatakse eesmärgiks vähendada raskusastet. Intervjueeritud TK tööturuteenuse korraldaja sõnul võiks sama klassifikaator laieneda ka teistesse asutustesse, nt kohalikesse omavalitsustesse ning SKA-sse, et ametnikud ja konsultandid saaksid omavahel n-ö ühises keeles suhelda.

Teenuste dubleerimist võib tööturuteenuste osutajate sõnul täheldada **taastusravis** sotsiaalse rehabilitatsiooni ja tööalase rehabilitatsiooni puhul: seal on ristumiskohti ning ei ole piisavalt selge, kes millega tegeleb. Kuna taastusravile on pikad järjekorrad, siis inimesed tulevad tööalasele rehabilitatsioonile selleks, et saada võimalikult palju füsioteraapiat. Sellisel korral tegeletakse aeganõudva selgitamistööga. On hea, et sotsiaalse rehabilitatsiooni teenusel on ette kirjutatud, et füsioteraapia täiskasvanutele on maksimaalselt kuus tundi aastas, kuid tööalases rehabilitatsioonis puudub vastav reguleeriv mehhanism.

3.3.2.4 Kaitstud töö

Kaitstud töö teenust osutab TK osalise töövõimega inimestele, et valmistada neid ette avatud tööturule suundumiseks. Teenuse sihtrühmaks on suures osas psüühikahäirega inimesed, kes on tööturul üheks haavatavamaks sihtrühmaks. Kaitstud töö teenuse osutaja hinnangul on kaitstud töö osadele inimestele väga vajalik, kuna see teenus on loodud neile, kes on olnud väga pikalt tööturult eemal. Teenus **annab inimesele kindla toe** inimese näol, kes teda aitab ja juhendab. Teenuse väljakutse on kaitstud töö teenuse osutaja hinnangul see, et inimene jääks teenusele püsima. Motiveerimine käib inimesega rääkimise teel, pakkudes võimaluse erinevate tööde proovimiseks. Osad inimesed on ise väga motiveeritud. Tööturuteenuste osutaja sõnul toimub koostöö TK-ga hästi – toimuvad regulaarsed kohtumised, TK töötajatele tutvustatakse töökeskuseid.

TK tööturuteenuse korraldaja sõnul **on olnud probleeme kaitstud töö teenusel osalejate avatud tööturule suundumisega**. Ühe põhjusena nähakse seda, et teenusele asunud klient harjub kaitstud töö tingimustes töötamisega ära ega soovi suunduda avatud tööturule. Selle probleemiga tegelemiseks on TK muutnud teenuse korraldust. Nüüdsest peab teenuseosutaja leidma töötamise harjutamise võimalused avatud tööturul, mitte enda juures keskuses, kasutades selleks nt tööampse, tööpraktikat, vabatahtlikku tööd vms. Samuti võivad tööturule mitte suundumise taga peituda muud varjatud probleemid. Näiteks on inimesel probleeme tervisega ning ta ei ole arsti vastuvõtul käinud, või on tal probleeme elukohaga, transpordiga vms. Selle jaoks on oluline, et inimesel oleks lisaks kaitstud töö teenusele kõrval ka kohaliku omavalitsuse tugi sotsiaalteenuste näol.

Intervjuudest tööturuteenuste osutajatega lähtub, et **lühiajaline kaitstud töö ja pikaajaline kaitstud töö ei dubleeri üksteist, sest sihtrühmad on erinevad**, kuna SKA puhul on kaitstud töö suunatud puuduva töövõimega inimestele ja TK sihtrühm on osalise töövõimega inimesed. Kuid nii tööturuteenuste osutajad kui ka TK juhtumikorraldajad leidsid, et on neid puuduva töövõimega inimesi, kes soovivad teha tööd piiratud mahus, aga kes ei saa teenust kasutada, sest nad ei kuulu oma puuduva töövõime staatuse tõttu lühiajalise kaitstud töö sihtrühma.

TK juhtumikorraldajate sõnul on VTI-dele suunatud kaitstud töö teenuste pakkujate valik suhteliselt väike ning teenuste **kvaliteet ei pruugi olla kõrge**. Näiteks kaitstud töö puhul ühes regioonis on aastast aastasse samad mitte tugevad, mittekvaliteetsed pakkujad, millega lihtsalt lepitakse, et olukord on selline. Samas ilmnos kaitstud töö osutaja intervjuust vastupidine hinnang - tema sõnul on spetsialistidele esitatavad nõuded teenuse pakkumiseks kõrged (nt 12 kuu jooksul töötanud psüühiliste erivajadustega inimestega). Teenuse ostuja hinnangul oleks vaja nõudeid on vähendada (nt võib piisata tegevusjuhendaja koolituse läbiviimisest ning ei nõuta 12-kuist töötamise kogemust psüühiliste erivajadustega inimestega); nõuetes peab kindlasti olema haridus ja läbitud tegevusjuhendaja koolitus. Intervjuul täheldati, et teenuse osutamine TK-le on projektipõhine ning lepingud on üheaastased. Projektipõhisus muudab töökorraldamist teenusepakkuja jaoks ebastabiilsemaks ning vähendab indu investeerida. See-eest pearahaga teenus annaks stabiilsuse.

Kaitstud tööga ei ole intervjuueeritud VTI-del kogemusi ning seda teenuste seas mainides ja kirjeldades ei jää muljet, et nad tajusid end selle sihtrühmana (õlakehitused, ärapälgavad või ükskõiksed mõminad või laused).

3.3.2.5 Töötamiseks vajalike abivahendite tasuta kasutamine

Teenuste võimalik dubleerimise küsimus on üleval olnud ka tööks vajaliku abivahendi teenuse osas, sest abivahendit eraldab nii Haigekassa, SKA kui ka TK. TK tööturuteenuse korraldaja sõnul on aga TK poolt pakutav abivahend konkreetselt seotud tööga ehk nt kui on vaja tooli, saagi, trelli, lauda vms. Samas on ikkagi abivahendi kasutamise piirid praktikas hägused ehk keeruline on tabada, kas abivahend on ainult tööalane või tegelikult vajalik ka igapäevaeluks. Sellele pöörasid tähelepanu ka SoM-i esindajad. Nii TK tööturuteenuse korraldaja kui ka SoM-i esindajate hinnangul vajab selgust, **kust lähevad piirid tööalase ja isikliku abivahendi kasutamise vahel** samal ajal kui töötamisel need piirid üha enam hägustuvad. Lisaks sellele ei ole alati TK tööturuteenuse korraldaja sõnul võimalik töötukassal pakkuda seda abivahendit, mida inimene soovib või millega ta on harjunud, kui see on kallim võrreldes mõne odavama ja teistsuguse alternatiiviga. Abivahendi teenuse puhul on TK 2021. a esimesel poolaastal pilootprojektina kaasanud eksperdi (töõfüsioterapeudi) kolmes piirkonnas, kes aitab juhtumikorraldajal või tööandjal aru saada, kas ja millist abivahendit või kohandust oleks vaja, et inimest aidata. Ühe intervjuueeritud TK juhtumikorraldaja sõnul võidakse kasutada abivahendi teenust vähe, sest inimesed ütlevad ausalt, et neil on abivahendit vaja nii tööl kui ka kodus ja seetõttu ostavad abivahendi pigem ise oma vahenditest.

Selle teenusega ei ole intervjueritud VTI-del aga kogemusi. Üks inimene leiab, et see on teoorias hea lahendus, kuna mõne aja pärast võib juhtuda, et pole enam abivahendit vaja.

„See on väga positiivne, et need abivahendeid antakse sulle kasutada, sest erinevaid on päris kallid ka. Ja samas kui sa tunnend end juba paremini ja sul otseselt vaja ei ole, et mis sa siis nendega teed? Et ta ei kulu ju ära, midagi ei juhtu tegema, et siis ta saabki nii-öelda ringlusesse minna.“ (Maia, OTV, töötab, eesti, 45–49)

3.3.2.6 Tööruumide ja vahendite kohandamine

Nii SoM-i esindajad kui ka TK juhtumikorraldajad juhtisid tähelepanu, et **töökoha kohandamise teenust** kasutatakse vähe. Kui TK juhtumikorraldajate hinnangul võib probleem olla pigem tööandjate teadlikkuses, siis SoM-i esindajad väitsid, et tööandjatel on pigem vaja teha üldiseid kohandusi oma ruumides ja sageli teevad nad selle oma raha eest ära, kuid see ei tähenda aga, et selle teenuse peaks kaotama, sest kõigil tööandjatel ei ole sellist võimekust.

Intervjueritud VTI-del ei ole selle teenusega kogemusi. Üks neist kirjeldas, et ettevõttes, kus ta tegi tööpraktikat, käis ka TK ise teenust tutvustamas, ent tööandja ei olnud sellest huvitatud.

Töötukassa juhtumikorraldajate hinnangul võiks **töökoha kohandamise, SKA ja TK abivahendite teenused ning töötervishoiuarsti teenuse** panna mõistlikult kokku loogilisemaks ning kiiremini toimivaks ühtseks süsteemiks. Samuti tasub kaaluda nende teenuste mobiilset pakkumist, et aktiivsemalt analüüsida inimeste vajadusi töö ja pakkuda lahendusi.

TK tööturuteenuste korraldajate sõnul on tööandja vaatest ette heidetud, et kuigi **abivahend, töökoha kohandamine ja tugiisikuga töötamine** on tööandja või töötava inimese teenused, siis on need tööandja jaoks erinevad lepingud, aruanded ja menetlused, mis võtavad omajagu aega. Oleks seega lihtsam, kui need teenused **oleksid** tööandja ja inimese jaoks **üks tervik ja pakett teenuseid, mille menetlus on ühine**.

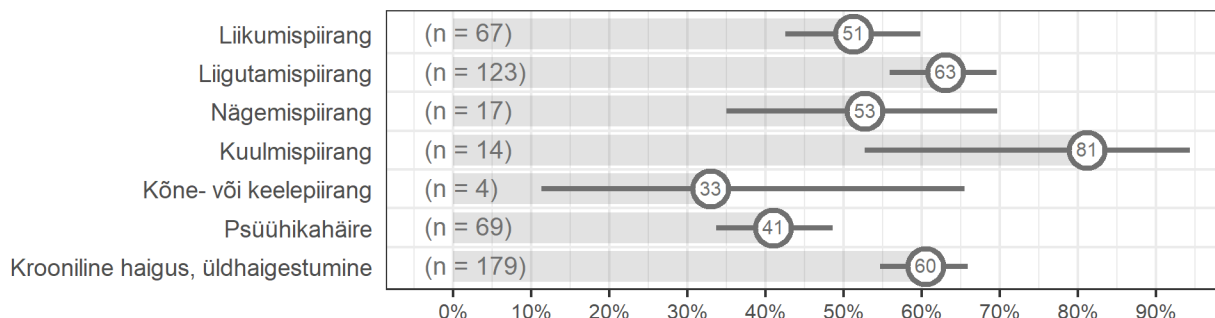
Täiendav info teiste teenuste ja toetuste kohta on toodud lisas (vt Lisa 5) ning seal toodud analüüsiga koos põhitekstis eespool toodud analüüsiga tasub poliitikakujundajatel arvestada teenuste ja toetuste paketi edasiarendamisel. Sellest analüüsist lähtub aga, et lisaks teenuste edaspidisele arendamisele on poliitikakujundajatel vaja muuta SKA ja TK poolt pakutavate abivahendi ja rehabilitatsiooni teenuseid selgemalt üksteisest eristatavateks, suurendada tööalase rehabilitatsiooni paindlikkust sellega seotud teenuste pakkumisel ning tihendada koostööd kohalike omavalitsustega.

3.3.3 Individuaalsed vajadused ja piirangud ning erimeetmete vajadus

TVR-i üks eesmärkidest on erinevate teenuste pakkumise toel aidata VTI-del tööd jätkata või tööle saada. Seega võib nende teenuste tõhusust hinnata osalt selle järgi, kui paljud VTI-d töötavad. Enesehinnangulise peamise piirangu järgi ilmneb küsitluse põhjal, et töötavaid inimesi on

psüühikahäirega inimeste seas vähem kui kroonilise haigusega, kuulmispiiranguga ja liigutamispiiranguga inimeste seas (vt Joonis 101).

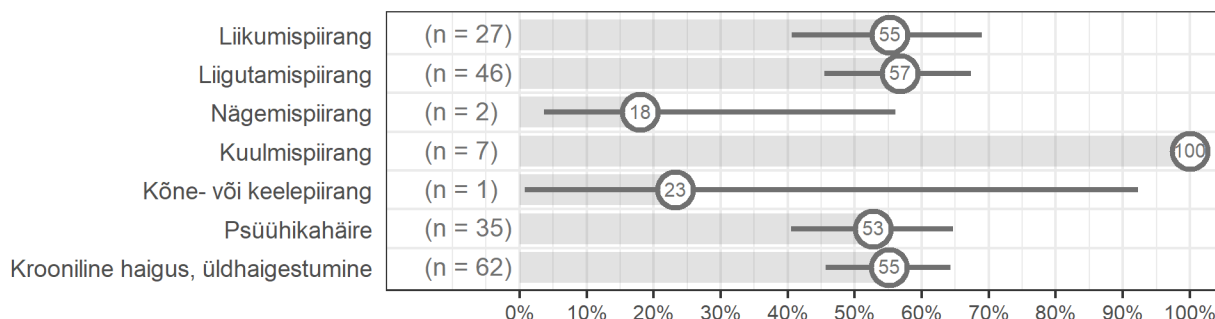
Joonis 101. Töötavate vähenenud töövõimega inimeste osakaal tervisepiirangu lõikes (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikad: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B01: „Kas Te teete praegusel ajal tasustatud tööd (olete palgatööl, tegelete ettevõtlusega või teete muud tasustatud tööd)?“, tervisepiirang A08: „Kui Te võrdlete end täielikult töövõimeliste inimestega, siis milline on Teie peamine töötamist raskendav tegevuspiirang või tervisekahjustus?“.

Viimasel kahel aastal TK teenuseid kasutanutest töötab 48,6–58,6% küsitletud VTI-dest. Terviseprobleemi lõikes olulisi erinevusi töötavate VTI-de osakaalus ei ilmne (vt Joonis 102), seega ei saa öelda, et mingi terviseprobleemiga inimestel oleks teenustest oluliselt rohkem või vähem abi. Nägemis-, kuulmis- ja kõne- või keelepiirangute puhul ei saa aga grupi väiksuse tõttu midagi järeldada.

Joonis 102. Töötavate vähenenud töövõimega inimeste osakaal neist, kes on kasutanud töötukassa teenuseid viimase kahe aasta jooksul enesehinnangulise peamise terviseprobleemi või piirangu lõikes (protsent töötukassa teenuseid kasutanud vähenenud töövõimega inimestest)

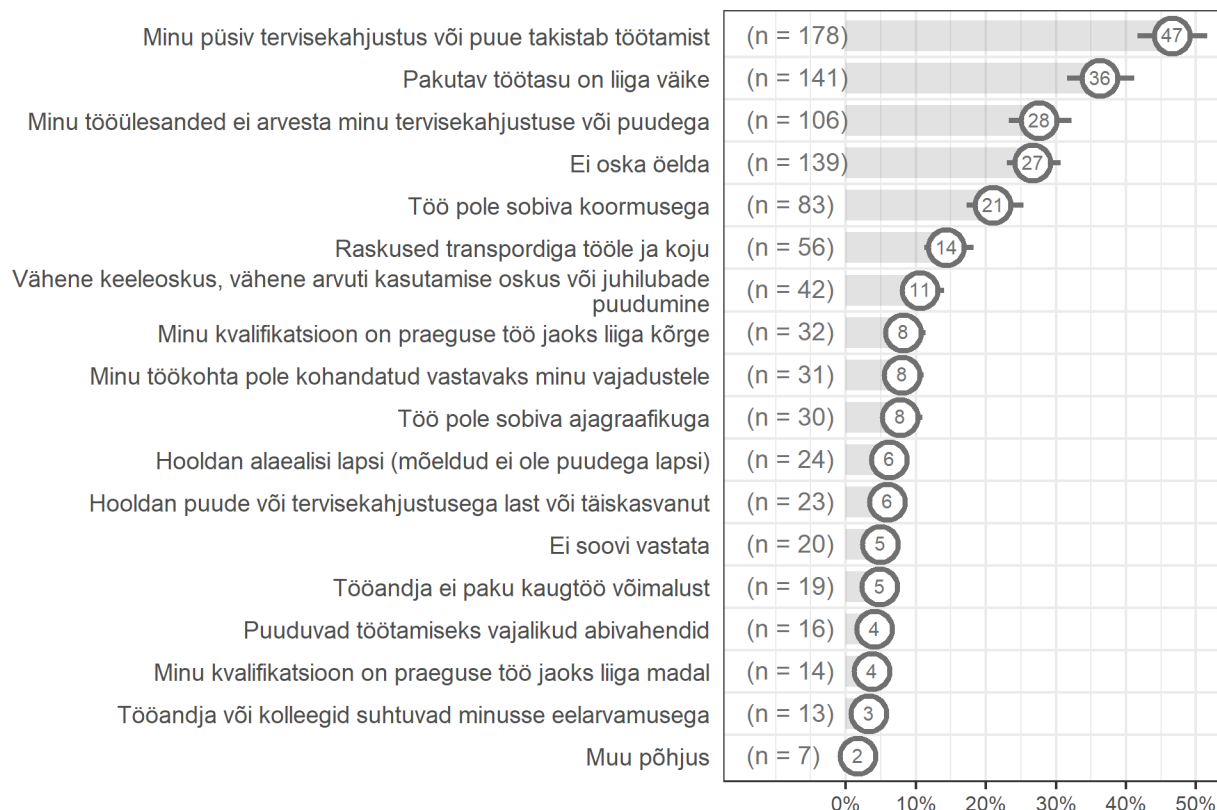


Allikad: VTI-de küsitlus 2021, küsimus B01: „Kas Te teete praegusel ajal tasustatud tööd (olete palgatööl, tegelete ettevõtlusega või teete muud tasustatud tööd)?“, tervisepiirang A08: „Kui Te võrdlete end täielikult töövõimeliste inimestega, siis milline on Teie peamine töötamist raskendav tegevuspiirang või tervisekahjustus?“.

Teenuste vajadus spetsiifilise terviseprobleemiga gruppidel võib ilmneda ka sellest, mida nad peavad töötamisel takistuseks. Teenused, mis on mõeldud tööle aitamiseks või tööl püsimise abistamiseks, võiksid olla suunatud taoliste probleemide leevendamiseks. Töötavate VTI-de seas on üldiselt kõige levinumaks probleemiks see, et püsiv tervisekahjustus või puue segab töötamist (ca

47%), töötasu on liiga väike (ca 36%) ja tõik, et tööülesanded ei arvesta tervisest tulenevate piirangutega (ca 28%) (vt Joonis 103).

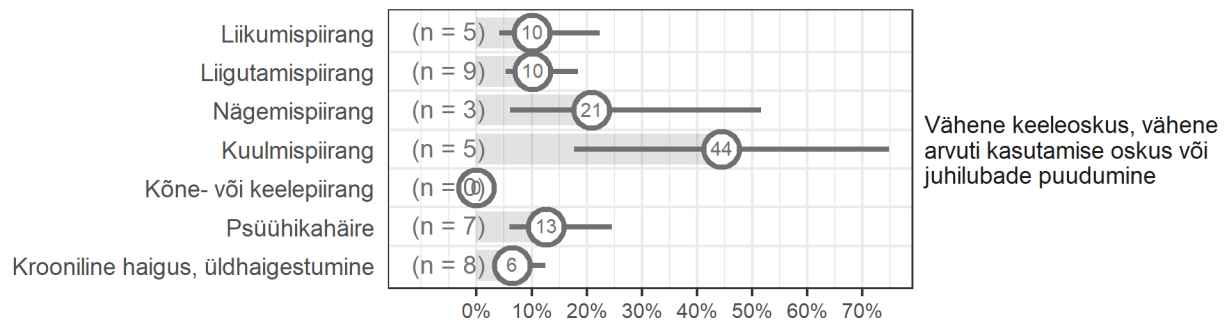
Joonis 103. Töötamist takistavad tegurid töötaval vähenenud töövõimega inimestel (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus, küsimus B14: „Kas mõni alljärgnevatest olukordadest on Teie jaoks praegu töötamisel probleemiks, mis vajaks lahendamist?“.

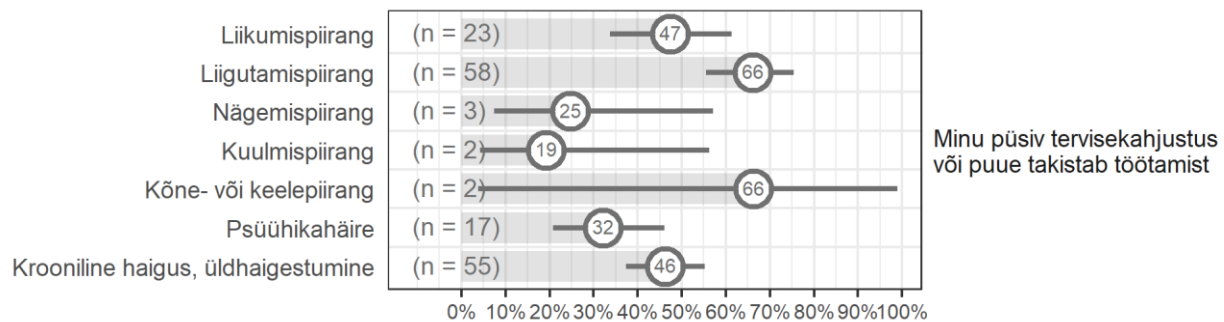
Kuulmispiiranguga inimestel on teistest enam tööl takistuseks tavapäraste üldoskuste (keeleoskus, arvuti kasutamise oskus või juhiloa) puudumine (vt Joonis 104). Võimalik, et taolisi koolitusi ei pakuta vaegkuuljatele piisavalt. Oluline on erinevus vähese vaatluste arvu tõttu vaid kroonilise haigusega või üldhaigestumisega inimeste grupist. Liigutamispriiranguga töötaval VTI-del takistab töötamist nende tervisekahjustus, erinevus on oluline võrreldes psüühikahäire ja üldhaigestumisega (vt Joonis 104).

Joonis 104. Osakaal töötavatest vähenenud töövõimega inimestest, kellel esineb tööl raskusi üldoskuste puudumise tõttu (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus, küsimus B14: „Kas mõni alljärgnevatest olukordadest on Teie jaoks praegu töötamisel probleemiks, mis vajaks lahendamist?“.

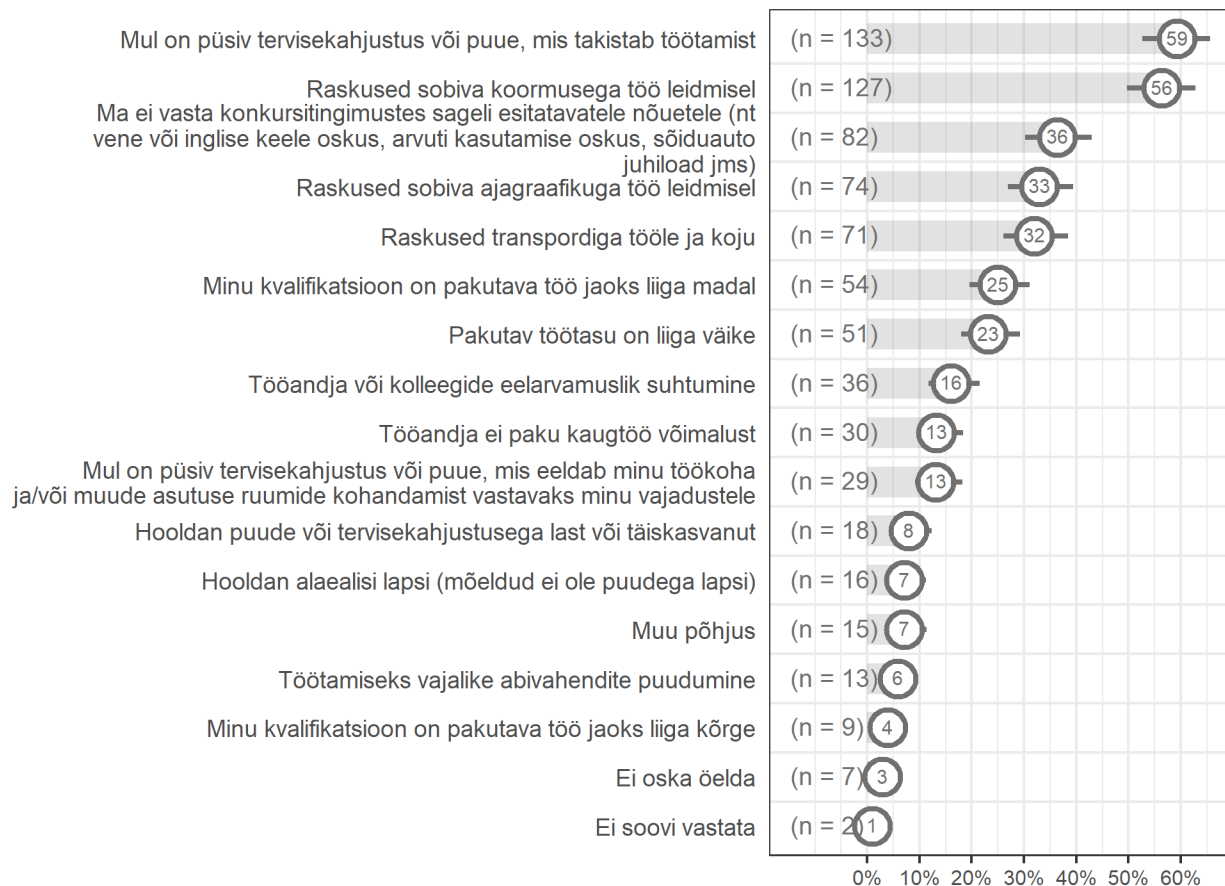
Joonis 105. Osakaal töötavatest vähenenud töövõimega inimestest, kellel esineb tööl raskusi terviseprobleemi tõttu (protsent töötavatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus, küsimus B14: „Kas mõni alljärgnevatest olukordadest on Teie jaoks praegu töötamisel probleemiks, mis vajaks lahendamist?“.

VTI-del, kes ei tööta, kuid sooviksid töötada, on kõige sagedamini nimetatud töötamise takistus nende tervislik seisund (vt Joonis 106), mis oli ka töötavate kõige sagedamini nimetatud takistus (vt Joonis 103). Ootuspäraselt nimetas töötada soovivatest VTI-dest seda takistust veel suurem osakaal kui töötavatest, ca 59%. Peaaegu sama paljudel on raskusi sobiva koormusega töö leidmisel. Oluliselt vähem, kuid siiski enam kui kolmandikul, on töötamise takistuseks tõik, et nad ei vasta töökonkursi tingimustes sageli esinevatele nõudmistele (keeleoskus, juhiload, arvutioskus). Ka raskused sobiva ajagraafikuga töö leidmisel ning transport tööle ja koju on umbes kolmandikul esinevaks takistuseks.

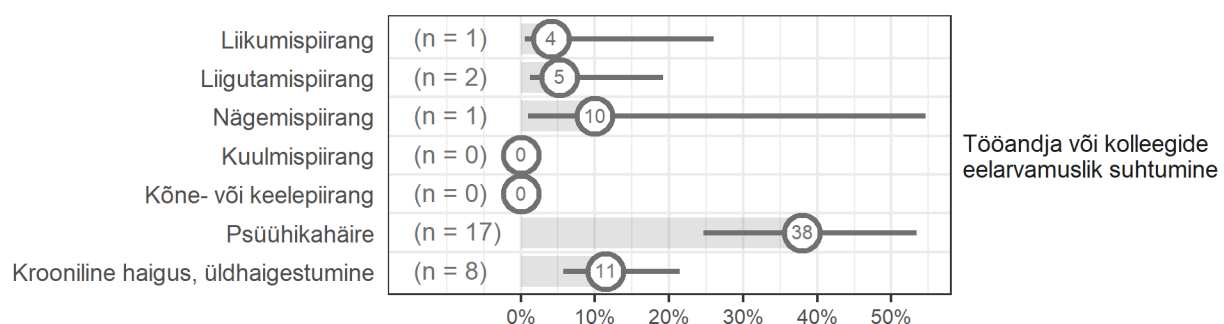
Joonis 106. Töötamist takistavad tegurid töötavatel vähenenud töövõimega inimestel (protsent mittetöötavatest töötada soovivatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus, küsimus B15: „Kui Te otsiksite tööd, siis kas mõni kaardil nimetatud/alljärgnevatest teguritest võiks tänast olukorda arvestades Teil takistada sobiva töö leidmist ning tööle asumist?“.

Psüühikahäirega inimestel, kes sooviksid töötada, on teistest sagedamini tööle saamise takistuseks tööandja või kolleegide eelarvamuslik suhtumine (vt Joonis 107). Erinevus on oluline vaid liigutamispääs ja üldhaigestumisega inimestega võrreldes.

Joonis 107. Osakaal töötada soovivatest vähenenud töövõimega inimestest, kellel esineb raskusi tööl töökaaslaste eelarvamusliku suhtumise tõttu (protsent töötada soovivatest vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus, küsimus B15: „Kui Te otsiksite tööd, siis kas mõni kaardil nimetatud/alljärgnevatest teguritest võiks tänast olukorda arvestades Teil takistada sobiva töö leidmist ning tööle asumist?“

VTI-de küsitluse andmete alusel ei ole spetsiifilisemate sihtrühmade probleemide erisusi võimalik tuvastada vastuste väikese aru tõttu ning seega ei ole küsitlusandmete põhjal võimalik öelda, kas puude või tegevuspiirangu spetsiifilist meedet oleks vaja. Seda kinnitavad intervjuudes TK juhtumikorraldajate ja TK tööturuteenuste korraldajad, kelle hinnangul on teenuste ja toetuste pakett mitmekesine ning asjakohane ning teenused ja toetused on disainitud ja korraldatud sellisel viisil, et need on üldjuhul ligipääsetavad, kohandatud ja sobivad erineva tervisekahjustusega ja puuetega inimestele. Nii TK juhtumikorraldajad kui ka TK tööturuteenuste korraldajad leiavad, et **takistusi on võimalik ületada individuaalsete lahenduste kaudu** ning lahendus leitakse sõltuvalt inimese puudest. Näiteks ei ole mõistlik saata kuulmispuudega inimest karjäärinõustamise grupiarutellu; selle asemel tehakse individuaalne nõustamine. Seega on TK-l võimalus olla paindlik ning otsida inimesele sobivat abi ka siis, kui n-ö tavapärased lahendused ei sobi. Probleem võib siinjuures aga tekkida siis, kui TK ei leia sobivat teenusepakkujat, kes seda individuaalset lahendust pakuks. Intervjuudest eri osapooltega leiab teenuste kriitikat, aga ka sisendeid teenuste paketi võimalikuks edasiseks arendamiseks.

Intervjuudes osalenud VTI-sid häiris, et implitsiitselt jääb mulje, et **teenuste disainis on keskendatud eelkõige liikumispiirangutest tulenevatele erivajadustele**. See on nähtav ja võib-olla ka kõige hõlpsamini mõistetav ja lahendatav piirang, mille puhul võibki abi olla näiteks töötamist abistava füüsilise vahendi kasutamisest. Ent mida teeb inimene, kellel on komplekspiirangud – kes näiteks närvikahjustuste tõttu ei saa liikuda ega käelisi tegevusi teha ning kes on veel lisaks sellele vaegnägija? **Tugiteenuste nimekirjas ei paista kompleksprobleemidega mehele midagi sobivat.**

„Ma ise lihtsalt võib-olla ei ole nii aktiivne, selles asjas ma olen nagu kuidagi leppinud oma hädadega, et on nii. [...] Noh, mai oska öelda, mul on endal need [teenused] kõrvust mööda läinud, sihuke tunne, et väga oma hädadega ei mahu sinna. Ja siis ma ei ole... pole midagi silma hakanud nii-öelda.“ (Mait, PTV, ei tööta, eesti, 55–59)

Tugiteenustes on intervjueeritud VTI-de meelest puudu spetsiifilisemad teenuseliigid või sihtrühmad, kellele teenus mõeldud on. Nii näiteks ei sobi pimemassööri kutse ja tegevusala kõigile pimedatele ühtemoodi, aga see on ainus koolitus, mida sihtrühmale laiemalt pakutud on. Kriitiliselt tuleks hinnata, kas kõiki pimedaid sellele kursusele saata on mõistlik ning teisalt, kas nõudlus pimemassööridele on sedavõrd suur.

„Peab aru saama – ma olen mehhaanik-majandusteadlane-ärimees ja nüüd ma olen massöör? [...] Grupis oli 11 inimest, ainult üks neist töötab sellena, sest see on väga raske töö.“ (Fjodor, PTV, ei tööta, vene, 60–64)

Tuleks rohkem tähelepanu pöörata nõustamisele: inimene saab hindamisotsuse, kuid kuidas selle teadmisega edasi elada, mis valikuid, otsuseid ja kohandamist OTV või PTV staatus tööelu kontekstis endaga kaasa toob? Nõustamist ei vaja mitte ainult aktiivsushäirede alla kuuluvad OTV-d, vaid kõik

esmakordselt hindamisele läinud inimesed võiksid saada konsultatsiooni, mille jooksul räägitakse läbi pakutavad teenused ja toetused ning vastatakse inimeste küsimustele. Intervjuudes kohati tihti teadmatust, kes ja mis alusel teenuseid saavad.

„Ma ei tea mitte midagi ja ma ei leidnud netis ka. Otsisin küll et äkki on veel midagi, mida ma saan. Aga otsin, aga ei leidnud.“ (Maria, OTV, töötab, vene, 45–49)

Psühholoogilisele toele kui olulisele aspektile, mis TK pakutavates teenustes praegu on puudu, viitasid intervjuueeritud inimesed erinevate kogemuste kaudu. Ühelt poolt tunnevad nad, et TVH protsessis on TK konsultandist või juhtumikorraldajast palju kasu, et taotlus õigesti täita, kuid seejärel jäetakse inimene otsuse teadasaamisel üksi. Töövõime hindamise taotluse tegemisel räägitu ei jää paratamatult meelde ja sellel hetkel pole inimese jaoks see ka relevantne – ta on keskendunud sellele, et vormid õigesti täita ja ei mõtle veel, mida OTV või PTV otsus endaga kaasa toob. Pärast otsuse saamist polnud enam paljudel intervjuueeritudel TK-ga kontakti ja selgus, et **inimesed olid üksi jäetud töövõime hindamise otsuse tõlgendamise ja otsuse mõju mõistmisega**. Teisalt vajaksid paljud mittetöötavad VTI-d psühholoogilist tuge enne, kui nad uuesti tööd otsima asuvad. Intervjuudes räägiti üllatavalt palju tööstressist ja läbipõlemisest, mis on vastastikmõjus tervisekao ja tegevuspiirangute ilmnemisega. Need on teemad, millele tuleks intervjuueeritute meelest rohkem rõhku pöörata, et enne tööotsingute alustamist töötotsija vaimset tervist toetada ja seeläbi teda uuel töökohal vähem vaimselt kurnata.

Vaimse tervise ja psühholoogilise toetuse teema tõstatab eelkõige küsimuse, kas erimeede oleks vajalik inimestele, kes taastuvad läbipõlemisest. On küll võimalus võtta ajutist töövõimetust, aga tekib küsimus, kas see periood on taastumiseks piisav. Reet, juhtival kohal töötanud naine, räägib, et pärast koondamisteate saamist kasutas ta TK-s töötuna arveloleku perioodi rohkem puhkamiseks, et taastuda läbipõlemisest ja võtta taastusravi. Läbipõlenud oli ta enne koondamisteate saamist, kuid olles juba ka VTI ei sõandanud ta haiguslehte võtta.

„Pigem ma tundsin, et oli vaimne läbipõlemine ja sellele tuli see füüsiline veel takkaotsa. Ma võtsin ikka puhkuse, pausi. Ma olin seal töötanud 24/7 ilma puhkusega ja see oli väga ränk töö. Vaim ei olnud võimeline. [...] Siis, kui mul töötukassa [toetus] hakkas ära lõppema, hakkasin oma firmat tegema. Ma ikka kandideerisin töötukassa kõrvalt kogu aeg ja vaatasin, et mitte midagi ei juhtu ja siis mu aeg sai seal läbi ja... siis tuli jalad välja võtta.“ (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Nagu eespool on juba mainitud, pole meetmetes psüühikahäirete teemale eraldi tähelepanu pööratud. Nii oli ühel naisel kogemus TK-ga, kus talle pakuti töid, mis sisaldavad palju erinevate inimestega suhtlemist ja sealjuures paljude erinevate emotsioonide kogemist, mis aga võivad psüühikahäiretega inimestele liiga tugevalt mõjuda.

Teenuste kitsaskohti teadvustavad ka teised intervjuueeritud osapooled. Teenuste tulemuslikkust ehk VTI-de tööle aitamist mõjutavad erinevad tegurid, millest üheks on teenustele ligipääs. TK juhtumikorraldajate ja TK tööturuteenuste korraldajate sõnul on **teatud terviseprobleemidest tingituna osade teenuste** (nt koolitus) **kasutatavus või kättesaadavus piiratud** ehk on teenuseid,

millele on raske leida võrdväärset alternatiivi sõltuvalt inimese terviseprobleemist või funktsioonihäirest, näiteks kuulmispuudega inimese osalemine tööotsingu töötoas. TK tööturuteenuste korraldajate sõnul on vähe viipekeeles kättesaadavaid koolitusi. Samuti **on jätkuvalt aktuaalne ka kuulmispuudega inimestele piisavas matus viipekeelse tõlke teenuse osutamine**, kuid teenuseosutajaid on lihtsalt vähe. Kuulmispuudega venekeelsele kliendile eesti keele oskuse õpetamine on ka probleemne olnud. Samas on TK tööturuteenuste korraldajate sõnul TK teenused disainitud nii, et klient, kes soovib nt standardset koolitust, ei peaks ootama spetsiaalset gruppi (nt liikumispuudega inimestele suunatud gruppi vms), et koolitusel osaleda. Seega on intervjueeritavate sõnul enamik inimesi siiski saanud koolitusel probleemideta osaleda. Olukorras, kus inimene ei suuda ettenähtud koolitustundidega omandada kõiki teadmisi, on tal võimalik hiljem uuesti minna samale koolitusele, et kinnistada olemasolevaid teadmisi või juurde õppida.

Keerulises olukorras on sageli ka psüühikahäirega inimesed, kelle tööle aitamiseks ei ole TK tööturuteenuste korraldajate sõnul **alati võimalik leida ühte head lahendust**. Sageli on nende haigus episoodiline ning võrdlemisi spetsiifiline ning seega on psüühikahäirega inimestel vaja isiklikku abistajat või lähedast inimest, keda ta usaldab ning kes teda igapäeva elus ka vaimsel tasandil toetab. Juhul, kui inimesel see lähedane isik või pereliige puudub, võib olla raskendatud ka ta osalemine tööturul. Intervjueeritavate sõnul pakuvad kohalikud omavalitsused isikliku abistaja teenust osaliselt, aga see töötab pigem nt liikumispäästetega inimeste puhul, kes vajavad abi nt riietumisel vms. TK teeb igal aastal koostööd ka Puuetega Inimeste Kojaga ja küsib teenuste kohta tagasisidet ning ka nende tagasiside põhjal on kõige suurem puudus just isikliku abistaja teenusest. Just psüühikahäirega inimesed on intervjueeritud poliitikakujundajate hinnangul üheks tööturul kõige haavatavamas positsioonis olevatest sihtrühmadest, mistõttu on SoM-il hetkel töös psüühika- ja käitumishäiretega inimeste töövõime hindamise ja teenuste arendamise tööühm, et mõista paremini probleemi olemust ning neid paremini toetada tööturul osalemisel.

Tööturul on haavatavas positsioonis ka vaimupuudega inimesed, kelle olukorda raskendab asjaolu, et **erialade valik haridussüsteemis on piiratud ning veelgi enam piiratud on täiendkoolitusturg**. TK teenusekorraldajate sõnul on suheldes kutsekoolide juhtidega jäänud kõrva, et erivajadusega inimesed vajavad rohkem tuge. Koolidel napib aga rahalisi ressursse palgata inimesi, kes pakuksid õppekavasid, mis rikastaks ja suurendaks erivajadusega inimeste, sh vaimupuudega inimeste töölesaamise võimalusi.

TK tööturuteenuste korraldajad tõid välja olulise murekoha – **osadel VTI-del on raskusi kodust välja saamisega**. See võib olla probleemiks ka siis, kui inimesel on ümber tehtud ja kohandatud eluruumid, kuid nt elumajas puudub lift, mistõttu sõltub inimene oma lähikondsetest ja teistest abistajatest, et kodust välja saada. Ühtlasi on eriti vanade liftita kortermajade ümberehitus ja kohandamine väga kallis. Lisaks tõid intervjueeritud TK tööturuteenuste korraldajad välja, et kuigi osad omavalitsused pakuvad eritransporti, siis ei pruugi sellest piisada, sest **töötava inimese transpordivajadus sõltub ta töötaja algusest ja lõpust ning see ei pruugi ühtida eritranspordi kellaaegadega**. Lisaks vähenenud töövõimega inimeste kodudele **vajavad sageli kohandamist ka töö- ja büroohooned**, mis ei ole

liikumis- ja nägemispuudega inimestele ligipääsetavad. Intervjueeritud TK tööturuteenuste korraldajate sõnul **oleks vaja üldist toetust, et hooneid ligipääsetavamaks muuta, mitte lähtuda ainult üksikute tööandjate vajadustest.**

Tehtud on ka teisi tähelepanekuid ja ettepanekuid, kuidas parendada abi osutamist VTI-dele inimese terviseprobleemist või funktsioonihäirest lähtuvalt:

- TK juhtumikorraldajatega tehtud intervjuudest lähtub, et liikumispuudega inimesele võib olla keeruline mingitel teenustel osalemine, kui **töötukassa ei suuda korraldada head transpordilahendust** ja näiteks kohalik omavalitsus ka ei ole valmis toetama.
- Esindusorganisatsioonide hinnangul ei tajuta töökollektiivides vaimupuudega inimeste suhtlemise eripärasid. **Vaja oleks nõustada või koolitada nii erivajadusega inimest kui ka temaga koos töötavaid inimesi.** Vaimse tervise probleem või psüühikahäire võib tabada mis tahes kvalifikatsiooniga töötajat. Vaja oleks nii koolitust, teavitust, kui ka häid näiteid, kuidas kohandada töökohta psüühikahäirega töötajale (sh töögraafik, töökeskkond, tööülesanded, tulemuste mõõtmine).
- Tööturuteenuste osutajate arvates tasub maakondades uusi meetmeid kaaluda selleks, et **motiveerida suurematest linnadest väljaspool asuvaid tööandjaid** võtma tööle erivajadustega inimesi. **Teadlikkus on tööandjatel maapiirkondades madal**, kuna neil puuduvad kogemused erivajadustega inimestega töötamisel või neil on ebakorrektnen ettekujutus erivajadustest. Olukorra muutmiseks võiks korraldada ettevõtete külastamisi ja tööandjate koolitusi ning suurendada toetusmeetmeid. Tallinnas, kus on töökäte puudus, on ettevõtjad väga valmis muutma töökohti tööülesannete osas paindlikumaks.
- Intervjueeritud poliitikakujundajate hinnangul on hetkel **teenuste paketiist puudu tööohutuse teema** ehk rohkem oleks vaja lähtuda konkreetse inimese vajadustest ja sellest, milline on tema jaoks optimaalne töökeskkond, et see ei paneks tema tervist veelgi enam ohtu ja halvendaks töövõimet. Selleks on oluline tugevdada tööinspektsiooni ja TK koostööd, et tööandjad tegeleks selle teemaga.

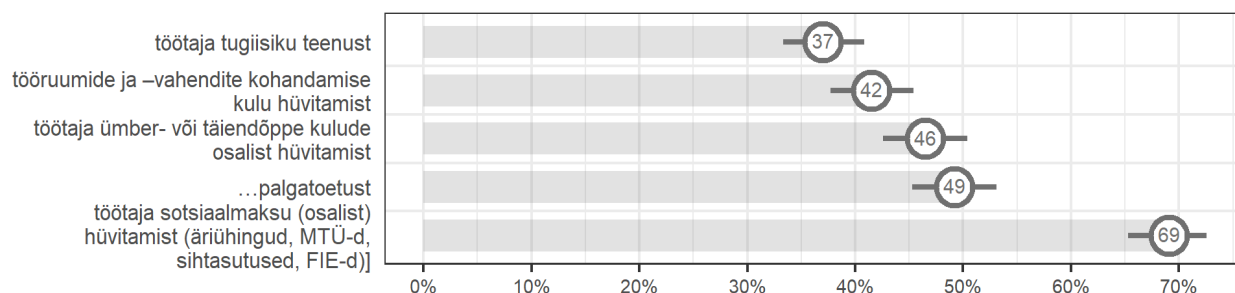
Intervjuude tulemustega arvestades võib järeldada, et terviseprobleemist või funktsioonihäirest tingitud erivajadusest tulenevalt ei ole otseselt vaja spetsiifilisematele sihtrühmadele (nt psüühikahäirega, nägemis- või kuulmispuudega inimestele) suunatud erimeetmeid, kuid tuleb pakkuda (rohkem) inimese spetsiifilisi vajadusi arvestavat individuaalset lähenemist kõikidel etappidel, kus VTI puutub TK-ga kokku, ning kaaluda eespool käsitletud muudatusi pigem olemasolevate teenuste pakkumises.

3.3.4 Tööandjatele suunatud VTI-de töölevõtmist toetavad tööturuteenused

Tööturuteenustest teab enamik küsitletud tööandjatest vähemalt ühte: 71–78% teab vähemalt üht nimetatud VTI töötamist hõlbustavatest meetmetest. **Kõige enam** ja muudest loetletud meetmetest oluliselt rohkem, teatakse töötajate **sotsiaalmaksu hüvitamise meetet** (vt Joonis 108). Ülejäänud meetmetest teavad veidi vähem kui pooled tööandjad palgatoetust ja töötaja ümber- või täiendõppe kulude hüvitamist, mis on oluliselt enam kui töötaja tugiisiku kasutamise võimalus, mida teatakse

kõige vähem (ca 37%). Tööruumide ja vahendite kohandamise kulude hüvitamise võimalusest teavad ca 42% tööandjast. 2017. aasta uuringuga võrreldes ei ilmnunud meetmete teadlikkuses statistiliselt olulist erinevust. Erinevust palgatoetuse teadlikkuses ei saanud testida, kuna selle meetme kohta 2017. a küsitluses ei küsitud.

Joonis 108. Tööandjate teadlikkus erinevatest vähenenud töövõimega inimeste töötamist hõlbustavatest meetmetest (protsent tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kas olete teadlik, et vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ja tööl püsimise toetamisel saab tööandja riigilt taotleda...”

Suurimat teadlikkust sotsiaalmaksu hüvitamise meetmest võib põhjendada tööandjatega läbiviidud intervjuudest saadud infoga. Kogemused TK teenustega võib nende intervjuude põhjal jagada kahte kategooriasse: a) lihtsamad asjaajamised, mis ei nõua tööandjalt palju lisatööd ja seetõttu on lävend nende kasutamiseks madal ning neid kasutatakse ka läbivalt; b) teenuste ja toetuste saamise korraldus nõuab tööandjalt rohkem asjaajamist ja lisateadmisi, mistõttu neid kasutatakse ka märksa vähem. See, kui palju tuleb tööandjal asjaajamisse ja bürokraatiasse aega panustada muudab teatud teenused ja toetused tööandja jaoks liiga kaugeks, sest **ajakulu on üks suurimaid takistusi**. Tööandjad pakuvad laialt kasutatavaid toetuseid ja hüvitisi, mida on lihtne korraldada, nagu näiteks eelnimetatud VTI sotsiaalmaksu hüvitamine, aga ka seitsme lisapuhkepäevaga arvestamine. Neid oskavad nimetada kõik intervjuueeritud tööandjad olenemata sellest, kas neil on isiklike kogemusi VTI värbamisel või mitte. Positiivne on, et süsteem toetab sedavõrd, et tööandja ei pruugi täpselt teadagi, kas näiteks sotsiaalmaksu hüvitamiseks tuleb igakuiselt midagi esitada või piisab ühest „linnukesest kastikesest“.

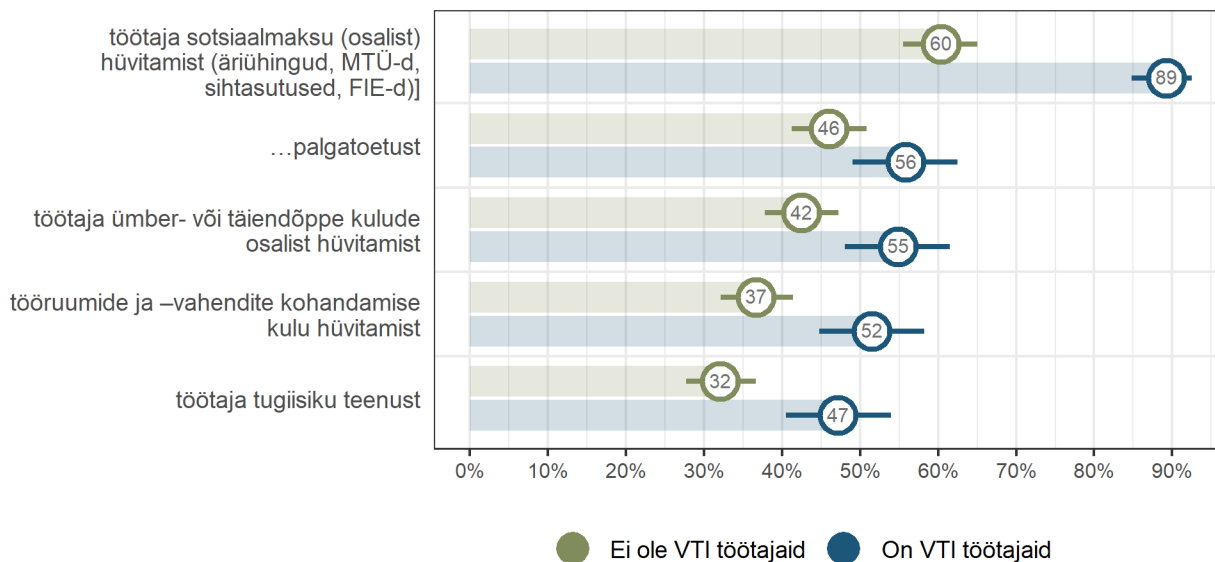
Selleks, et TK teenused aitaksid veelgi paremini VTI-del tööle asuda on intervjuueeritud TK tööturuteenuste korraldajate sõnul vaja tegeleda nii VTI-dele kui ka tööandjatele teenuste olemasolu ja võimaluste meelde tuletamise, teavitamise ja turundamisega. Intervjuueeritute sõnul on raske sihtrühmani jõuda ning välireklaamid sageli ei tööta. TK proovib seega otseturundamist kirjutades ja helistades otse tööandjatele, kes on nende partnerid, kuid ka see ei tööta alati. Tööandjate teadlikkus VTI-de töölevõtmisest on TK tööturuteenuste korraldajate hinnangul endiselt madal, kuid see on sellegipoolest aja jooksul pisut paremaks muutunud. Seda ilmestab muuhulgas see, et tööandjate esialgne huvi üldise nõustamise ja teadlikkuse tõstmise osas on raugenud, kuivõrd ka teavitusüritusi on tehtud palju. Nüüd keskendutakse rohkem **töökohapõhisele konkreetsele**

kollektiivi nõustamisele (nt kui tööandja on tööle võtnud nägemispuudega inimese, siis vajab kogu kollektiiv nõustamist, millega arvestada ning milliseid kohandusi teha). Ühtlasi on intervjueeritavate sõnul vaja teha pidevat tööd selle nimel, et inimeste teadlikkust VTI-de tölevõtmise võimalustest ja VTI-de võimalustest tööturul kasvatada, kuid üksnes SoM-i või TK tööst ei piisa ning see peaks toimuma ka läbi üldhariduskooli programmi.

Siiski on nii vähenenud töövõimega inimeste kui ka **tööandjate teadlikkus asjakohastest teenustest ja toetustest** TK juhtumikorraldajate hinnangul **läinud paremaks**, sest infot TK-st ja selle teenustest ning toetustest on sihtrühmadele ja avalikkusele pidevalt jagatud. Tööandjate konsultandid on nii igas piirkonnas kui ka keskkontoris. Tööandjate puhul tõendab seda näiteks palgatoetuse suur kasutamine. TK töötajad ise julgustavad oma kliente, sh VTI-sid, rohkem tööandjatele TK teenuseid ja toetusi tutvustama.

Ootuspäraselt teab küsitluse tulemuste põhjal **tööandja VTI töötamist soodustavatest meetmetest enam sellistes asutustes, kus töötab mõni vähenenud töövõimega töötaja** (vt Joonis 109). Töötaja sotsiaalmaksu hüvitamisest on VTI-de tööandjad lausa 25 protsendipunkti võrra teadlikumad ja vaid ligi kümnendik VTI-de tööandjatest ei tea sotsiaalmaksu hüvitamise võimalusest.

Joonis 109. Teadlikkus meetmetest asutustes, kus on või ei ole vähenenud töövõimega töötajaid (protsent tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kas olete teadlik, et vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ja tööl püsimisel toetamisel saab tööandja riigilt taotleda...”

Intervjuudest tööandjatega selgub, et ettevõtted, kelle jaoks on VTI-de kaasamine kollektiivi üldise tööjõupuuduse leevendamise või lihttöölise segmendi puuduse täitmise seisukohast oluline strateegiline otsus, on ka tuttavad TK-s pakutavaga. Neile on TK kujunenud heaks koostööpartneriks.

„Töötukassa teeb väga palju asju. Et tegelikult kui võrrelda... me arutame vahest Läti ja Leedu kolleegidega, et nendel sellised võimalused puuduvad või on väga algfaasis. Ja kui me räägime neile, mis võimalused meil Töötukassaga on, siis nad on väga üllatunud” (Kati, kinnisvarahooldus, tööandja, ettevõttes töötavad VTI-d)

Aga väiksemad ettevõtjad, kes küll olulisel määral sõltuvad tööjõus VTI-de kaasamisest, ei pruugi intervjuudest tööandjatega lähtuvalt TK teenuste ja toetustega kursis olla. Raamatupidaja ajab korda sotsiaalmaksu küsimuse ja arvestab VTI-st töötajatele lisapuhkepäevad, kuid ettevõtte juht ei ole ülejäänud TK tegevustega kursis. Osalt põhjendatakse seda ajapuudusega, sest väikeettevõtetes puudub eraldi personalitööd tegev inimene ja kogu personaliküsimused koos muu juhtimisega on ettevõtte juhi vastutada. Kuid teisalt kumab siin ka läbi üldisemalt kokkupuutepunktide vähesus TK-ga. Varasem koostöö näiteks töötajate leidmisel ei ole olnud viljakandev ja see negatiivne kogemus takistab hiljem TK-st abi ja nõu otsimist.

„Töötukassa pakub aktiivselt igast asju, aga mul ei ole aega olnud sellega tegelda“ (Kalle, puidutööstus, tööandja, ettevõttes töötavad VTI-d)

Ka TK juhtumikorraldajate sõnul näitavad tööandjad väga **erinevat huvi töötukassa teenuste** vastu. Väiksemad ja keskmise suurusega ettevõtted tunnevad huvi rohkem, võib-olla rahalise toetuse saamise soovi tõttu. Kõige rohkem pakub TK juhtumikorraldajate sõnul huvi just palgatoetus. Suuremaid ja rahvusvahelisi firmasid ei huvita rahalised toetused. Osad ettevõtted ei taha üldse inimese tervisemuredest kuulda. Juhtumikorraldajad püüavad koos tööandjatega leida parima viisi olukorra lahendamiseks, et lihtsustada vähenenud töövõimega inimeste tööleasumist.

„No loosi läheb palgatoetus. Eks ikka tööandjale see on päris hea kopikas. Samas eks ta ka kohustus ka on. No oleneb tööandjast ka muidugi, võib-olla on vahel mure ka, et kuidas ta rehabilitatsiooniteenusel saab käia ja, aga üldiselt mulle tundub, et saadakse ikkagi kokkuleppele küll ja ühelt poolt, kui on hea tööandja ja teistpidi hea töötaja, keda tahetakse hoida, siis eks neid lahendusi püütakse ikka leida. Noh abivahendeid on siin taotletud nii, et ikkagi tööandjaga koos analüüsitud ja tööandjad on ka olnud ikka väga huvitatud.“ (TK juhtumikorraldaja)

Samuti selgus intervjuudest TK juhtumikorraldajatega, et on tööandjaid, kes kasutavad süsteemi ära, olles huvitatud eelkõige rahalisest toetusest. Osad tööandjad võtavad inimesi tööle ainult TK teenustega ja ilma selleta ei ole nad neid üldse valmis võtma.

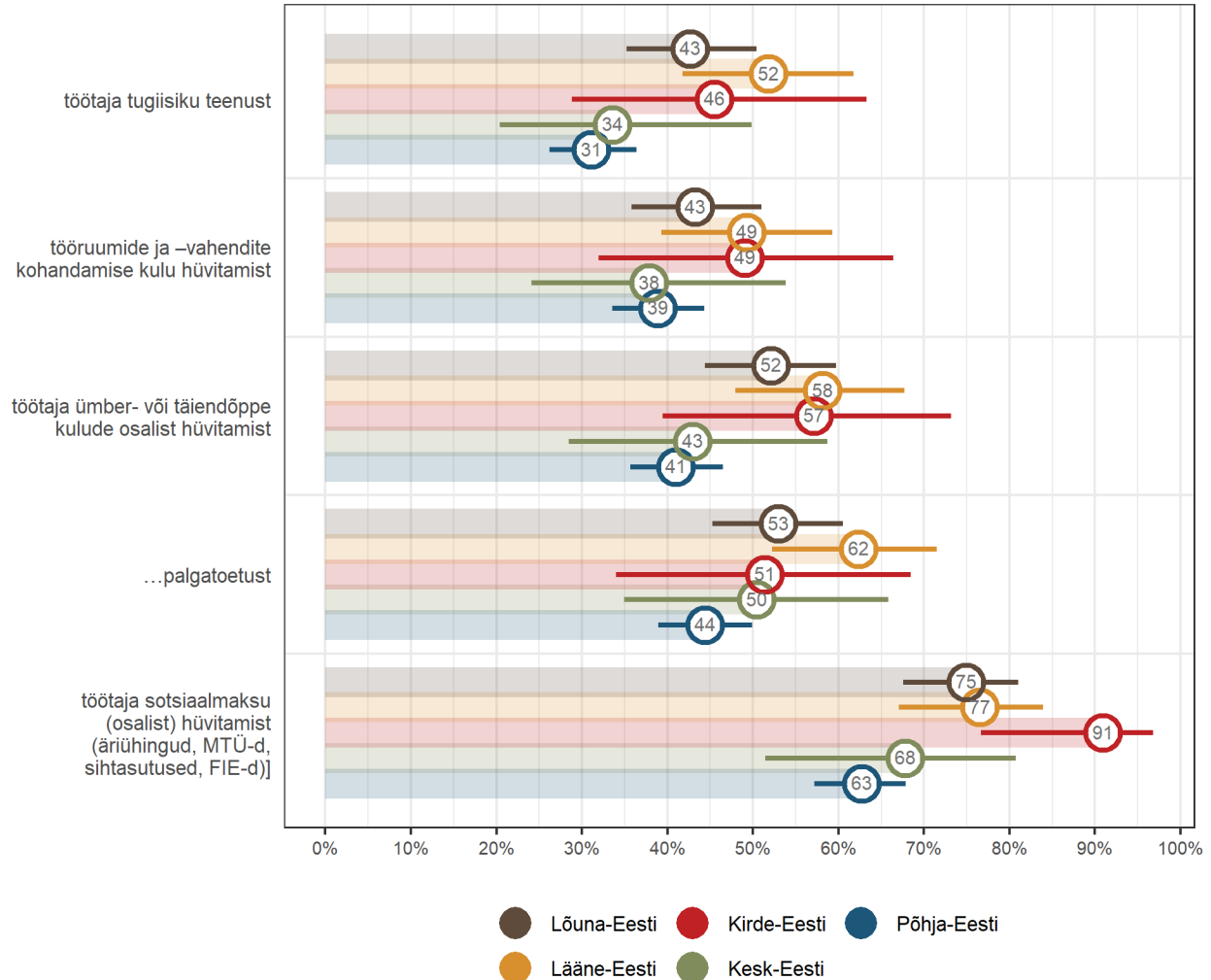
Intervjuudes väitsid tööandjad, et TK pakutavatest toetustest ja tugiteenustest tuleb jätkuvalt tööandjaid teavitada. Keskendumaks eelkõige väikeettevõtjatele, kes ise konsultatsiooni küsima ei jõua tulla, kuid kellele proaktiivselt suunatud teavitustöö on vajalik, et võimalike küsimuste korral oskaks juht juba tulla ise abi otsima. Teadlikkus annab tööandjale tuge ja julgust juhul, kui asutusse peaks tööle asuma või kandidaatide valikus on mõni VTI, et teatud tegevuspiirangud ei ole mõõdapääsmatuks takistuseks ja et riik saab TK näol toetada.

„Mul on see riigi tugi. See annab sulle mingisugust lisajulgust juurde. Ja ma olen veendunud, et see nõustamise pool seal on tegelikult hädatarvilik.“ (Ave, konsultatsioon, tööandja, ettevõttes ei tööta VTI-d)

TK juhtumikorraldajate sõnul teevad TK tööandjate konsultandid selgitustööd ja kohtuvad tööandjatega, kuid juhtumikorraldaja võtab tavaliselt juhtumipõhiselt ise tööandjaga ühendust, teeb selgitustööd ja kui on vaja, kohtub tööandjaga koos kliendiga. TK juhtumikorraldajatega läbi viidud intervjuudest selgub, et juhtumikorraldajad vajavad rohkem jooksvat infot selle kohta, mida teevad tööandjate konsultandid: kui palju nad otsivad töökohti vähenenud töövõimega inimestele, et teada, milliste tööandjatega võivad juhtumikorraldajad ühendust võtta ja kuhu soovitada VTI-del pöörduda, kui nad otsivad tööd.

Piirkondlikult on küsitletud tööandjate teadlikkus VTI-de hõive soodustamise meetmetest mõnevõrra varieeruv. Kõigist meetmetest on madalaim teadlikkus Põhja-Eestis (vt Joonis 110), seda arvatavasti seetõttu, et VTI töötajatega asutuste osakaal on Põhja-Eestis madalam (vt Lisa 6). VTI töötjate sotsiaalmaksu hüvitamisest on kõige teadlikumad Kirde-Eesti tööandjad, kuid oluline erinevus on usalduspiiride laiuse tõttu vaid Põhja-Eestiga (vt Joonis 110). Põhja-Eesti tööandjatest oluliselt kõrgem teadlikkus on ka Lõuna- ja Lääne-Eesti tööandjate seas. Teadlikkus palgatoetusest, tugiisikuteenusest ja töötajate ümber- või täiendõppe kulude hüvitamisest on Lääne-Eestis Põhja-Eestist kõrgem.

Joonis 110. Teadlikkus meetmetest piirkonna lõikes 2021. a uuringus (protsent tööandjatest)

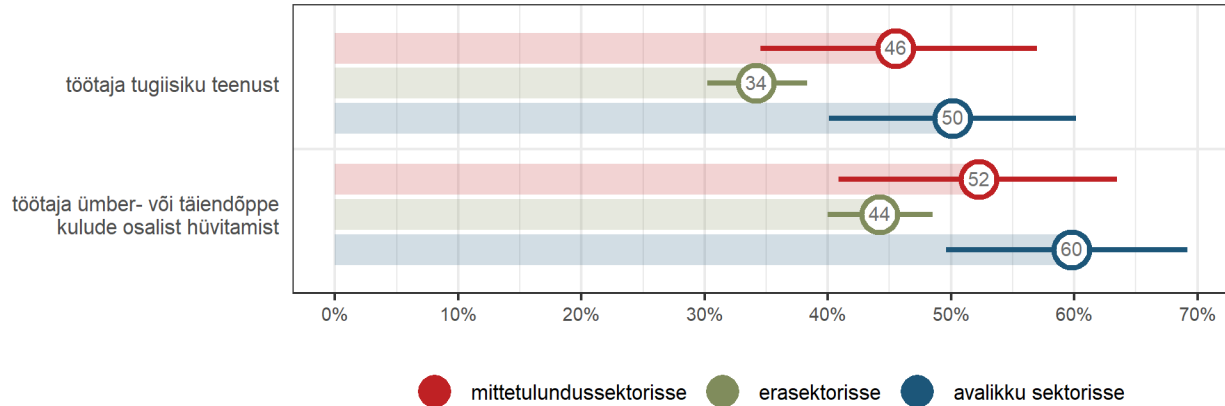


Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kas olete teadlik, et vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ja tööl püsimise toetamisel saab tööandja riigilt taotleda...”

Teadlikkus tugiisiku teenusest ja töötaja ümber- või täiendõppe kulude hüvitamisest on tööandjate küsitluse põhjal **avalikus sektoris oluliselt suurem kui erasektoris** (vt Joonis 111), nagu selgub ka 2017. aasta uuringus⁴⁵. Mittetulundussektor ei eristu oluliselt grupi väiksuse tõttu ja muudes meetmetes, peale tugiisiku teenuse ja ümber- ning täiendõppe, ei ilmnunud statistiliselt olulist erisust.

⁴⁵ Turu-uuringute AS. (2017). Tööandjate hoiakud vähenenud töövõimega inimeste värbamise suhtes. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/2021_tvrtööandjateuuringuloppraport.pdf (vaadatud 10.03.2022)

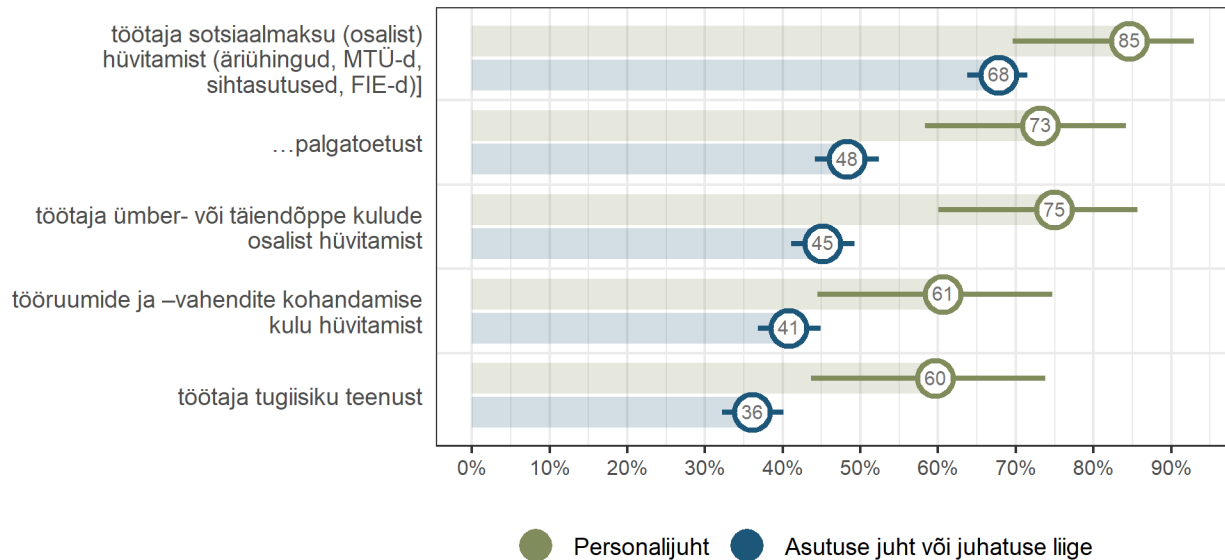
Joonis 111. Teadlikkus teenustest sektorite lõikes 2021. a uuringus (protsent tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kas olete teadlik, et vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ja tööl püsimise toetamisel saab tööandja riigilt taotleda...”

Tööandjate küsitluse põhjal on personalijuhi teadlikkus enamikust meetmetest suurem kui asutuse juhil (vt Joonis 112), statistiliselt oluline on erinevus tugiisikuteenuse, palgatoetuse ja töötajate ümber- või täiendõppe kulude hüvitamise teadlikkuses.

Joonis 112. Teadlikkus meetmetest vastaja ametipositsiooni lõikes 2021. a uuringus (protsent tööandjatest)

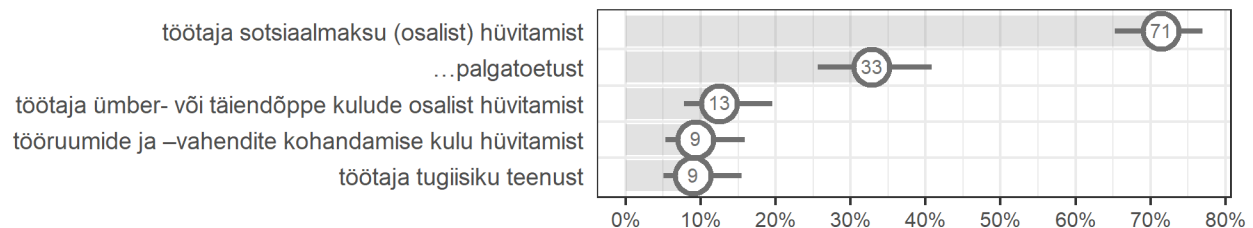


Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kas olete teadlik, et vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ja tööl püsimise toetamisel saab tööandja riigilt taotleda...”

VTI-de töötamist või töötama asumist hõlbustavate meetmete kasutamist analüüsiti küsitluse põhjal nende tööandjatega, kelle juures töötab VTI, kes on palganud VTI või kelle töötajal on tuvastatud VTI. Selliseid tööandjaid oli 2021. a uuringus 259, s.o 32,1% küsitletud tööandjatest.

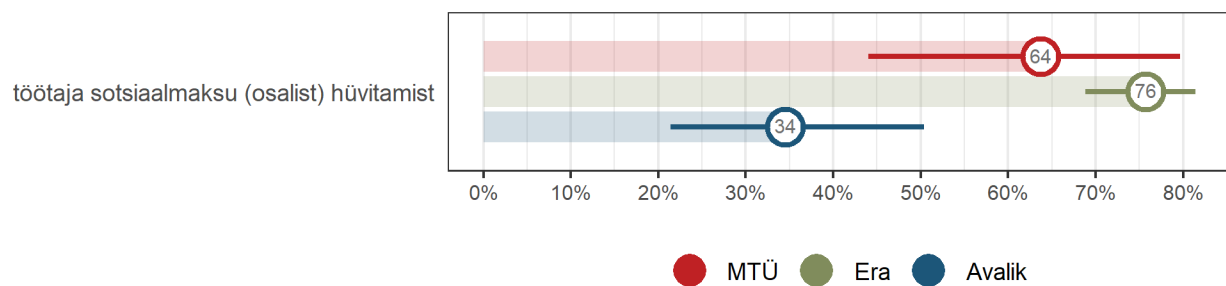
Vähemalt üht VTI-de töötamist hõlbustavatest meetmetest kasutas 2021. aasta uuringu järgi 83,3–92,5% VTI-sid palganud tööandjatest. Kõige enam (ca 71%) kasutati sotsiaalmaksu hüvitamist (vt Joonis 113). Muudest meetmetest rohkem kasutati veel palgatoetust (31%). Ülejäänud meetmeid kasutas VTI-sid palganud tööandjatest umbes 10%. Sotsiaalmaksuhüvitist kasutatakse erasektoris avaliku sektoriga võrreldes oluliselt enam (vt Joonis 113). Muude meetmete kasutamises ei ole sektorite vahel olulist erinevust.

Joonis 113. Vähenenud töövõimega inimeste töötamist hõlbustavaid meetmeid kasutanute osakaal (protsent vähenenud töövõimega töötajatega kokkupuudet omavatest tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Milliseid neist hüvitistest ning teenustest olete oma asutuses vähenenud töövõimega töötajate jaoks kasutanud?“.

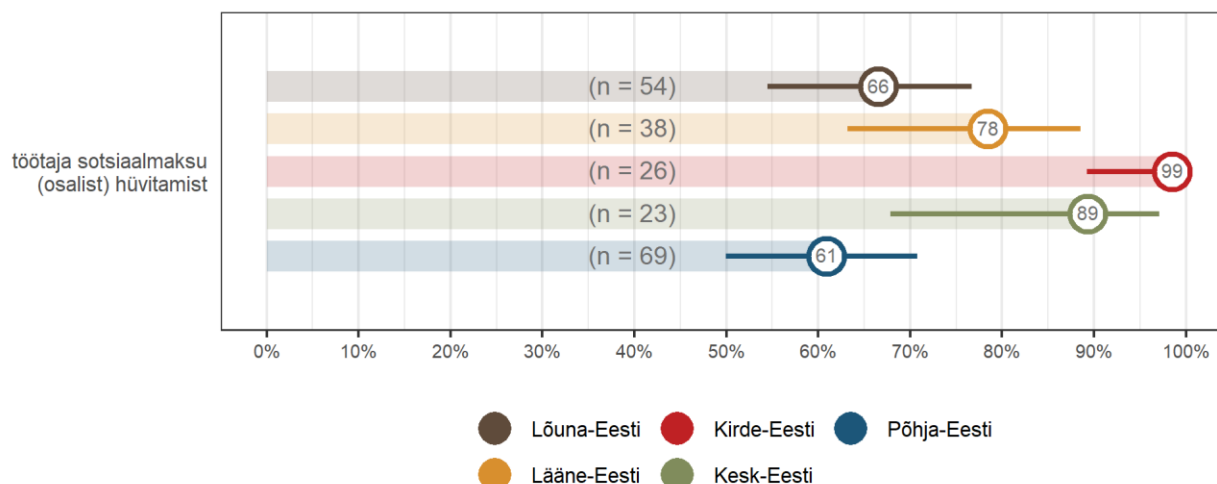
Joonis 114. Sotsiaalmaksuhüvitise kasutamine sektori lõikes (protsent vähenenud töövõimega töötajatega kokkupuudet omavatest tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Milliseid neist hüvitistest ning teenustest olete oma asutuses vähenenud töövõimega töötajate jaoks kasutanud?“.

Tööandjate küsitluse alusel ei erine VTI töötajate meetmete kasutamine enamiku meetmete lõikes piirkonniti oluliselt. Küll aga erineb sotsiaalmaksu hüvitise kasutamine, olles Lõuna- ja Põhja-Eestis VTI töötajaid hõivanud tööandjate seas oluliselt madalam kui Kirde-Eestis (vt Joonis 115).

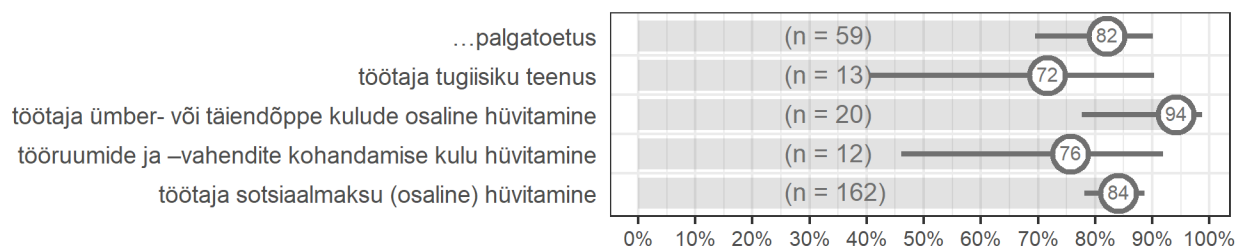
Joonis 115. Sotsiaalmaksuhüvitise kasutamine piirkondade lõikes 2021. a (protsent vähenenud töövõimega töötajatega kokkupuudet omavatest tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Milliseid neist hüvitistest ning teenustest olete oma asutuses vähenenud töövõimega töötajate jaoks kasutanud?“.

Tööandjate küsitluse andmete põhjal ei mõjuta TK teenuste kasutamine tööandjate hinnanguid teenustele. **Valdav enamik VTI hõivet toetavaid meetmeid kasutanud küsitletud tööandjatest peab neid kas kasulikuks või väga kasulikuks, keskmine kasulikuks hinnanute osakaal oli kõigil meetmetel üle 70%** (vt Joonis 116). Kuigi mõnel meetmel oli teistest kõrgem kasulikkuse punktihindang, siis väikese valimi tõttu laiadest usalduspiiridest tulenevalt ei saa järeldada, et mõnda meetet hinnatakse teistest kõrgemalt.

Joonis 116. Vähenenud töövõimega töötajate meetmeid kasutanute hinnangud meetmete kasulikkusele vastusevariantidega „Väga kasulik“ või „Pigem kasulik“ (protsent meetet kasutanutest)

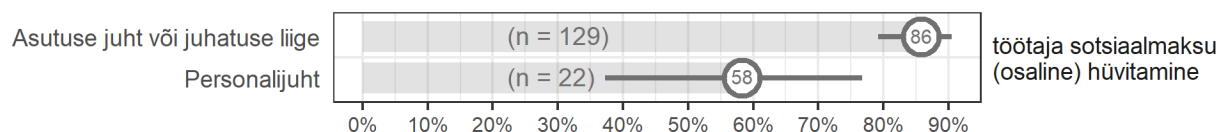


Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kuivõrd kasulikud on need toetused ja teenused teie asutuses vähenenud töövõimega inimeste palkamisel või tööl hoidmisel?“.

Väikese meetmete kasutajate hulga tõttu ei saa neid taustatunnuste lõikes analüüsida. Suurima kasutajate hulgaga meetmel, sotsiaalmaksu hüvitamisel tööandjatele, ilmnes üksikute

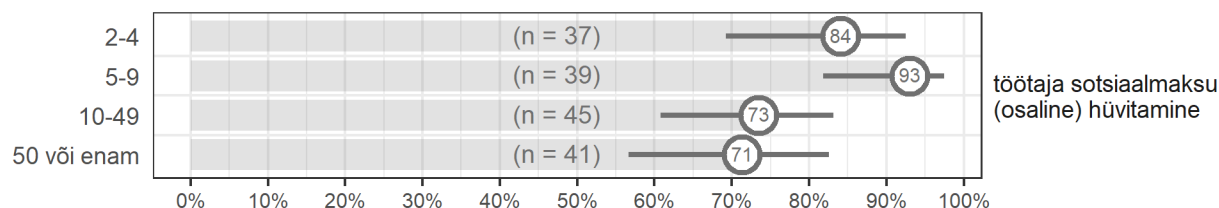
taustatunnuste lõikes statistiliselt olulisi erisusi. Positiivsema hinnangu sotsiaalmaksu hüvitisele andsid personalijuhtidega võrreldes juhid (vt Joonis 117). Samuti andsid kõrgema hinnangu 5–9 töötajaga asutused võrreldes 50 ja enama töötajaga asutustega (vt Joonis 118).

Joonis 117. Sotsiaalmaksu hüvitamist kasulikuks või väga kasulikuks meetmeks pidajate osakaal vastaja ameti lõikes (protsent meedet kasutanutest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kuivõrd kasulikud on need toetused ja teenused teie asutuses vähenenud töövõimega inimeste palkamisel või tööl hoidmisel?“.

Joonis 118. Sotsiaalmaksu hüvitamist kasulikuks või väga kasulikuks meetmeks pidajate osakaal asutuse suuruse lõikes (protsent meedet kasutanutest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitluse küsimus „Kuivõrd kasulikud on need toetused ja teenused teie asutuses vähenenud töövõimega inimeste palkamisel või tööl hoidmisel?“.

TK suuremat koostööd eeldavad koolituste, abivahendite jms korraldamisega oli intervjueeritud tööandjatest kogemusi kahel ettevõttel. Oma profiililt olid need ettevõtted mõlemad sellised, kus VTI-de osakaal ettevõtte töötajaskonnast on umbes veerand. Nii rõivatootmisega tegeleva ettevõtte esindaja kui kinnisvarahooldusega tegeleva ettevõtte esindajad on kasutanud TK erinevaid teenuseid ja toetusi aastate jooksul järjepidevalt. Näiteks kinnisvarahooldusega tegeleva ettevõtte esindaja rääkis heast kogemusest TK koolitustega, mida nad tellisid oma ettevõtte töödejuhatajatele, kes korraldavad objektidel vahetult tööd ja vajasisid sellise koolituse näol avatud ja hinnangutevaba keskkonda, kus oma erivajadusi puudutavatele küsimustele vastuseid saada:

„Neid oleme teinud, aasta või kaks aastat tagasi läbi Töötukassa, oli täitsa seminar vähenenud töövõimega inimeste teemal kõikidele töödejuhatajatele. Seal [koolitusel] oli ka vaimse tervise teema, erinevad puude liigid ja sai proovida ja vaadata. Täitsa selline interaktiivne, [...] seal töödejuhatajad küsisid kõiki asju. Eriti näiteks vaimse tervise puhul, et kuidas reageerida [...]. Ma arvan, et see on hästi mõjunud. Sest töödejuhatajatele ka, kui nad objektidel kohtuvad sellise inimesega, siis ei teki sellist hirmu neil. Neil võib ka erinevaid fantaasiaid olla, kas keegi on ohtlik või mis. Nad said seal oma vastused kätte.“ (Anett, kinnisvarahooldus, tööandja, ettevõtte töötavad VTI-d)

Samuti on neil kahel ettevõttel kogemusi töövahendite kohandamisel TK-st toetuse saamisega. Kogemust tööruumide kohandamisel VTI-de vajaduste ja tegevuspiirangutega arvestamisel on ettevõtetes vähem, enam on olnud kokkupuuteid töövahendite kohandamise ning tööks vajalike abivahendite hüvitamisega. Seejuures rõhutavadki tööandjad, et on väga vajalik, et TK jätkaks seda tüüpi teenuste ja toetuste pakkumist hoolimata sellest, et neid võib ühel tööandjal vaja minna vaid kord aastas või veelgi harvem. Oluline on teadmine, et need võimalused on olemas ja riik neid pakub.

„Natuke ikkagi oleme kasutanud läbi Töötukassa. [...] Aga ma tean, et meil oli redeli soetamine töötajale, kes oli väga lühikest kasvu, 140 pikk, ja ta ei ulatanud ja siis läbi Töötukassa see läkski vist selle teenusena kirja. Oli spetsiaalne kerge redel kaasas kandmiseks talle antud. Ja siis oli üks jalaproteesiga töötaja, kellel oli spetsiaalseid jalatseid vaja ja see oli ka läbi Töötukassa meil ostetud. Need on üksikud [juhtumid] aga siiski.“ (Anett, kinnisvarahooldus, tööandja, ettevõttes töötavad VTI-d)

Rõivatööstusettevõtte tõi siinkohal hea näitena esile, kuidas nad kutsusid erinevad ortoosse jm abivahendeid pakkuvad ettevõtted firmasse kohale, kuna vastasel juhul oleksid kõik sarnast abivahendit vajavad inimesed pidanud sõitma mitme asukoha ja ettevõtte vahel. Firma ostis vajadusel välja näidised, mille seast töötajad said kohapeal endale sobivaima välja valida.

Tugiisikuga koos tööl käimisega oli küll ettevõtete esindajatel kokkupuuteid mõnel juhul olnud, kuid samas tunnistasid nad, et kuna tugiisiku teenust korraldatakse erinevatel viisidel, nii kohaliku omavalitsuse kui muude tugiteenuste kaudu, siis ei tea tööandja, kas ja millal on TK tugiisiku teenust pakkunud.

Positiivsetele kogemustele TK teenustega vastukaaluks on tööandjaid, kes pole üldse suuremat asjaajamist vajavaid TK teenuseid ja toetusi kasutanud. Selliseid on nii väikeste kui suurte ettevõtete seas. Ühest küljest selgitatakse seda ajapuudusega, kuid selle taustal kerkib suhtumise küsimus: kas töötaja toetamine sellisel moel on kuluefektiivne. Väikeettevõtte, kes palkab lihttöölisi, ei näe oma aja ja energia panustamises efekti. Kui sama töökoha või -vahendi kohandamist ei saa laiendada mitmele VTI-le, siis pole see mõttekas.

„Meil seda pole olnud. Ma tean, et ühel teisel puidufirmal oli, et ratastooliga inimene tuli tööle ja siis ehitati talle tualetid ja kaldteed ümber. Seal kasutati seda [TK teenust], talle tööauto ehitati ümber käsijuhtimise peale ja. [...] Aga see oli ka mingi arvutitöö, mingi projekteerija või oli [see ratastooliga inimene]. Siis lähtuti sellest ühest inimesest. Ikkagi spetsialistist. Siin lihttöölise pärast ei hakka keegi...“ (Kalle, puidutööstus, tööandja, ettevõttes töötavad VTI-d)

Leidub ka tööandjaid, kelle kogemus VTI tööjõuga ei ole alati isegi TK meetmete toel positiivne.

„Kindlasti tuleb arvestada sellega, et vähenenud töövõimega isik on tihti töölt eemal. Ta vajab rohkem ressursi, toetamist, suunamist. Tuleb pidevalt olla valvel, et isik võib töölt puududa ning kiirelt tuleb leida talle asendus.“ (Frida, IT, tööandja, ettevõttes töötavad VTI-d)

Suur IT-ettevõtte, kellel pigem töötajateks spetsialistid ja kes ka rohkem panustab töötajate toetamise ning rahulolu teemadesse, selgitas, et nad pakuvad kõigile töötajatele küllalt head motivatsioonipaketti ja on seejuures võimelised vajalikke kohandusi oma ressursssidest tegema ning seepärast eraldi TK poole pöörduma ei kipu. Seetõttu on ka nende teadlikkus pakutavatest tugiteenustest madalam, sest vajadust nende järele otseselt pole.

„Ettevõtete tegevusvaldkonnad on nii erinevad, et ma mõtlen puhtalt nagu enda organisatsioonile, sest ma lihtsalt näen, et meie organisatsioon juba ise nagunii oma töötajate heaks pakub igasuguseid erinevaid hüvesid, lisapuhkuse võimalusi, noh igasuguseid mingeid tervist edendavaid tegevusi, mida me kompenseerime, erinevaid ravi, õnnetusjuhtumikindlustust noh, kõike seda. Ehk et mina ei oskagi öelda või ma ei tunne ise nagu just täna selles organisatsioonis töötades puudust sellisest riiklikust toest.“ (Frida, IT, tööandja, ettevõttes töötavad VTI-d)

Tööandjate intervjuudest tulid välja ka mõningad **soovid ja soovitud tugiteenuste laiendamiseks või süsteemi parandamiseks**.

- **Teenuste ja toetuste saamist tuleks kujundada paindlikumaks ja individuaalsemaks, et arvestada inimeste reaalsete vajadustega.** Tööandjates tekitas kummastust TK toetuste nimekirjas olevad töötamise abivahendid ja küsiti näiteks, kas need on mõeldud siis ainult töö tegemiseks selles konkreetses keskkonnas või pigem käib see töövahend kaasas inimesega, kellele vahend soetati.
- **Võimendada võiks selliseid tugiteenuseid ja toetuste saamise võimalusi, milles asjaajamise lävend ja bürokraatia osa on võimalikult minimaalsed.** Teenuste kättesaadavus ja kasutajamugavus peaks olema lihtne, kuid tööandjatele tekitab praegu ikkagi mõne toetuse saamine liigselt takistusi. Näiteks tõi üks tööandja esindaja välja, et sõidutoetus on selline toetuse liik, mille kasutamine pole veel piisavalt lihtsaks ja sujuvaks muudetud. Läbi tuleks mõelda, kas toetuse või teenuse saamine vastab inimeste igapäevastele harjumustele, argipraktikatele. Näiteks on sellel tööandjal küsimus: kas erivajadusega inimene saab kasutada sõidujagamisteenuseid ja kas nende teenuste kulude hüvitamist oleks võimalik korraldada sama mugavalt rakenduse lisafunktsiooni abil nagu näiteks toimub töösõitude kulude hüvitamine juhul, kui tööandja on endale sõidujagamisteenuse platvormile konto teinud?
- Lisaks tugiteenustele peaks TK ka **rohkem tähelepanu pöörama ennetavale kommunikatsioonile ja tegevustele.** Näiteks valmistab ettevõtetele, kelle juures küll VTI-d ei tööta, aga pikemaajaliste haiguslehtedel viibimisega on siiski kokkupuuteid, segadust see, millega ja kuidas haiguslehel viibijat toetada. Tööandja ütleb ka, et hetkel pole ta teadlik, mis oleks selles osas võimalused, kuhu ja kelle poole konsultatsiooniks pöörduda.
- **Paindlikumaks võiks muutuda ka ajutise töövõimetuse süsteem:** üks tööandja tõi välja, et ka selles osas võiks **eristada täielikku ajutist töövõimetust ja osalist ajutist töövõimetust.** See tähendaks võimalust teatud tööülesandeid siiski täita ka ajutise töövõimetuse korral, mis omakorda aitaks inimesel pikemaajalise ajutise töövõimetuse puhul tagasi tööellu naasta.

- **Töötervishoiuarst võiks edastada tööandjale konkreetsemad kirjeldused inimese piirangutest (mitte diagnoosist) ning sellega seondult ka soovitused, kuidas tööd temale sobivaks kohandada.** Praegu oleneb tööandja pealehakkamisest see, kui palju infot temani jõuab.

3.3.5 Tööturuteenuste mõju tööhõivele

Pärast TVR-i on suurenenud TK teenustel osalenud vähenenud töövõimega inimeste tööhõive. Kui enne reformi oli teenustel mitteosalenute hõivemäär teenusel osalenutest nii teenusel osalemise aastal kui järgmisel aastal⁴⁶ pärast osalust mõne protsendipunkti võrra kõrgem (kusjuures hõivemäärad liikusid paralleelselt), siis pärast reformi suurenes enam just teenustel osalenute hõive. Hõive suurenemine toimus ennekõike 2017. aastal, kui osalenute hõive suurenes aastaga ligi 5 pp ning mitteosalenute oma 1 pp. Suurenemine on selgelt tulnud just nende arvelt, kes olid teenuse alguse seisuga töötavad – kui enne teenust mittetöötavate inimeste hõive on näiteks kaks aastat pärast teenusel osalust suurenenud 4 pp, siis töötavate sihtrühmas on hõivemäär suurenenud 14 pp.

Teenuste lõikes on enim suurenenud ettevõtlusel alustamise koolitusel käinute hõive (enne reformi 40%, pärast 50%, Tabel 8), ent tuleb arvestada, et tegemist on väikeste mahtudega (aastas ca 50 osalust VTI-delt). Samuti enamike teenuste puhul on suurenenud ka TK teenustel osalenud vähenenud töövõimega inimeste keskmine tööga hõivatud kuude arv.

Tabel 8. Kõikide vähenenud töövõimega inimeste (VTI) tööhõive pärast TK teenusel osalemist detsembri seisuga (protsent koolitusel osalenud VTI-dest)

Teenus	Aasta					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Karjääriteenus	36,9	38,7	41,9	41,9	41,6	40,4
Koolitus	-	-	44,4	71,9	70,9	71,7
Nõustamine	28,6	30,5	31,7	30,4	26,5	23,5
VTI eriteenus	63	61,1	56,1	54,5	55,1	54,8
Ettevõtluse alustamine	38,4	50,6	41,6	48,7	52,9	57,1
Muu teenus	34,1	35,7	41	39,1	37,6	34,9
Palgatoetus	56,6	57,9	61,7	62,3	60,4	58,6

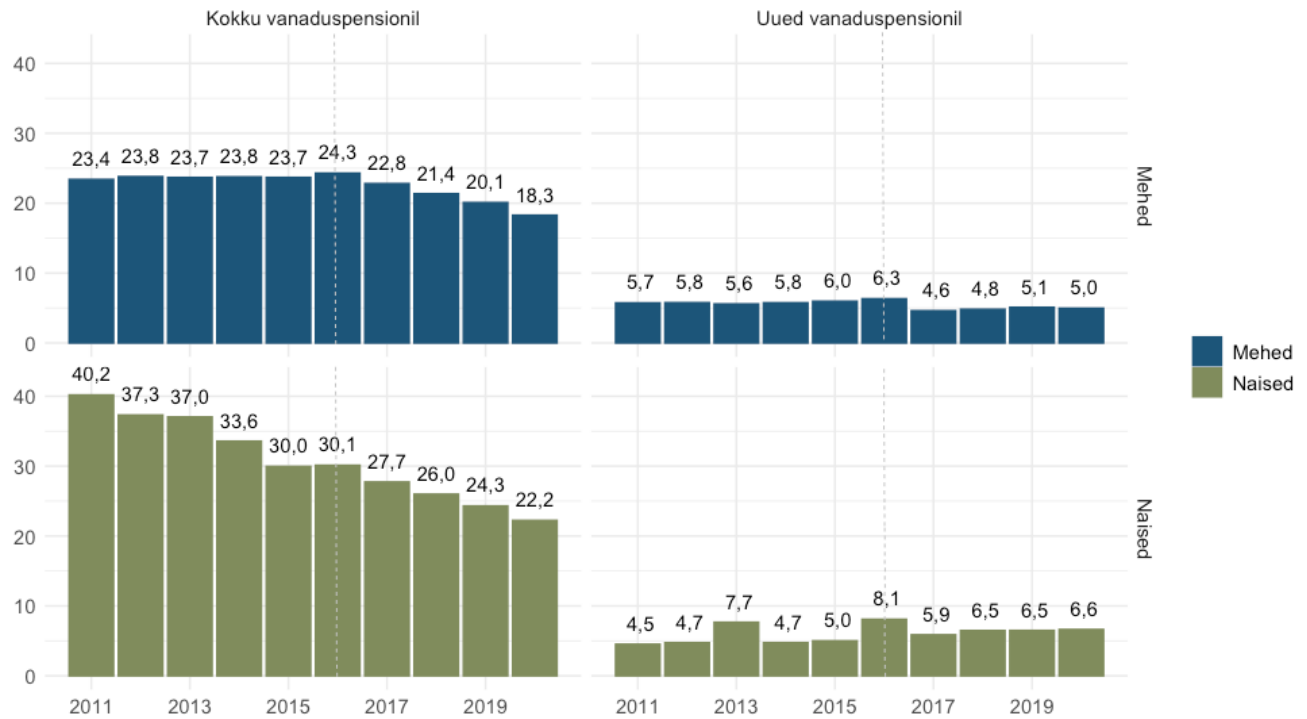
Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

3.3.6 Ennetähtaegsele ja vanaduspensionile jäämise ärahoidmine

Nii kogurahvastiku kui ka vähenenud töövõimega inimeste seas on üle aastate (aasta lõpu seisuga) ennetähtaegsel pensionil olevate inimeste koguarv vähenenud. 2020. aastal oli kogu rahvastikus kuni 65-aastaste vanaduspensionäride arv 40 520 ja ennetähtaegsel pensionil olivate arv 7251 (18% vanaduspensionäridest). Ennetähtaegsel vanaduspensionil olivate (ca 28 000) osakaal vanaduspensionäridest oli perioodil 2011–2016 samal tasemel (23%), kuid alates 2017. aastast on see mõnevõrra vähenenud, ulatudes 2020. aastal 18%-ni (vt Joonis 119).

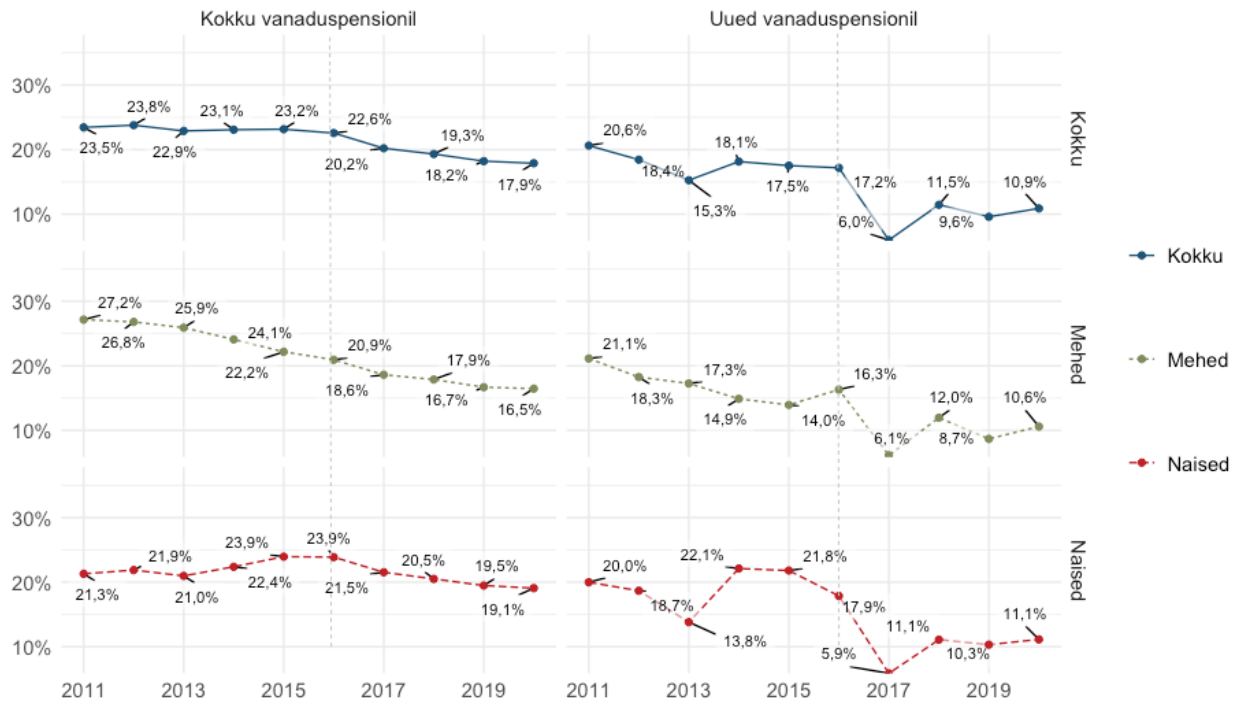
⁴⁶ Analüüsis on vaadatud hõivet detsembrikuu seisuga, sh nii teenusel osalemisele järgneva aasta detsembrikuus kui ka teenusel osalemise aasta lõpus.

Joonis 119. Uute vanaduspensionäride ja kõikide vanaduspensionil olijate arv soo lõikes 50-65-aastaste seas perioodil 2011–2020 (tuhandetes)



Allikas: agregeeritud andmepäring sotsiaalkindlustusametist.

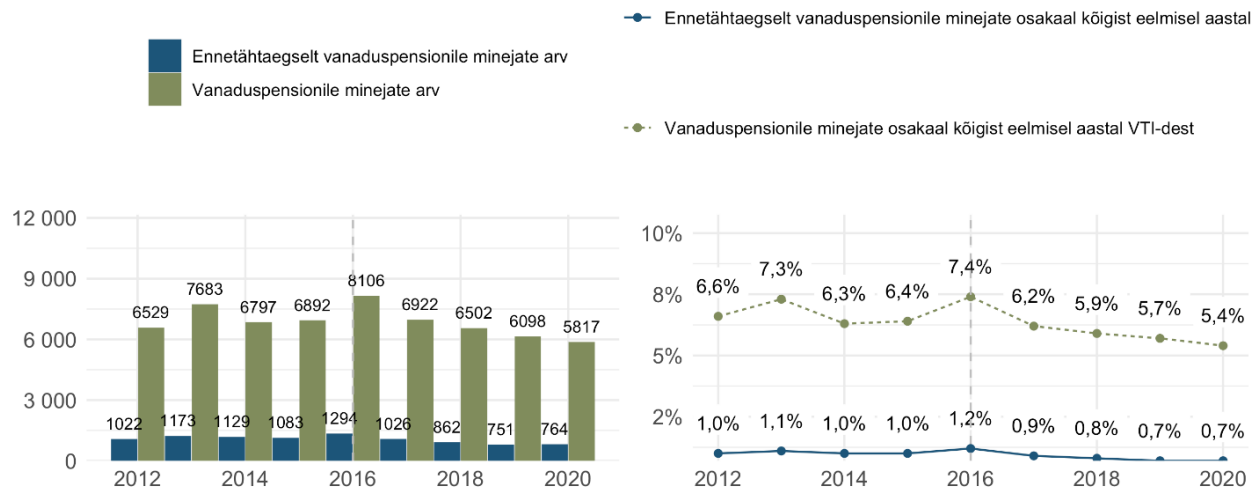
Joonis 120. Ennetähtaegsel vanaduspensionil olijate osakaal uutest vanaduspensionäridest ja kõikidest vanaduspensionil olijatest 50–65-aastaste seas perioodil 2011–2020, soo lõikes



Allikas: agregeeritud andmepäring sotsiaalkindlustusametist.

Ennetähtaegsele vanaduspensionile ja ka vanaduspensionile minejate arv ja ka osakaal kõigist eelmisel aastal vähenenud tööväimega inimestest (OTV, PTV, TVM) on ajas mõnevõrra vähenenud (vt Joonis 121). Suurem langustrend ilmneb alates 2017. aastast, mida võib ka seostada muudatustega toetuste tingimustes seoses TVR-i käivitamisega.

Joonis 121. Ennetähtaegsele vanaduspensionile ja vanaduspensionile minejate arv ja osakaal varem vähenenud töövõimega inimeste (OTV, PTV, TVM) seas perioodil 2012–2020



Märkused. Ennetähtaegselt vanaduspensionile ja vanaduspensionile minejate arv on inimeste arv, kes läksid vastaval aastal (ennetähtaegsele) pensionile ja olid eelneval aastal vähenenud töövõimega (OTV, PTV, TVM); samamoodi ka vanaduspensionile minejate arv.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vähenenud töövõimega inimeste seas on ennetähtaegsel pensionil olijate⁴⁷ arv 2017. aastal 2016. aastaga võrreldes langenud, kuid on edaspidi üle aastate pigem samal tasemel. See tähendab, et kui 2015. aastal oli ennetähtaegsel pensionil 2406 inimest ja 2016. aastal 3076 inimest (2015. aastaga võrreldes lisandus 670 inimest), siis 2017. aastal oli ennetähtaegsel pensionil 3193 inimest (2016. aastaga võrreldes lisandus 117 inimest).

Tabel 4. Ennetähtaegsel pensionil olijate arv ja selle muutus varem vähenenud töövõimega inimeste seas

Aasta	Ennetähtaegsel pensionil olevate varem VTi-de arv	Muutus eelmise aastaga võrreldes	Muutus eelmise aastaga võrreldes (%)
2012	1172		
2013	1463	+291	25
2014	1925	+462	32
2015	2406	+481	25
2016	3076	+670	28
2017	3193	+117	4
2018	3514	+321	10

⁴⁷ Ennetähtaegsel vanaduspensionil olijate arvu moodustavad inimesed, kes saavad ennetähtaegset vanaduspensionit vaadeldaval aastal ja kes said ka varem töövõimetoetust/töövõimetuspensionit. Tegemist ei ole seega uute ennetähtaegse pensioni saajatega (pensionile minejad).

Aasta	Ennetähtaegsel pensionil olevate varem VTI-de arv	Muutus eelmise aastaga võrreldes	Muutus eelmise aastaga võrreldes (%)
2019	3736	+222	6
2020	4050	+314	8

Allikas: autorite arvutused registriandmete põhjal.

3.3.7 Vahekokkuvõte

Senine analüüs tööturuteenuste pakkumisest näitab, et töövõime toetamisel ja VTI-de tööturule aitamisel on terve rida kitsaskohti: VTI-de ja tööandjate madal teadlikkus TK teenustest; raskused kompleksete probleemidega VTI-de ja pikalt tööturult eemal olnud VTI tööturule aitamisel; välja ehitamata tugev koostöö TK ja kohalike omavalitsuste vahel; kitsaskohad teenuste disainis ja elluviimises. Kuid vaatamata nendele proovikividele peab üle poole küsitletud VTI-dest TK tööturuteenuseid tööle aitamisel väga vajalikuks. Ka intervjueritud osapooled (esindusorganisatsioonid, TK tööturuteenuste korraldajad, TK juhtumikorraldajad, tööturuteenuste osutajad maakondades, SoM-i esindajad) peavad TK teenuseid üldjoontes VTI-dele vajalikeks ja asjakohasteks ning nende jõudmist tööturule toetavateks. Pärast TVR-i on suurenenud TK teenustel osalenud töövõimetuspensionäride ja vähenenud töövõimega inimeste tööhõive ning (ennetähtaegsele) vanaduspensionile minejate arv. Ka osakaal kõigist eelmisel aastal töövõimetuspensionäridest või vähenenud töövõimega inimestest on ajas vähenenud. Seega võib pidada TK tööturuteenuste senist pakkumist suhteliselt edukaks VTI-dele tööturule parema juurdepääsu tagamisel.

3.4 Töövõimetoetuse suurus ja seos hõivega

3.4.1 Töövõimetoetuse suurus üldiselt

2016. aastal asendati töövõimetuspension, mis ei sõltunud töötamisest või töö otsimisest, töövõimetoetusega. Töövõimetoetust maksab TK inimesele, kellel on kas osaline või puuduv töövõime. Toetuse suurus oleneb sellest, kas inimese töövõime on hinnatud puudevaks või osaliseks. SKA-st õigeaegselt ületulnutel, kelle TVM-i kestus oli vähemalt 2 aastat, säilitati töövõimetoetus töövõimetuspensionini määras, kui see oli standardsest määrast kõrgem. Ühtlasi indekseeritakse töövõimetoetust iga-aastaselt 1. aprillil ning indeks sõltub 80% ulatuses tarbijahinnaindeksist ja 20% ulatuses sotsiaalmaksu laekumisest (vt töövõimetoetuse kohta rohkem ptk 1.3).

Iga aastaga on keskmine väljamakstud töövõimetoetus suurenenud: kui aastal 2016 oli keskmine väljamakstud töövõimetoetus 173 eurot, siis 2020. a oli see 310 eurot (vt Tabel 9). Väljamakstud keskmine töövõimetoetus on kasvanud oluliselt kiiremini kui tarbijahinnaindeks (vt Tabel 9).

Tabel 9. Keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus kuus aastatel 2016–2020 ning selle võrdlus inflatsiooniga korrigeeritud maksetega⁴⁸

Aasta	Keskmine TVT väljamakse kuus (eurodes)	TVT tõus võrreldes eelmise aastaga(%)	THI muutus võrreldes eelneva aastaga (%)	THI-ga korrigeeritud TVT maksed (€) ⁴⁹	TVT makse erinevus THI-ga korrigeeritud maksest (€)
A	B	C	D	$E=B*(1-D/100)$	$F=B-E$
2016	173			173	
2017	237	37	3,4	229	8
2018	261	10	3,4	252	9
2019	285	9	2,3	278	7
2020	310	9	-0,4	311	-1

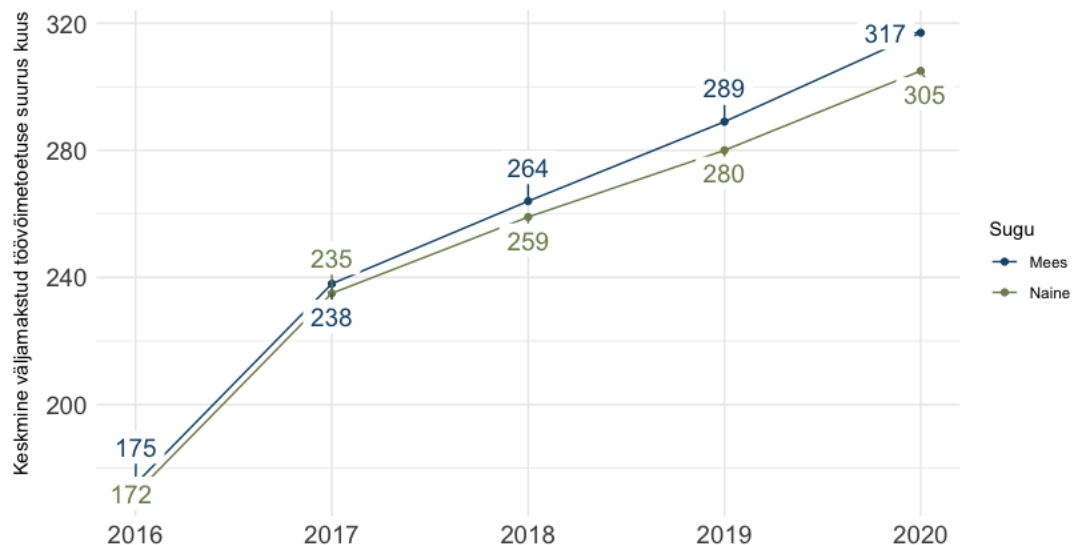
Allikas: autorite arvutused.

Ühtlasi on keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus läbi aastate olnud veidi kõrgem meeste seas. Seda võib selgitada meeste kõrgem osakaal PTV-de seas (vt Joonis 15), kuivõrd puuduva töövõime töövõimetoetus on suurem kui osalise töövõime. Kuigi keskmise töövõimetoetuse suuruse erinevus soo lõikes ei ole perioodil 2016–2020 suur, siis on see aastatega pisut suurenenud. 2020. aastal oli vahe kõige suurem – 12 eurot (meestel 317 eurot ja naistel 305 eurot) (vt Joonis 122).

⁴⁸ Keskmise töövõimetoetuse arvutamisel jäeti välja kõik, kelle kuine töövõimetoetuse suurus oli 0. Arvutamisel liideti kokku iga unikaalse vähenenud töövõimega inimese töövõimetoetuse maksed ning jagati nende kuude arvuga, mil inimene töövõimetoetust sai. Sisse jäeti inimesed, kes hinnati ühel hetkel täielikult töövõimeliseks, kuid kes said aasta jooksul siiski töövõimetoetust, sest olid varem osalise või puuduva töövõimega.

⁴⁹ Inflatsiooniga korrigeeritud TVT maksed näitavad seda, kui palju olid TVT maksed THI aastase kasvu/languse võrra väiksemad/suuremad ehk mis oli TVT suurus arvestades inflatsiooni.

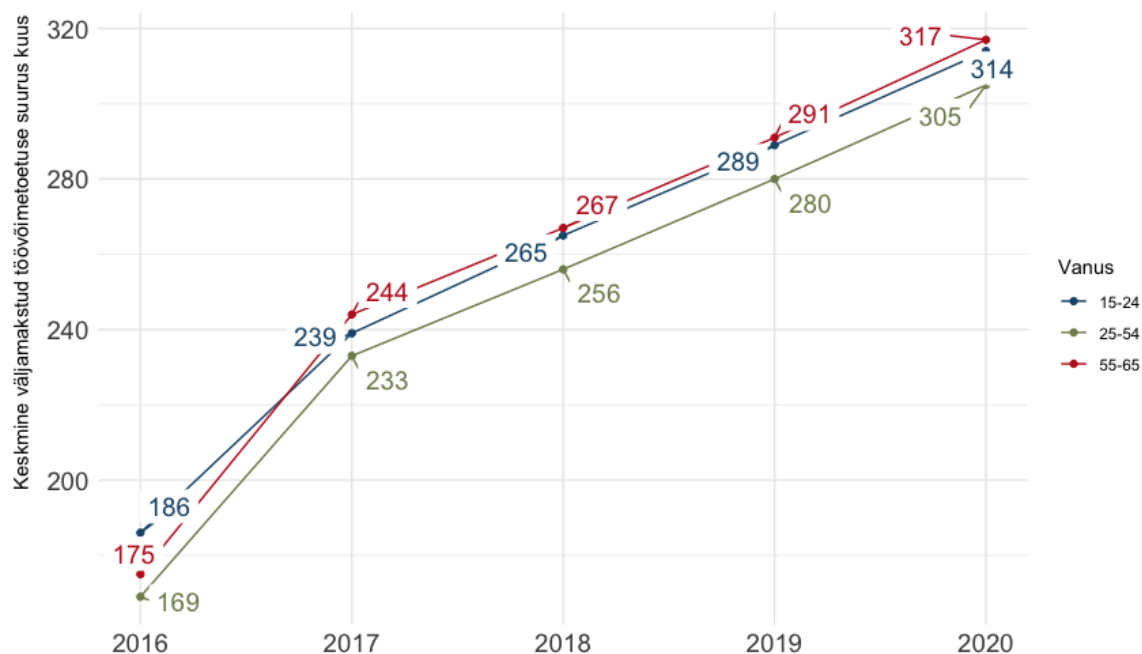
Joonis 122. Keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus kuus aastatel 2016–2020, soo lõikes



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Ka vanuse lõikes ei ole erinevused keskmises töövõimetoetuses suured. Kõige kõrgem on töövõimetoetus alates 2017. aastast olnud 55–65-aastaste seas (samas on 55-65-aastaste hulgas ka PTV-de osakaal suurem võrreldes teiste vanuserühmadega, mis võib mõjutada seda, et selles vanuserühmas on keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus kõrgem, vt Joonis 16) ning kõige madalam olnud alates 2016. aastast 25–54-aastaste seas (vt Joonis 123).

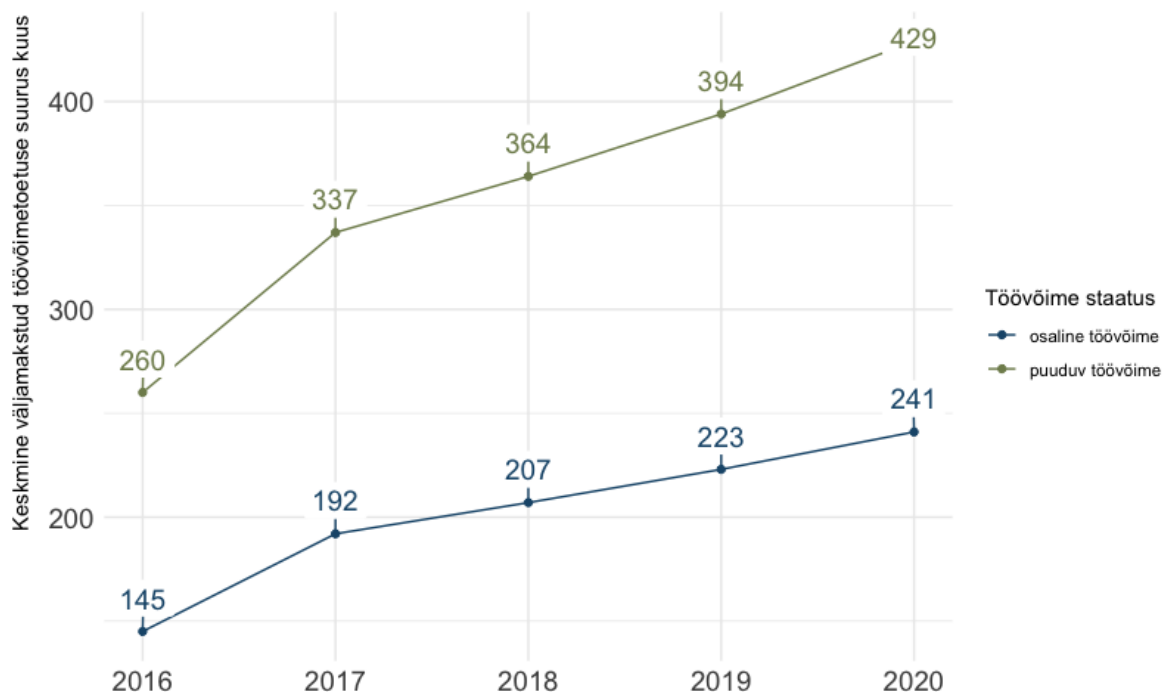
Joonis 123. Keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus kuus aastatel 2016–2020, vanusegruppide lõikes



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Töövõime staatuse järgi tulevad töövõimetoetuse suurustes aastatel 2016–2020 esile selged erinevused. **Kõige kõrgem on keskmine väljamakstud töövõimetoetus puuduva töövõimega inimestel ning nelja aasta jooksul on nende keskmises töövõimetoetuse suuruses toimunud pisut suurem tõus kui osalise töövõimega inimestel** (vt Joonis 124). Kui aastal 2016 oli osalise töövõimega inimeste keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus 145 eurot ja 2020. aastal 241 eurot, siis puuduva töövõimega inimestel olid need summad vastavalt 260 ning 429 eurot (vt Joonis 124).

Joonis 124. Keskmine väljamakstud töövõimetoetuse suurus kuus aastatel 2016–2020, töövõime ulatuse lõikes⁵⁰



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

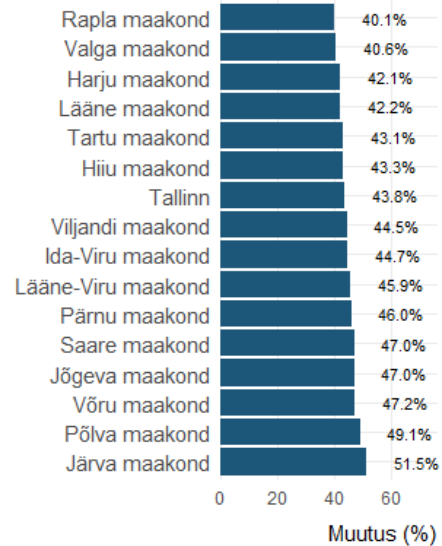
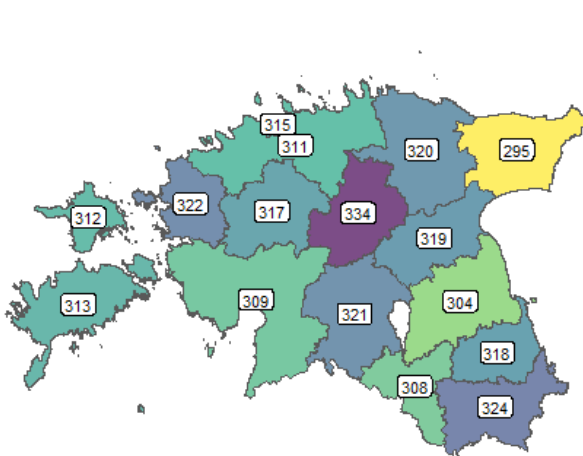
Ka maakondade lõikes on töövõimetoetuse muutused 5 aasta jooksul olnud sarnased (vt Joonis 125). 2020. aastal oli keskmine töövõimetoetus VTI-de hulgas kõige suurem Järvamaal ning kõige madalam Ida-Virumaal. See näitab osalise ja puuduva töövõimega inimeste jaotust: Ida-Virumaal moodustavad osalise töövõimega inimesed osalise ja puuduva töövõimega inimeste koguarvust 72% samas kui Järvamaal jagunevad osalise ja puuduva töövõimega inimesed pooleks (vt Joonis 14).

⁵⁰ Inimesed, kelle töövõime ei ole vähenenud, on inimesed, kellel oli varem kas osaline või puuduv töövõime, mille jooksul ta sai töövõimetoetust. Hiljem hinnati ta töövõimeliseks, misjärel ta enam töövõimetoetust ei saanud.

Joonis 125. Keskmine töövõimetoetuse suurus (eurodes) kuus aastal 2020 maakondade lõikes ning muutus aastatel 2016–2020 (protsent 2020. a OTV-dest ja PTV-dest aasta lõpu seisuga)

2020

Muutus 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

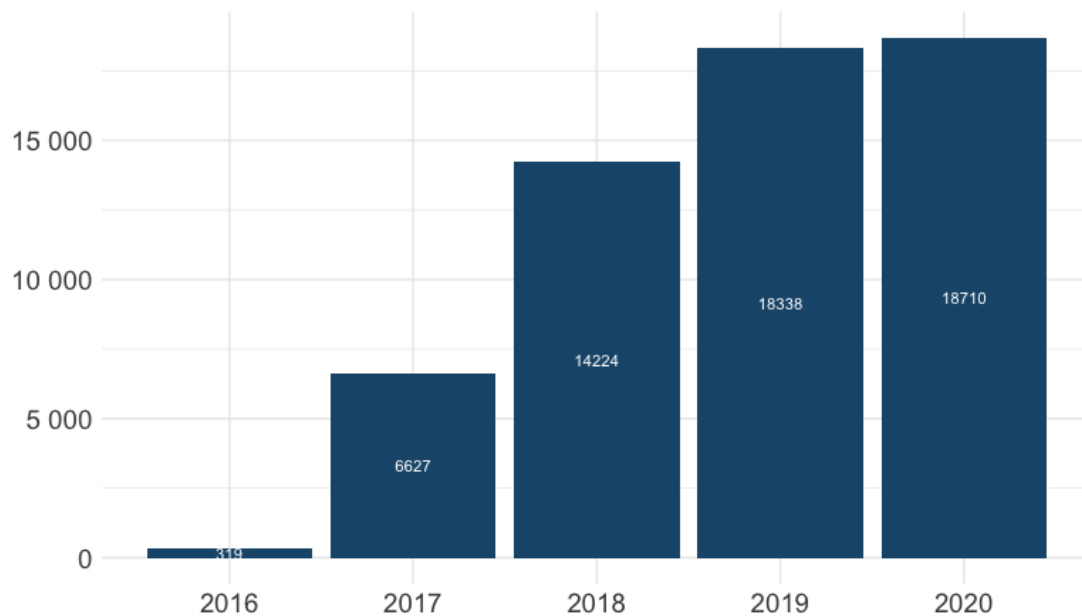
3.4.2 OTV-d või PTV-d, kelle töövõimetoetust vähendati, kuna nende sissetulek ületas ettenähtud ülempiiri

Juhul, kui vähenenud töövõimega inimese sissetulek töövõimetoetuse maksmise kuule eelnenud kalendrikuul ületab 90-kordset kehtivat päevamäära, vähendatakse tema toetust töövõimetoetuse maksmise kuu eest summa võrra, mis on pool tema sissetuleku ja 90-kordse päevamäära vahest⁵¹. Töövõimetoetuse päevamäära muudetakse igal aastal 1.aprillil. Aastatel 2016–2020 oli unikaalseid inimesi, kelle vähemalt ühte TVT makset vähendati aasta jooksul, kuna nende sissetulek ületas ettenähtud ülempiiri, viie aasta peale kokku 58 218 inimest. Aastate jooksul on inimeste arv, kelle töövõimetoetust on vähemalt ühe korra aasta jooksul vähendatud, kuna nende sissetulek ületas ettenähtud ülempiiri, oluliselt kasvanud (vt Joonis 126). Samas on nende osakaal kõigist töövõimetoetuse saajatest püsitud läbi aastate sarnasel tasemel, jäädes 19–21%⁵² vahele (vt Joonis 126).

⁵¹ Toetust hakati vähendama valemi alusel juhul, kui toetusesaaja eelmise kuu sissetulek oli suurem kui: 2016. aastal 1012,5 eurot; 2017. aastal 1063,8 eurot; 2018. aastal 1144,8 eurot; 2019. aastal 1241,10 eurot; 2020. aastal 1340,10 eurot.

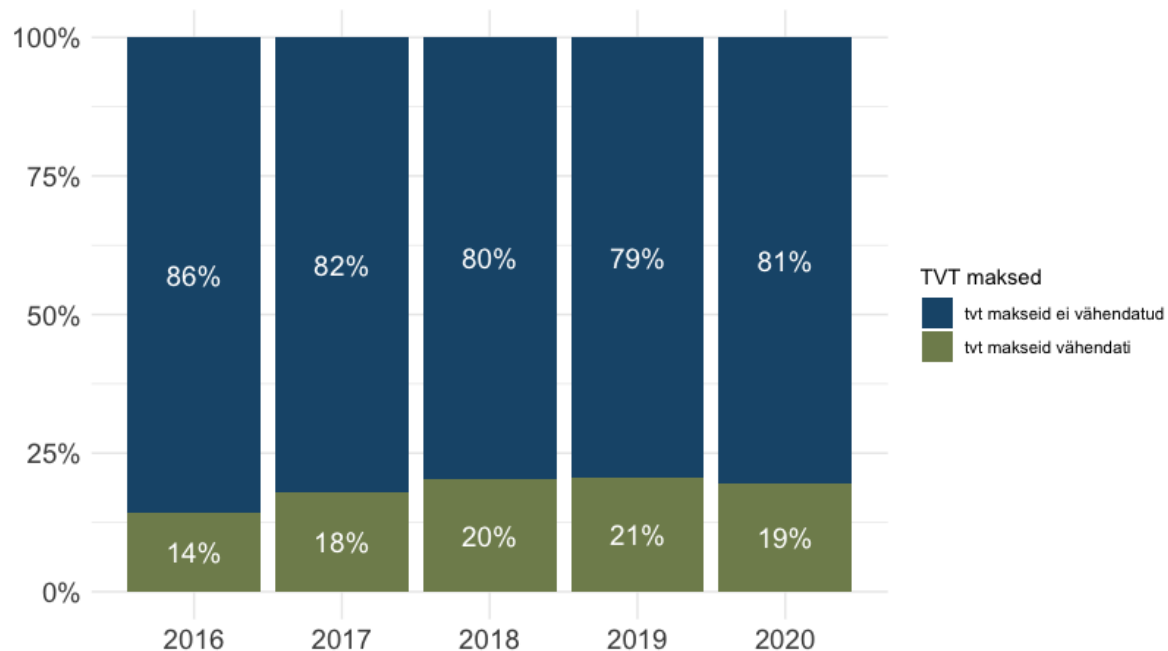
⁵² Siinkohal peab arvesse võtma, et kuude lõikes oleks vähem neid inimesi, kelle töövõimetoetust vähendati sissetuleku ülempiiri ületamise tõttu.

Joonis 126. VTI-de arv, (unikaalsed inimesed igal aastal), kelle TVT-d on aasta jooksul vähemalt ühe korra vähendatud, kuna nende sissetulek ületab ettenähtud ülempiiri, aastatel 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Joonis 127. VTI-de töövõimetoetuse maksed vähendamise (vähendati vs. ei vähendatud sissetuleku suuruse tõttu) lõikes aastatel 2016–2020

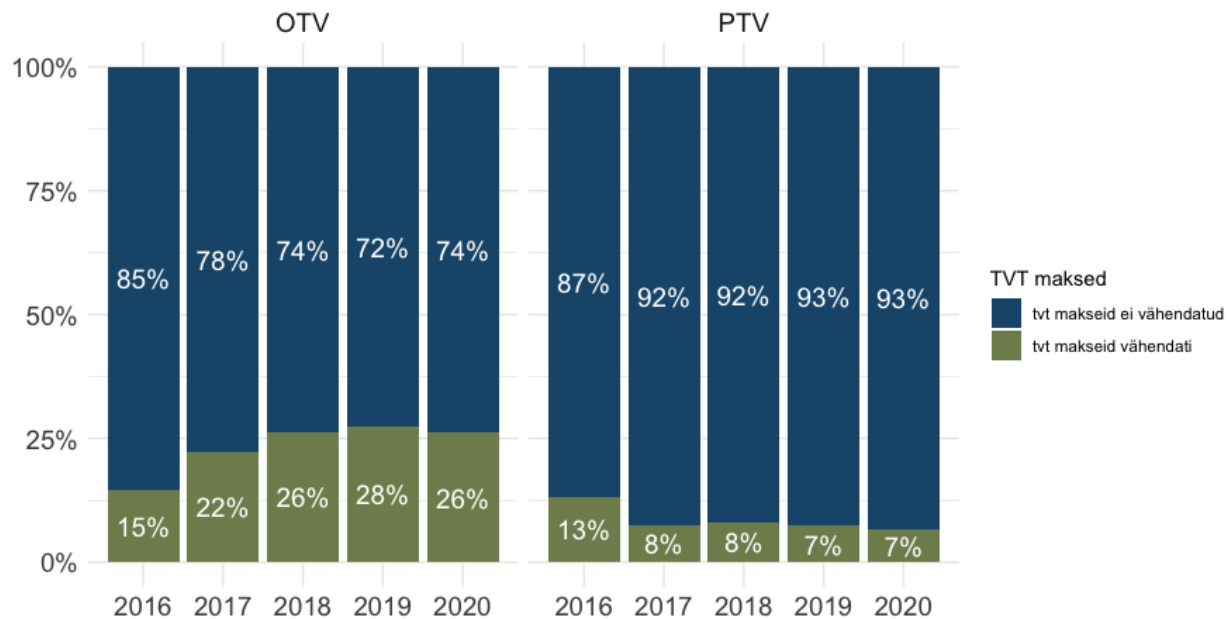


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Võrreldes töövõime seisundi järgi vähenenud töövõimega inimesi, kelle töövõimetoetust vähendati ülempiiri ületanud sissetuleku tõttu aasta jooksul vähemalt ühe korra, töövõime ulatuse järgi,

ilmnevad selged erinevused. Inimeste hulgas, kelle töövõimetoetust vähendati, on rohkem osalise töövõimega inimesi ning nende osakaal kõikidest töövõimetoetuse saajatest on aastatega kasvanud (vt Joonis 128). Kui 2016. aastal moodustasid kõigist osalise töövõimega töövõimetoetuse saajatest 15% need, kelle toetust vähendati sissetuleku suuruse tõttu aasta jooksul vähemalt ühe korra, siis 2019. a oli see 28% ning 2020. a oli see 2 protsendipunkti võrra langenud 26%-le (vt Joonis 128).

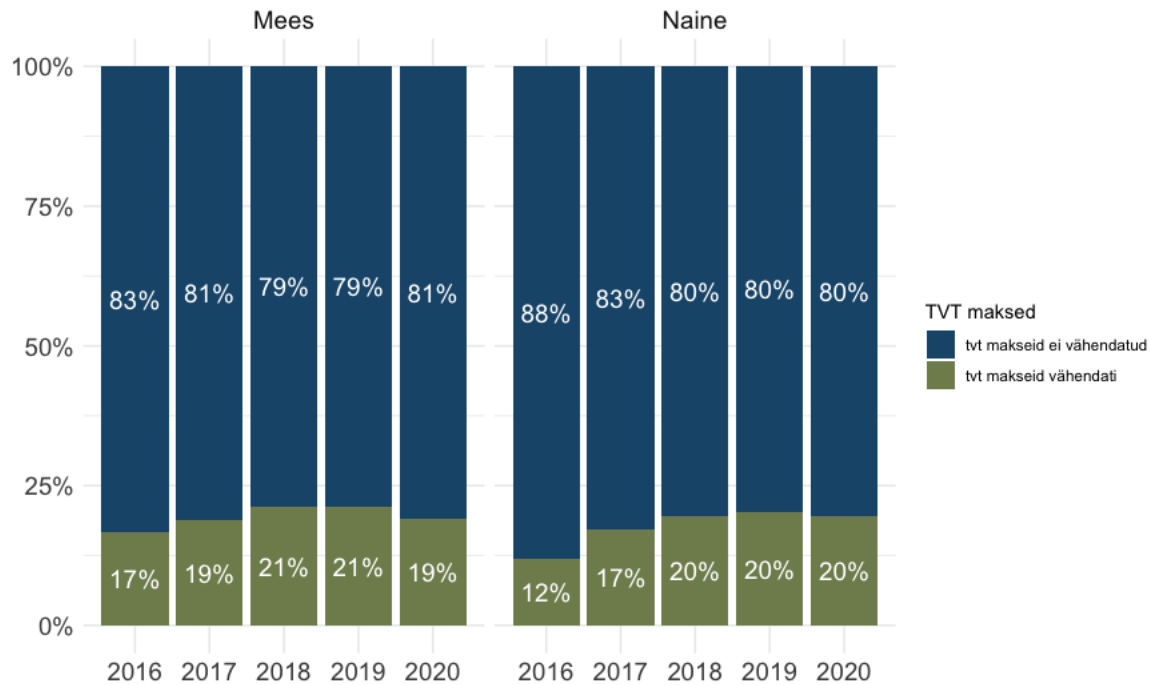
Joonis 128. TVT saajate osakaal töövõime ulatuse ja aastas vähemalt ühe korra vähendatud TVT maksete (vähendati vs. ei vähendatud sissetuleku suuruse tõttu) lõikes aastatel 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Soo lõikes suuri erinevusi ei ilmne, kuid üldiselt on meeste hulgas mõne protsendipunkti võrra rohkem neid, kelle töövõimetoetust on sissetuleku piiri ületava sissetuleku suuruse pärast vähendatud ja seda pea kõigil aastatel (2016–2019) (vt Joonis 129). Kõige suurem vahe meeste ja naiste vahel oli aastal 2016, kui meeste hulgas oli nende osakaal, kelle vähemalt ühte töövõimetoetuse makset vähendati aasta jooksul, kõigist töövõimetoetuse saajatest 3 protsendipunkti suurem kui naistel (17% vs. 12%) (vt Joonis 129).

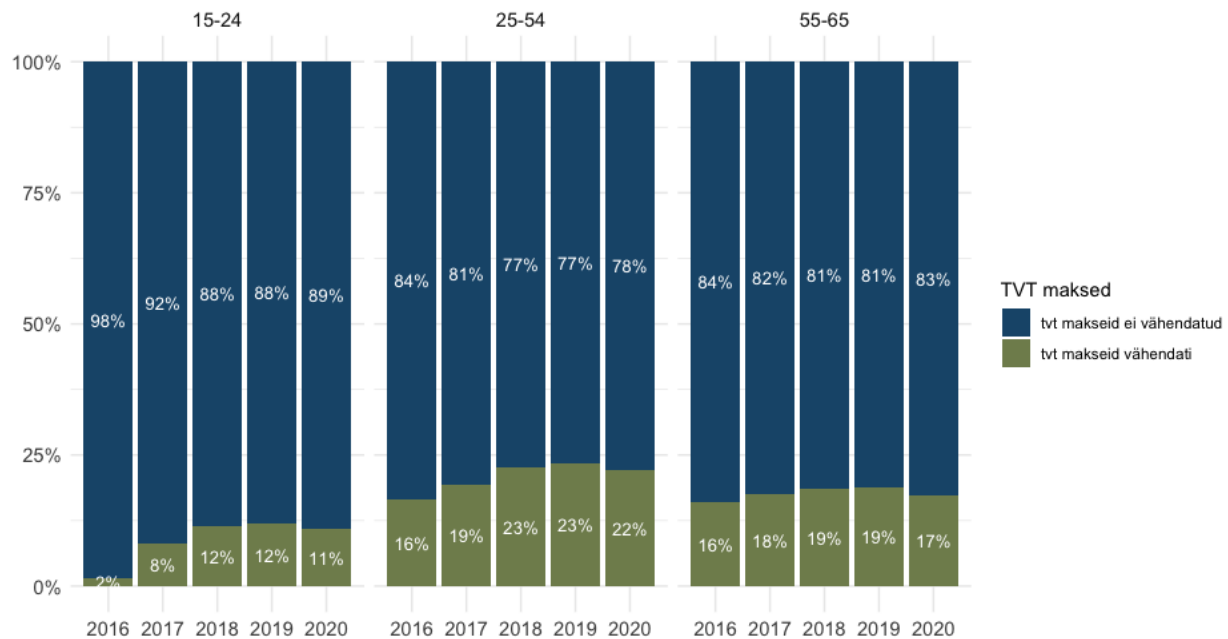
Joonis 129. TVT saajate osakaal soo ja aastas vähemalt ühe korra vähendatud TVT maksete (vähendati vs. ei vähendatud sissetuleku suuruse tõttu) lõikes aastatel 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vanuse lõikes on 25–54-aastaste seas kõige rohkem töövõimetoetuse saajaid, kelle töövõimetoetust vähendati seetõttu, et nende sissetulek ületas ülempiiri vähemalt korra aasta jooksul (vt Joonis 130). Kõige kõrgem oli nende osakaal 2018. ja 2019. aastal (23%) ja kõige madalam 2017. aastal (16%). Kõige vähem vähendati töövõimetoetust vähemalt korra aasta jooksul sissetuleku suuruse tõttu 15–24-aastaste hulgas, 2016. aastal vaid 2%. Aastate jooksul on ka nende osakaal tõusnud ning oli 2020. a 11%. 55–65-aastaste töövõimetoetuse saajate osakaal, kelle toetuse suurust vähendati vähemalt korra aasta jooksul, on alates 2016. aastast pisut langenud (2016. aastal 16% ning 2020. aastal 17%).

Joonis 130. TVT saajate osakaal vanusegrupi ja aastas vähemalt ühe korra vähendatud TVT maksete lõikes (vähendati vs. ei vähendatud sissetuleku suuruse tõttu) aastatel 2016–2020

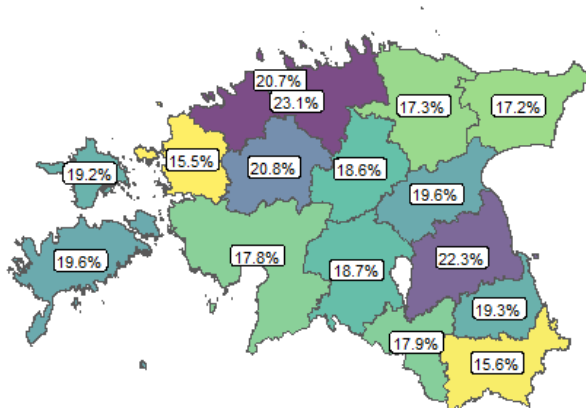


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

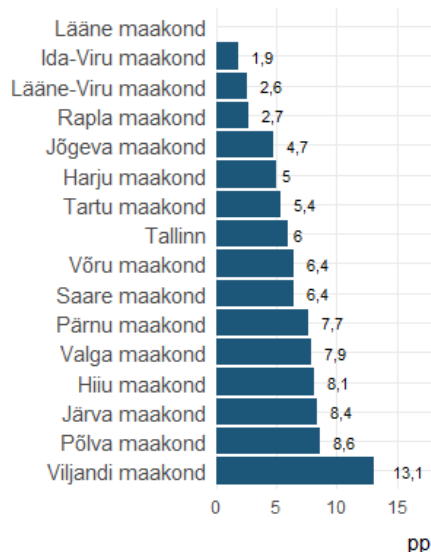
Elukoha maakonna lõikes suuri erinevusi ei ilmne. Kõige suurem osakaal töövõimetoetuse saajatest, kelle töövõimetoetust on vähendatud vähemalt korra aasta jooksul sissetuleku suuruse tõttu, oli aastal 2020 Harju maakonnas (ilma Tallinnata), Rapla maakonnas ning Tartu maakonnas (vt Joonis 131). Erisusena hakkab silma Lääne maakond, kus aastal 2016 oli kõigist töövõimetoetuse saajatest 28% neid, kelle töövõimetoetust vähendati, kuid aastaks 2020. on nende inimeste osakaal vähenenud 12 protsendipunkti ning Viljandi maakond, kus on nelja aastaga nende inimeste osakaal 13,1 protsendipunkti võrra suurenenud (vt Joonis 131).

Joonis 131. Osakaal VTI-dest, kelle TVT makseid vähendati vähemalt ühe korra aasta jooksul 2020. aastal ja muutus aastatel 2016–2020 (protsendipunktides)

2020



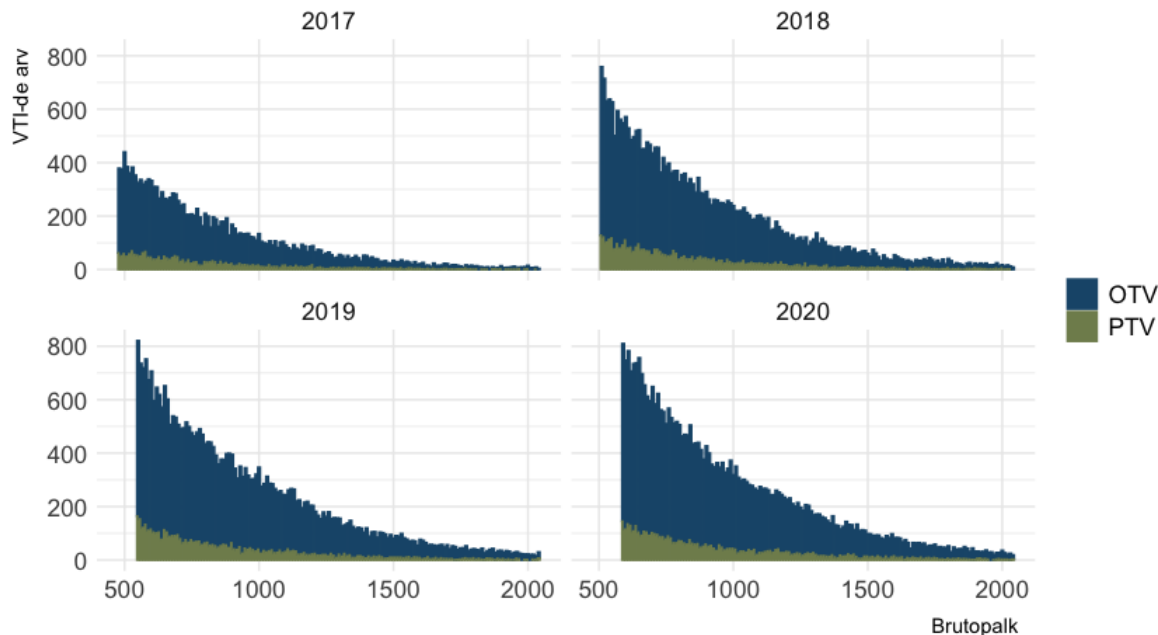
Muutus 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Selleks, et selgitada välja, kuivõrd muudavad VTI-d töövõimetoetuse vähendamise vältimiseks oma käitumist tööturul, koostati VTI-de kuise brutopalgasagedusjaotuse joonis (Joonis 132). Jooniselt nähtub, et ühelgi aastal ei esine tendentsi, et teine tulu kuhjuks piiril, kust algab töövõimetoetuse vähendamine. Seega võib järeldada, et isegi kui selliseid juhtumeid tuleb ette, siis ei ole neid palju.

Joonis 132. Osalise ja puuduva töövõimega inimeste arv kuise brutopalka järgi perioodil 2017–2018⁵³⁵⁴



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

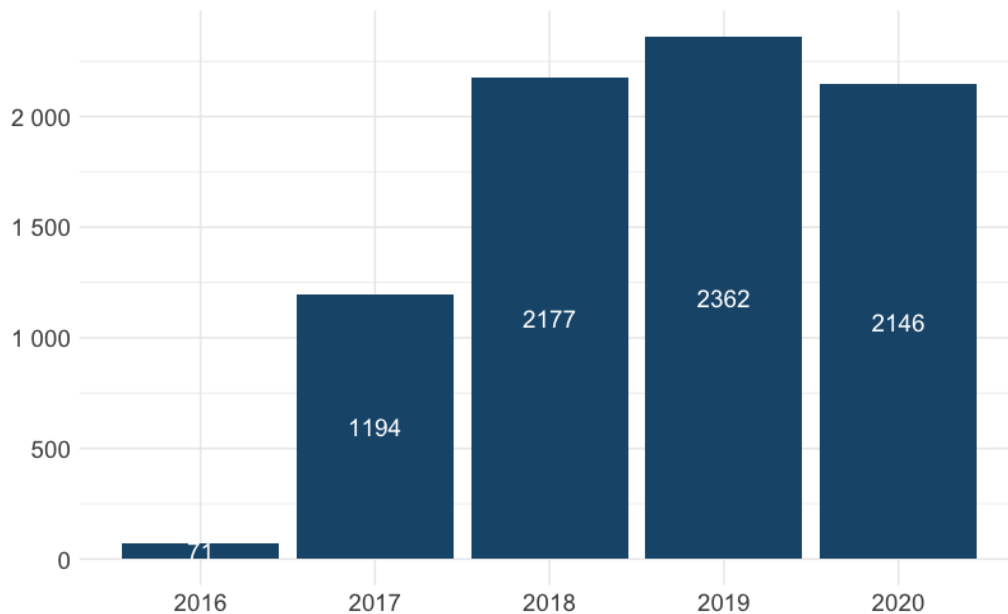
3.4.3 Osalise töövõimega inimesed, kellele lõpetati töövõimetoetuse maksmine aktiivsuse nõude mittetäitmise tõttu

OTV-de arv, kellele töövõimetoetuse maksmine on lõpetatud põhjusel, et nad pole täitnud neile kehtestatud aktiivsuse nõudeid, on aastatel 2016–2020 olnud tõusvas joones sest ka OTV-de arv on kasvanud – vt võrdluseks Joonis 7), kuid neid on kokku vähe võrreldes kõigi OTV-dega (vt Joonis 133). Kui aastal 2016 oli neid inimesi vaid 71, siis aastaks 2019 oli neid 2362 (vt Joonis 133). Võrreldes 2019. aastaga, on 2020. aastaks neid, kellele ei makstud töövõimetoetust aktiivsuse nõude mittetäitmise tõttu, veidi vähem – 2146 (vt Joonis 133).

⁵³ Sagedusjaotusest on välja jäetud kõik, kes teenisid vastaval aastal alampalka või alla selle ning kõik, kes teenisid rohkem kui 2050 eurot kuus ehk kellele enam ei maksta töövõimetoetust. Seda selleks, et jätta jooniselt välja äärmised väärtused, mida on vähe ning mis venitaksid joonist liigselt.

⁵⁴ Toetust hakati vähendama valemi alusel juhul, kui toetusesaaja eelmise kuu sissetulek oli suurem kui: 2016. aastal 1012,5 eurot; 2017. aastal 1063,8 eurot; 2018. aastal 1144,8 eurot; 2019. aastal 1241,10 eurot; 2020. aastal 1340,10 eurot.

Joonis 133. OTV-de arv, kellele TVT maksmine on lõpetatud aasta jooksul korra põhjusel, et nad pole täitnud aktiivsuse nõudeid aastate lõikes, perioodil 2016–2020

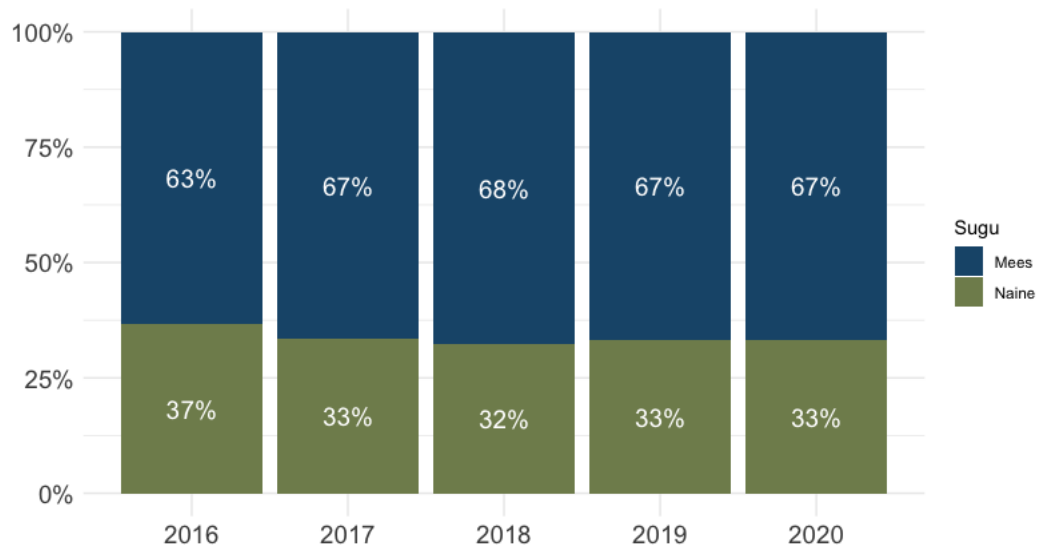


Märkus. Iga inimene on arvestatud üks kord sõltumata sellest, mitu korda talle töövõimetoetuse maksmine aasta lõikes lõpetati.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Soo lõikes on erinevused suured: perioodil 2016–2020 on kõigist, kellele töövõimetoetust ei makstud aktiivsuse nõude mittetäitmise tõttu, meeste osakaal võrreldes naistega keskeltläbi poole suurem (vt Joonis 134). Ühtlasi on meeste osakaal võrreldes naistega ka nelja aasta jooksul tõusnud: kui 2016. aastal oli meeste osakaal kõigist, kellele ei makstud töövõimetoetust aktiivsuse nõude mittetäitmise tõttu 63% ja naistel 37%, siis aastal 2020 olid osakaalud vastavalt 67% ning 33% (vt Joonis 134).

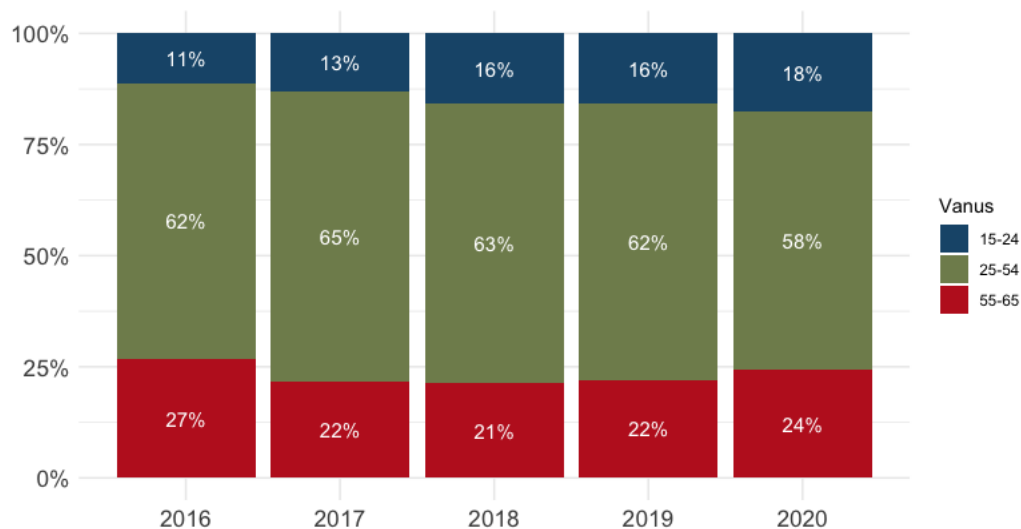
Joonis 134. OTV-de osakaal, kellele TVT maksmine on lõpetatud aasta jooksul korra põhjusel, et nad pole täitnud aktiivsuse nõudeid, soo ja aastate lõikes perioodil 2016–2020



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Vanusegruppide lõikes on kõige suurem nende inimeste osakaal, kellele ei makstud töövõimetoetust aktiivsuse nõude mittetäitmise tõttu, 25–54-aastaste seas ning kõige madalam 15–24-aastaste seas (vt Joonis 135). Samas on aastatega suurenenud nende 15–24-aastaste inimeste osakaal, kellele ei makstud töövõimetoetust aktiivsuse nõude mittetäitmise tõttu, 2016. aastal 11% ning 2020. aastal 18% ja langenud 25–54-aastaste osakaal, 62%-lt 58%-ni (vt Joonis 135).

Joonis 135. OTV-de osakaal, kellele TVT maksmine on lõpetatud aasta jooksul korra põhjusel, et nad pole täitnud aktiivsuse nõudeid, vanusegrupi ja aastate lõikes, perioodil 2016–2020

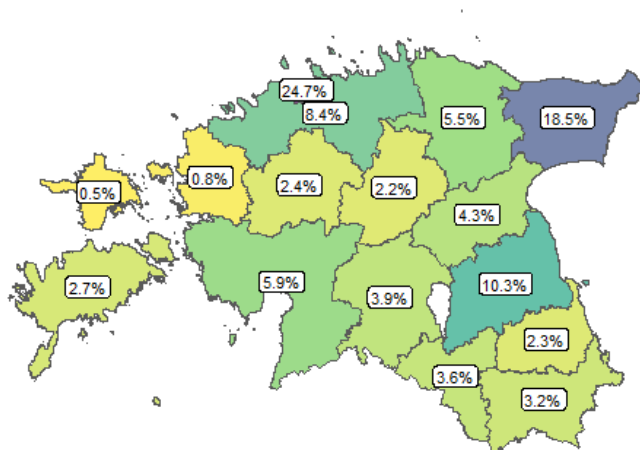


Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

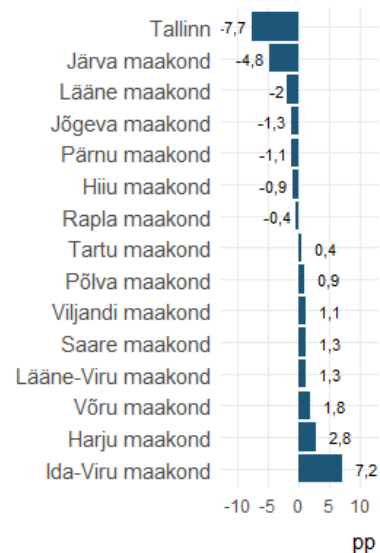
Elukoha maakonna lõikes on kõige rohkem neid inimesi, kellele ei makstud töövõimetoetust aktiivsuse nõude mittetäitmisest tõttu, Tallinnas, Ida-Virumaal ning Tartus, kõige vähem aga Hiiu, Lääne ja Saare maakonnas (vt Joonis 136). Nelja aastaga on neid, kellele ei makstud töövõimetoetust aktiivsuse nõude mittetäitmisest tõttu, lisandunud kõige enam Ida-Virumaale (7,2 protsendipunkti).

Joonis 136. OTV-de osakaal, kellele töövõimetoetuse maksmine on lõpetatud aasta jooksul korra põhjuseel, et nad pole täitnud aktiivsuse nõudeid 2020. aastal ja muutus aastatel 2016–2020 (protsendipunkti)

2020



Muutus 2016–2020

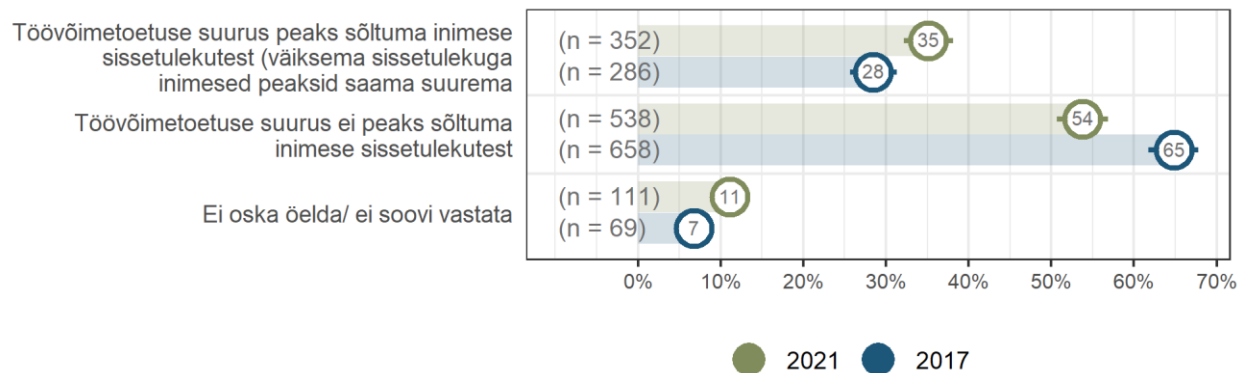


Allikas: autorite arvutused tuginedes registriandmetele.

3.4.4 Hinnangud töövõimetoetusele ning selle seotusele aktiivsuse nõudega

VTI-de hinnangutes on olnud muutusi selle kohta, kas makstavad töövõimetoetused peaksid sõltuma inimese sissetulekust. Võrreldes 2017. aastaga oli 2021. aastal veidi enam neid, kelle arvates toetuse suurus peaks sõltuma sissetulekust (vt Joonis 137).

Joonis 137. Hinnang sellele, kas vähenenud töövõimega inimestele makstavad töövõimetoetused peaksid sõltuma inimese sissetulekust (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus (2021 tähisega) D05: „Kas vähenenud töövõimega inimestele makstavad töövõimetoetused peaksid Teie arvates sõltuma inimese sissetulekust, st väiksema sissetulekuga inimestele makstav toetus peaks oleks suurem kui kõrgema sissetulekuga inimestel?“.

Vähenenud töövõimega inimeste intervjuude kohaselt sõltuvad toimetulekumeetodid ja suhtumine toetusesse inimeste elatustasemest. Mõne intervjuueeritava jaoks oli **töövõimetoetus nagu töövõimekindlustus** – täiskoormusel töötades on toetuse summad igakuises sissetulekus praktiliselt olematud, aga kui inimene peaks pikemal haiguslehel olema või koormust vähendama, säilib toetuse näol mingi sissetulek. Teistele on töövõimetoetus **lisasissetulek**, mis kompenseerib tervisega seotud kulusid. Toetuse osa sissetulekus pole väga suur, aga samas on see siiski kindel lisaallikas, millega saab arvestada.

„Ma teadsin alati, et mingi raha on olemas.“ (Karmo, süsteemist väljunud, eesti, 35–39)

Intervjuueeritute seas oli ka neid, kes leidsid, et puuduva töövõime toetuse igakuine summa on piisav ning õiglaselt sihitud.

„Selles võib Eestis enam-vähem kindel olla, et pensionid ikka iga aasta natuke tõusevad, koos sellega tõusevad ka sellised toetused. Näiteks ülikoolis töötades sellist kindlust ei olnud, et mis üldse saab, et kas üldse palka makstakse. Selles mõttes, noh, mina nagu ei kurda või ma ei leia, et Eesti riik oleks kuidagi väga-väga halvasti minusugustega käitunud. See summa, noh, mitte millegi eest või mitte millegi tegemise eest on nagu piisav. Mõni töö käiv inimene... ütleme, miinimumpalk on ka mingi kuskil 600 ringis, et kui ta nagu 40 tundi nädalas tööd teeb selle palga eest, noh pigem ma leian, et nemad on ebaõiglasel olukorras või raskes olukorras.“ (Janek, PTV, ei tööta, eesti, 45–49)

Töövõimetoetust saavate OTV-de jaoks on toetus kui lisasissetulek, mis aitab tervist taastada (nt katta kulutusi taastusraviks) ja end töövõime vähenemiseta inimestega konkurentsivõimelisena hoida. Samuti on see oluline, et kompenseerida sissetulekut, mis jääb tervisekao tõttu teenimata. Sissetulekupiiri tõttu, millest alates enam töövõimetoetust ei maksta, tunnevad kõrgema

sissetulekuga VTI-d, et nad on pandud tövõime vähenemiseta inimestega võrreldes ebavõrdsesse positsiooni:

„Kui sa saadki seal 2000–3000 palka, siis võid selle riigipoolse toetuse ära unustada. Miks ta peaks siis minema hindamisele, kui ta niikuinii ei saa seda toetust? Miks ta peaks minema kulutama oma aega sellele hindamisele? Töötukassa ei paku ju sellele inimesele mitte kui midagi. Aga jällegi, et kui võtta, et on kaks inimest, kumbki saavad 2000 palka, aga ühel kulub sealt osa veel rehabilitatsioonile, aga teisel ei kulu – nad on ju ebavõrdses positsioonis. Siin ongi põhiseaduse riive minu arust kogu selle tövõimetustoetusega, et võrduspõhimõtteid on rikutud.” (Mikk, PTV, töötab, eesti, 25–29)

Aktiivsushõude kohustusse kui takistavasse tegurisse suhtus vaid üks intervjueritud mees. Mitteametlikult töötav mees andis mõista, et uuele hindamisele ta minna ei plaani, kuna aktiivsushõude mittetäitmise pärast ta niikuinii toetust ei saa. Mitteametlikult töötamisest on tal tema hinnangul võita rohkem kui VTI staatusest (eelkõige pidas ta silmas tövõimetoetust, aga oli teadlik ka muudest hüvitistest ja teenustest, mis sellega kaasnevad). Ühelt poolt on kättesaadav igakuine sissetulek suurem, teisalt annab see talle töötajana ka võimaluse mittesobivate töötingimuste korral töökoht tööandjale üles öelda ja kiiremini uut kohta otsima hakata. Aktiivsushõude täitmine aga kohustab teda otsima ametlikku tööd, võtma end töötuna arvele, käima töötukassas end n-ö näitamas ning lõpuks sõltuks ta sel juhul liiga palju teistest.

Intervjuudes ei osalenud inimesi, kes n-ö skeemitaks, et tövõimetoetus säiliks, näiteks käiks töötukassas ja püüaks näidata, et otsib tööd, kuigi tegelikkuses ta seda ei tee. Arvamus, et osa VTI-sid elavad toetustest ja tööd teha ei taha, esines küll tööandjate intervjuudes, kuid VTI-de süvaintervjuude valimisse selliseid inimesi ei sattunud. Samas räägiti sellest tendentsist pisut intervjuudes juhtumikorraldajatega, kuigi tõdeti, et nn professionaalseid töötuid ei ole palju. Aktiivsushõude alla läinud OTV inimesed, kes ei töötanud, said oma aktiivsuskohustuse katta mõne muu lahendusega (õppimine, ettevõtetus).

„Praegu ma ei ole ametlikult tööl, praegu ma üritan rakendada just ennast sellesse järgmisesse suvesse [kui oma ettevõtte käima läheb] kõige rohkem. Ma ei taha enam ülemuste alluvuses töötada, ma tahan ainult iseseisvalt kõike teha, ma tahan et kõik rahad käiks läbi minu, ma tahan tunda kontrolli enda äri üle, sellepärast, et see edukas firma, mis me mu õe ja ühe äripartneriga tegime, see teine naine varastas aastaid ja jäi vahele meile. [...] Eesmärk on olla iseenda peremees, see on uus algus, ma tahaks töötada ennast nii palju üles sellega, et ma saavutaksin elus esimest korda mingisuguse turvatunde rahaga.” (Indrek, OTV, ei tööta, eesti, 30–34)

Tööandjatega tehtud intervjuudes esines kogemusi ja arvamus, et VTI-d on tööotsimisel osalt passiivsed seetõttu, et riiklikud toetused demotiveerivad inimesi töö otsimisel ja töötamisel.

„Mul oli eilegi kusjuures kõne Läänemaalt, et ma saan seda tövõime toetust, et palju teil see palk on osalise tööajaga tööle? Ja siis oli et ei, mul ei ole mõtet tulla, ma saan toimetulekutoetust.

Isegi kui sa töötaksid ja sul see toimetulekutoetuse miinimum piir jääb üle selle, siis toimetulekutoetus hüvitab selle osa, aga samas inimene ei näe mõtet, et miks ta peab siis üldse tööd tegema, kui ta saab niikuinii selle sama summa kätte lõpuks. Et tegelt see on see millega meie võistleme päris palju" (Kati, kinnisvarahoodus, VTI-d töötavad)

Taoline arvamus võib ilmselt tekkida vaid äärmiselt madalapalgaliste töökohtade puhul, kus on valik palgavaesuse ja toetustest elamise vahel. Kui toetust saava inimese lisasissetulek palgast on väga väike, siis on tal jätkuvalt vajadus täiendavate sotsiaaltoetuste, soodsa toidu ja muu eluks vajaliku kauba hankimiseks. Toetuste taotlemine ja taskukohaste eluks vajalike asjade ostmine või ise kasvatamine või tegemine on aga samuti aega ja energiat nõudvad ning terviseprobleemiga inimene ei pruugi kõike korraga jõuda, isegi kui ta leiab, et töötamine on inimväärse elu vajalik osa.

3.4.5 Vahekokkuvõte

Alates reformi algusest on keskmine töövõimetoetuse suurus iga aastaga kasvanud. Sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes ei ole töövõimetoetuse suuruses olulisi erinevusi. Vahe tuleb arusaadavalt sisse töövõimeulatus lõikes, kuivõrd puuduva ning osalise töövõimega inimestele ongi seatud erinevad töövõimetoetuse päevamäärad.

Aastatel 2016–2020 oli unikaalseid inimesi, kelle töövõimetoetust vähendati vähemalt ühe korra aasta jooksul, kuna nende sissetulek ületas ettenähtud ülempiiri, kokku 58 218 inimest. Kuigi nende arv on aastate jooksul oluliselt kasvanud, siis nende osakaal kõigist töövõimetoetuse saajatest on püsinud läbi aastate sarnasel tasemel, jäädes 19–21% vahele.

OTV-de arv, kellele lõpetati töövõimetoetuse maksmine põhjusel, et nad pole täitnud aktiivsuse nõudeid, on aastatel 2016–2020 olnud tõusvas joones, kuid kokku on neid vähe võrreldes kogu OTV-de arvuga.

Vähenenud töövõimega inimeste hinnangud töövõimetoetusele erinevad – mõned intervjuueeritavad pidasid seda nn töövõimekindlustuseks, kui tervis peaks järsult halvenema ning kaotatakse töö. Mõnede jaoks oli see aga oluline lisasissetulekuallikas. Toetuse osa sissetulekus pole väga suur, aga see on siiski kindel lisaallikas, millega saab arvestada.

Ühtlasi on 2017. aastaga võrreldes kasvanud inimeste osakaal, kelle arvates peaks toetuse suurus sõltuma sissetulekutest.

3.5 Vähenenud töövõimega inimeste õpingud ja haridus

3.5.1 Tasemeõppes osalemine

Tasemeõppes õppivate vähenenud töövõimega inimeste osakaal kõigist vähenenud töövõimega inimestest on alates 2014. aastast pidevalt kasvanud, ulatudes 2020. aastal 7,7%-ni (vt Tabel 10). Enim õppureid õpib alg- ja põhihariduse tasemel (2020. aastal 3,4%), millele järgnevad keskharidustasemel õppijad (2,4%) ja kõrgharidustasemel õppijad (1,9%).

Perioodil 2011–2020 osales keskmiselt 44% põhihariduse või keskhariduse tasemel õppijatest kutsehariduses (ISCED koodid 254, 354, 454), varieerudes üle aastate 42–46% vahel. Põhiharidustasemel õppijate seas on perioodil 2011–2020 tervikuna kutsehariduses osalejaid keskmiselt vähem, kuid samas on sealne kutsehariduses osalemine olnud kasvutrendis. Keskharidustasemel on kutsehariduses osalemine pigem langustrendis ja kasvanud on üldhariduses osalejate arv. 2020. aastal osales kutsehariduses 42% põhiharidustasemel ja 44% keskharidustasemel õppijatest.

Töövõimetuspensionäride seas on õppureid vähem (kuni 2016. aastani õppis 6–7% töövõimetuspensionäridest, hilisematel aastatel 3–5%) võrreldes osalise ja puuduva töövõimega inimestega (2017–2020. aastal õppis 8%).

Tabel 10. Vähenenud töövõimega inimeste osakaal, kes osalevad tasemeõppes, haridustasemete lõikes perioodil 2011–2020 (%)

Aasta	Õppivate VTI-de osakaal kõigist VTI-dest	...sh õpib alg- ja põhihariduse tasemel (ISCED 0-2)	...sh õpib keskhariduse tasemel (ISCED 3-4)	...sh õpib kõrghariduse tasemel (ISCED 5-8)
2011	6,6	1,6	3,0	2,0
2012	6,3	1,6	2,8	1,9
2013	6,2	1,6	2,7	1,9
2014	6,0	1,5	2,7	1,8
2015	6,1	1,9	1,9	1,8
2016	6,3	2,3	2,2	1,7
2017	6,5	2,7	2,1	1,7
2018	6,9	3,1	2,2	1,7
2019	7,2	3,2	2,3	1,7
2020	7,7	3,4	2,4	1,9

Märkus. Tegemist on VTI-dega (OTV, PTV, TVM) aasta lõpu seisuga ja vaadatud on nende hariduses osalemist samal aastal.

Allikas: autorite arvutused registriandmete põhjal.

2020. aastal osales tasemeõppes kokku 7930 vähenenud töövõimega inimest. Üle poole tasemeõppes osalenutest on naised ning naiste osakaal on viimastel aastatel järjest kasvanud (2020. aastal 56%, 2011. aastal 51%).

Enamiku vähenenud töövõimega õppurite vanus on vahemikus 15–29 (2020. a 62%). Samas on viimase kümne aasta jooksul kasvanud üle 30-aastaste tasemeõppes õppijate hulk: 2011. aastal moodustasid üle 30-aastased 6% vähenenud töövõimega õppuritest, kuid 2020. aastal 38%.

Vähenenud töövõimega õppijatest 35% elab Lõuna-Eestis, 28% Põhja-Eestis, 17% Kirde-Eestis, 11% Lääne-Eestis ja 9% Kesk-Eestis.

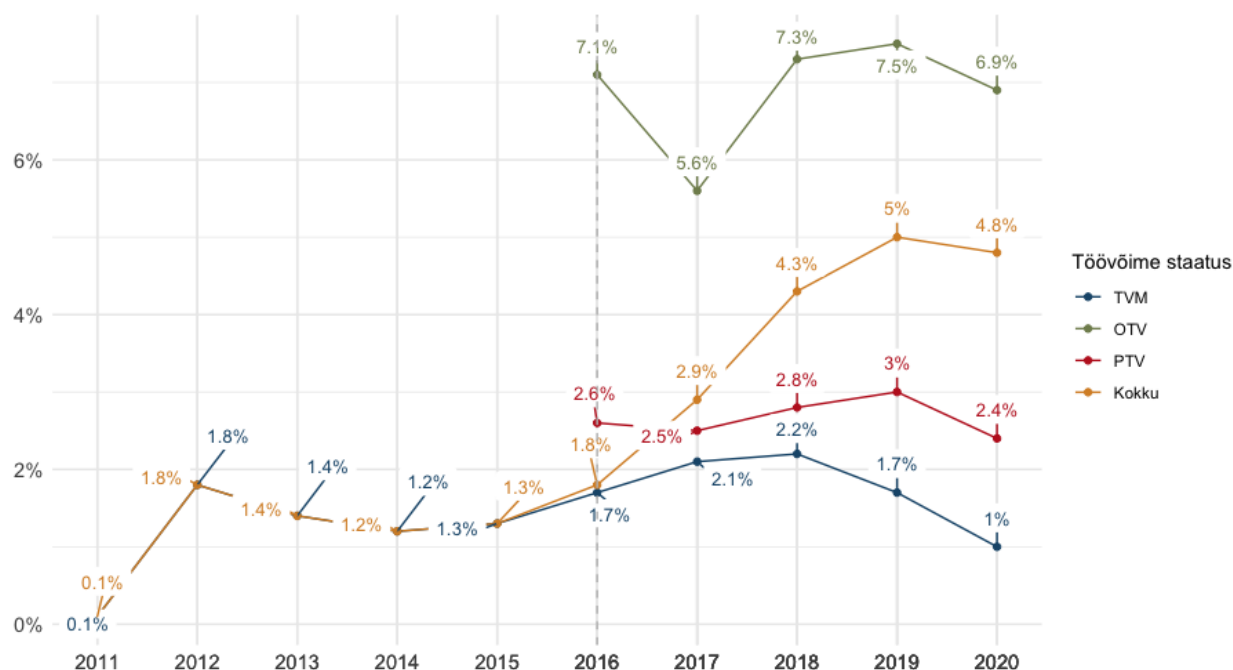
Perioodil 2016–2020 on mõnevõrra kasvanud puuduva töövõimega inimeste osakaal õppurite seas (2016. aastal 25%, 2020. aastal 28%) ja vähenenud osalise töövõimega inimeste osakaal (2016.

aastal 75%, 2020. aastal 72%). Töövõimetuspensioni saavate õppijate seas on ligikaudu poolte töövõimetuse määr 40–60%.

3.5.2 Töötukassa tööturukoolitustel osalemine

Töötukassa pakutavatel **tööturukoolitustel** osalenute osakaal on **pidevalt kasvanud** kuni 2019. aastani ning märkimisväärne osalemise kasv on toimunud just reformijärgsel perioodil (vt Joonis 138). Näiteks 2016. aastal osales tööturukoolitustel⁵⁵ 1,8%, kuid 2019. aastal 5% vähenenud töövõimega inimestest. 2020. aastal oli tööturukoolitustel osalejaid veidi vähem, kuid see tulenes ilmselt COVID-19-ga seotud piirangutest ja koolituste pakkumise vähenemisest või koolituste edasi lükkamisest.

Joonis 138. Töötukassa tööturukoolitustel osalemine aasta jooksul püsiva töövõimetusega, puuduva töövõimega ja osalise töövõimega inimeste seas perioodil 2011–2020



Allikas: autorite arvutused registriandmete põhjal.

Märkus. Tööturukoolitustena on arvestatud „Tööturukoolitus töötutele ja töötajatele (sh kutseksam)“ ja „Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele“.

⁵⁵ Tööturukoolitusena on arvestatud „Tööturukoolitus töötutele ja töötajatele (sh kutseksam)“ ja „Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele“.

2020. aastal osales töötukassa koolitustel⁵⁶ 5279 vähenenud töövõimega inimest (5% kõigist tööealistest vähenenud töövõimega inimestest). Sarnaselt tasemeõppega on ka koolitusel osalenute seas enam naisi (2020. aastal 57%).

Töötukassa koolitustel osalenute seas on rohkem 40–65-aastaseid (2020. aastal 72%), 15–30-aastaseid on 28%.

Koolitustel osalenutest elab Kirde-Eestis ja Põhja-Eestis 30%, Lõuna-Eestis 24% ning Kesk-Eestis ja Lääne-Eestis 8%.

Ootuspäraselt osalevad vähenenud töövõimega inimestest koolitusel pigem osalise töövõimega inimesed (83%) ja vähem puuduva töövõimega inimesed (17%). Töövõimetuspensionäridest osalevad koolitustel pigem need, kelle töövõimetuse protsent on 40–60%.

3.5.3 Tasemeõppes või töötukassa koolitusel osalenute olukord tööturul

Töötukassa teenustel osalemise hindamise võimaliku mõju kvantitatiivseks analüüsiks rakendati erinevuste vahe (DID, *difference-in-differences*) meetodit⁵⁷. Analüüsi käigus võrreldi perioodil 2015–2020 omavahel kahte gruppi: (1) vähenenud töövõimega inimesed, kes osalesid töötukassa teenustel/koolitusel ning (2) vähenenud töövõimega inimesed, kes töötukassa teenustel/koolitusel ei osalenud. Tulemused näitasid, et selle grupi seas, kes osalesid töötukassa teenustel laiemalt või ka kitsamalt ainult koolitusel oli **hõive tõenäosus järgmisel aastal peale teenusel või koolitusel osalemist mõnevõrra suurem** võrreldes grupiga, kes teenusel või koolitusel ei osalenud. Samuti oli selle grupi seas töötajaid (töötuid) rohkem. Kui töötukassa teenusel osalenute seas oli järgneva aasta lõpu seisuga pärast teenusel osalemist hõivatuid 43,4% ja töötuid 21,2%, siis teenusel mitteosalenute seas vastavalt 41,9% ja 4,8%. Seejuures on teenusel osalenute hõive tõusnud just aasta pärast koolitustel osalemist: vahetult koolituseelsel aastal ning sellele omakorda eelneval aastal liikusid kahe grupi hõivemäärad paralleelselt. Koolitusele järgneva aasta lõpus tõusis just teenustel osalenute hõive, ent mitteosalenute hõive jäi samaks. Hõivemäärad sisuliselt ei muutunud kaks aastat pärast koolitusel osalust. Töötukassa koolitusel osalenute seas oli järgneva aasta lõpus pärast koolitusel osalemist hõivatuid 44,9% ja töötuid 21,4%, kuid koolitusel mitteosalenute seas vastavalt 41,9% ja 5,7%.

Lisaks võrreldi analüüsis tasemeõppes osalenute hõivet järgneva aasta lõpus pärast tasemeõppes osalemist nendega, kes tasemeõppes ei osalenud. Ka siin on hõivatute osakaal suurem nende seas,

⁵⁶ Koolitustena on arvestatud: „Koolitustoetus tööandjale muutuste olukorras“; „Koolitustoetus tööandjale töötaja eesti keele oskuse arendamiseks“; „Koolitustoetus tööandjale töötajate värbamiseks“; „Kvalifikatsiooni saamise toetamine töötavatele“; „Tasemeõppes osalemise toetus“; „Tööandja koolituskulude hüvitamine“; „Tööandja koolituskulude hüvitamine“; „Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele“; „Tööturukoolitus töötutele ja töötajatele (sh kutseeksam)“.

⁵⁷ Siinne alapeatükk järgib DID kitsendust, mille analoogne metoodiline kirjeldus on esitatud peatükis 5.3.1 Mõjude hindamise metoodika).

kes osalesid eelmisel aastal tasemeõppes. Vähenenud töövõimega inimeste seas, kes õppisid eelmisel aastal, kuid ei õppinud sellele järgneval aastal, töötas 47,5% ja otsis tööd / oli töötu 9,6%. Samas nende seas, kes eelneval ja ka järgneval aastal ei õppinud, on aasta lõpus hõivatute osakaal 42,3% ja töötute osakaal 6,1%. Kui võtta arvesse ka need vähenenud töövõimega inimesed, kes ka vaadeldaval aastal veel õpivad, siis on nende hõive siiski mitteõppijatega võrreldes madalam, mis tulenebki sellest, et nad tegelevad veel õppimise, mitte töötamisega.

3.5.4 Koolitustel osalenute kogemus ja tagasiside

Intervjueeritud OTV-de hulgas oli nii kutseõppes õppivaid inimesi kui ka täienduskoolitusel osalenuid. Ühel juhul aitasid just töötukassa organiseeritud koolitused (motivatsioonikoolitus, arvutikoolitus) inimesel haridusteed tasemeõppes jätkata.

„Sealt [töötukassa koolitustelt] tuligi kõik see, et ma kooli uuesti läksin.” (Helen, OTV, ei tööta, eesti, 35–39)

Intervjueeritute seas ei olnud selliseid näiteid, kus täienduskoolitus oleks otseselt tulnud kasuks inimese tööotsingutes, kuid koolitustel osalemisel võivad olla ka muud kasutegurid: need võivad anda inimesele eneseväärikust või toetatuse tunnet, laiendada silmaringi ja annavad baasteadmisi, mis võivad hiljem mitmes valdkonnas kasulikud olla.

„Seal oli see äriettevõtte loomine. Ja seal oli päris puust ja punasega seletati sulle lahti. Aga järelikult ei olnud mul elus see moment, et ma pean selle valmis saama [oma ettevõtte looma]. Aga see oli väga kasulik, tehti selgeks asjad. Oli mõeldud just tavainimeste peale, inimene, kes tuleb „maalt ja mootorrattaga” – tema jaoks on vaja väga lahti seletada kõik need asjad. Oli tõhus koolitus küll.” (Maia, OTV, töötab, eesti, 45–49)

Töötukassa pakutavad teenused ja koolitused on jätanud osalejatele hea mulje. Keevitajakursuse ja arvutiõppe läbinud OTV sõnul võimaldab kursusel omandatud keevitamisoskus tal pensionini jäänud aja vältel juhutöid leida ning töötukassa teenuste tase pakkus talle positiivse üllatuse.

„Kui inimene ei ole kapriisne, siis riik pakub palju teenuseid. Ma kuulsin, et neid varem ei olnud, alles viimasel ajal. Ma ei oodanud seda. Nad on tublid. Tõsine õpetamine.” (Gennadi, OTV, ei tööta, vene, 60–64)

Vene emakeelega OTV-dele on vähene eesti keele oskus töö leidmisel suureks takistuseks ning mõned neist on saanud ka töötukassast eesti keele kursusi. Need ei ole aga kaasa aidanud nende keeleoskuse arenemisele, kuna keelt pole kuskil praktiseerida. Vähene keeleoskus võib piirata ka nende inimeste tööturukoolitustel osalemist, kes elavad piirkonnas, kus venekeelseid kursusi eriti ei pakuta.

Esines ka juhtumeid, kus töötukassa pakutavad koolitusvõimalused ei olnud inimese tegevuspiiranguid arvestades sobilikud ega ka talle tööalaselt huvipakkuvad. Osa OTV-sid tunnistas,

et erinevate teenuste, sh koolituste, kohta info leidmine on olnud neile keeruline: osati on töötukassa koduleht segane, teisalt aga ei teata, kas koolitusi pakutakse ka töötavatele VTI-dele.

„Siin oli juttu palju koolitustest, mis puudutavad töötuid inimesi, kes vähenenud töövõimega. Ka töötaval vähenenud töövõimega inimesel on teinekord vaja mingisugust koolitust saada. [...] Ma olen uurinud ja otsinud ja proovinud leida, kas oleks osalise töövõimega inimesele mingisuguseid nendepoolset lisatoetust, koolitust või midagi. Ma pole siiamaani suutnud leida. Ka nende koduleht on minu jaoks liiga kirju... seal on minu jaoks liiga palju informatsiooni, sealt on väga raske üles leida, mida ma tahan. Otsisin kord üht koolitust taga, olin väga suures segaduses. Pidin kirjutama, et kust ma leian ja siis ta aitas. Koduleht on kohutav!” (Annabel, OTV, töötab, eesti, 25–29)

Kuigi üldiselt on vastukaja koolituste sisule positiivne, on ka juhtumeid, kus koolitustel edasi antav teave näib pseudoteaduslik ning koolitaja ei ole olnud piisavalt allikakriitiline. Näiteks autistlike laste tugiisikute koolitusel räägiti indigolastest.

„Minu jaoks see on rumalus. Tõsiselt sellesse suhtuda, kasutades materjale vene televisioonist, seda enam, et see on pseudoteaduslik informatsioon. [...] Ma võin öelda, et ma lõpuni seda probleemi ei mõista. Pärast seda kursust ma ei saanud selgeks, kuidas autistidest lastega töötada.“ (Vladislav, OTV, ei tööta, vene, 50–54)

PTV valimigrupist inimestel oli täiendkoolituste ja tasemeõppega kogemusi küll mõnel inimesel, kuid seejuures märgiti, et need kursused ja koolitused ei olnud otseselt seotud TVH ja VTI tuvastamise ajaga. Pigem võis siin märgata, et kursustel käisid inimesed enne töövõime vähenemist. Erandiks on üks Valgamaa naine, kellel takistavad välja vajunud kaeladiski kahjustused liikumist ja käelist tegevust, kuid kes just tervise halvenedes leidis, et tahab pärast aastaid lastega kodus olemist midagi lisaks õppida. Talle soovitas töötukassa juhtumikorraldaja tegevusjuhendaja koolitust ning nüüd töötabki naine oma unistuste tööl. Teised täiendkoolitustel ja tasemeõppes osalenud tegid seda töö otsimise perioodil, kui nad püüdsid end tööturul n-ö ümber orienteerida mõnele muule valdkonnale.

Intervjuudes oli ka märgata, et Ida-Virumaal, kus on rohkem töötust ja töötukassa kaudu tööotsimist, suunati ka inimesi enam täiendkoolitustele ning kursustele. Intervjueeritud mainisid samuti hooldaja ja tegevusjuhendaja koolitusi, mida neile töötukassas pakuti. Õppe järel aga selgus, et tööd nad oma kodukohas siiski ei leia.

„Ma käisin töötukassas koolitusel – tegevusjuhendaja, selline kursus oli. Seal ma käisin aasta tagasi. See oli ka töötukassa kaudu. Pärast kandideerisin, need kursused võimaldasid, aga ma ei saanud tööle, sest ma nagu ei ole päris hooldamise jaoks sobiv, sest hooldamisega ma ei saaks hakkama – ei saa midagi rasket tõsta. Aga tegevusjuhendajana oli vaja seda [hooldajavõimekust].” (Olga, PTV, kuid nüüd vanaduspensionil, vene, 64–69)

Koolitustel osalemise takistusena toodi välja transpordi küsimus: kui koolitustel osalemiseks kuluv transpordiraha tuleb mittetöötaval VTI-l endal tasuda, siis ei ole nendel koolitustel võimalik kuidagi

moodi osaleda. Kuigi töötukassa pakub sõidu- ja majutustoetust, siis intervjueeritute kogemused alati seda ei kinnita ning on võimalik, et nad lihtsalt ei ole sellisest võimalusest teadlikud või ei ole seda neile pakutud.

„Aga need paberid ei loe midagi. Ja siis oli Johannes Mihkelsoni koolitus Võrus. räägiti elukestvast õppest. 50 kilomeetrit sinna ja tagasi, lõpuks olen ikka kahjumis - tööd ju pole tänu koolitusele ikka. Ma ei saa lubada endale selliseid asju.” (Agnes, PTV, ei tööta, eesti, 50–54)

Intervjueeritud PTV inimeste seas oli ka neid, kes näevad, et hariduse omandamine oleks väljapääsuks töövaldkonnast, mida nad tegevuspiirangute tõttu enam teha ei saa. Näiteks soovib varem kassapidajana töötanud naine alustada tööd puhastusteenindajana, et tööpäevad oleksid lühemad ning töö kergem. Varem autojuhi ametit pidanud mees, kes seda ametit enam tööõnnetusest tekkinud alaselja vigastuse tõttu pidada ei saa, on samuti arvamusel, et haridus võiks talle anda väljapääsu ja uue võimaluse tööturul.

„Ametlikult on mul põhiharidus, aga kaks korda sai ka kutsehariduskeskus käidud, sai teisele kursusele välja jõutud mõlemal korral – nii üldehituses kui autoremondi lukksepana, aga kahjuks jäid need mõlemad pooleli, hakkasin hoopis tööl käima mõlemal korral ja siis jäi kool nagu tahaplaanile. Ja siis jäi see lõpetamata. Aga olen ka nagu mõelnud praegugi, et võib-olla peaks minema õhtukooli, et ikkagi midagi ära lõpetama.” (Rasmus, PTV, ei tööta, eesti, 30–34)

Intervjueeritud juhtumikorraldaja tõi samuti esile, et võrreldes reformieelse perioodiga on tasemeõppes ja täienduskoolitusel osalevate vähenenud töövõimega inimeste arv tõusnud, sh tänu töötukassa tasemeõppetoetusele. Alati ei ole tasemeõppes osalemine siiski sihipärane, kuna on olnud juhuseid, kus klient osaleb tasemeõppes selleks, et vältida töötu staatust, kuna see eeldab aktiivset tööotsimist.

Pärast reformi on juhtumikorraldaja hinnangul ka töötukassa ise pakkunud rohkem töö leidmiseks vajalikku täiendõpet või -koolitust, mis võibki olla sageli odavam ja samas inimese jaoks kasulikum kui mõni töötukassa teenus, sest inimene saab kodust välja, olla koolis koos teiste õppijatega ning omandada tulevikuks vajalikke teadmisi ja oskusi.

3.5.5 Vahekokkuvõte

Nii tasemeõppes kui töötukassa tööturukoolitustel osalevate töövõimetuspensionäride ja osalise ja puuduva töövõimega inimeste osakaal kõigist vähenenud töövõimega inimestest on alates 2014. aastast pidevalt kasvanud.

Õppimine aitab hoida inimest aktiivsena, laiendab tema silmaringi ning annab uusi teadmisi. Üksnes koolituse läbimine ei pruugi siiski olla piisav, et ainult selle toel tööd saada või ettevõtlusega alustada. Edukaks hilisemaks tööle rakendumiseks on vajalik põhjalik eeltöö koostöös TK juhtumikorraldajaga konkreetse valdkonna töötingimuste ja -korralduse kohta, et välistada olukorda, kus koolituse läbinud inimene ei saa siiski tööle asuda, kuna töö iseloom ei ole vähenenud töövõimega inimesele sobilik ja jõukohane.

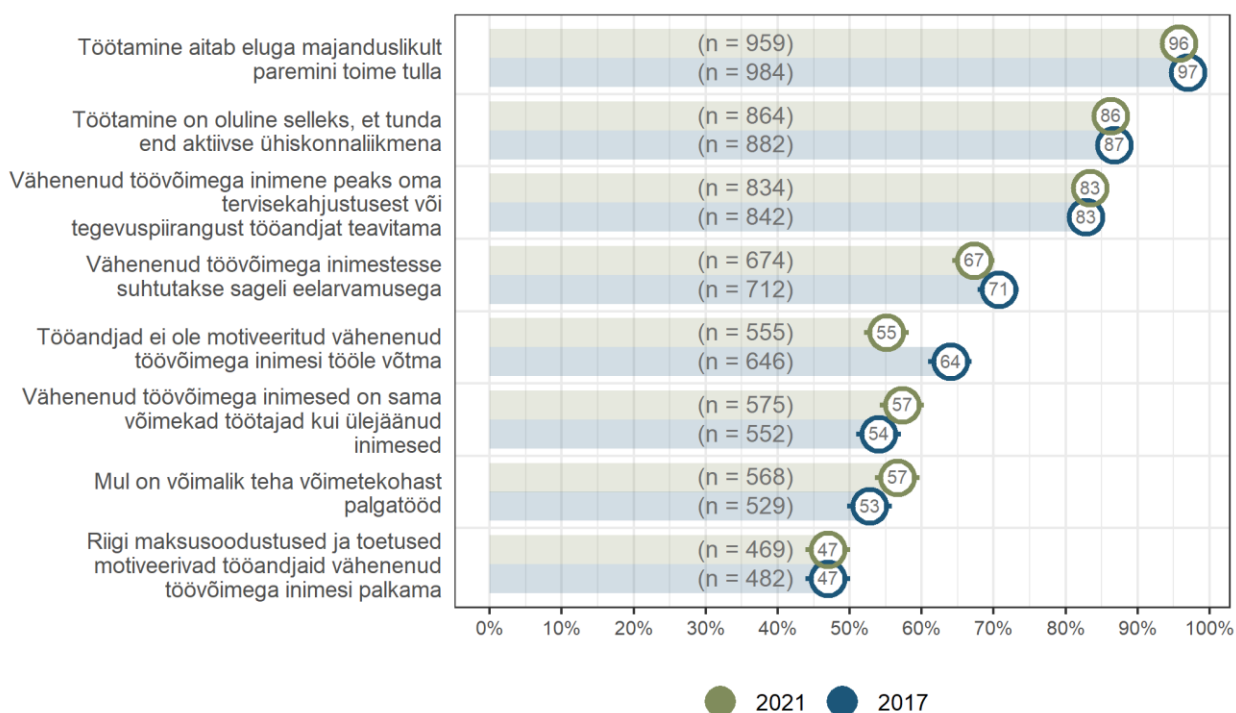
3.6 Hoiakud töötamise, töö otsimise ja TVR-i suhtes

3.6.1 Hoiakud töö leidmise ja töötamise suhtes

3.6.1.1 VTI-de hoiakud

Vähenenud töövõimega inimeste hoiakud töötamise suhtes ei ole 2017. aastaga võrreldes oluliselt muutunud (vt Joonis 139). Hoiakute muutumist on märgata vaid tööandjate suhtes: võrreldes 2017. aastaga oli 2021. aastal ca 9 protsendipunkti vähem neid, kelle arvates tööandjad ei ole motiveeritud vähenenud töövõimega inimesi tööle võtma.

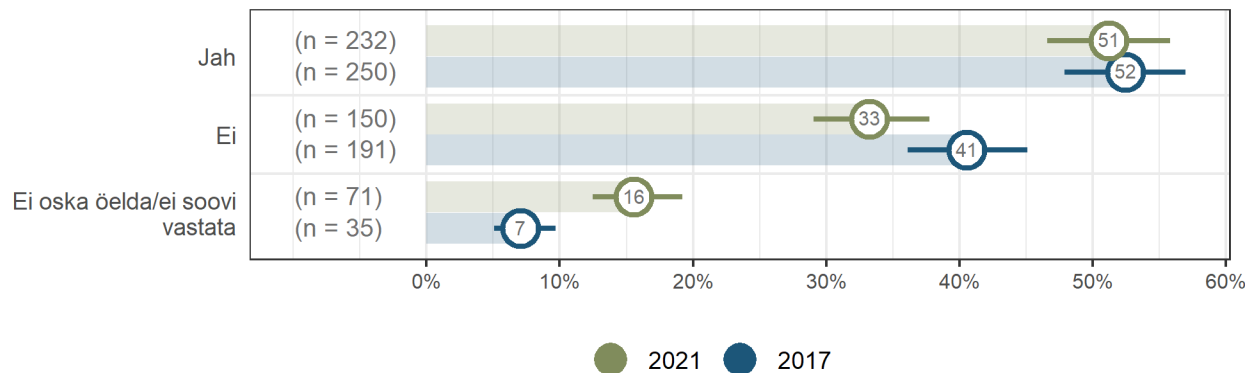
Joonis 139. Töötamist puudutavate väidetega täiesti nõus või pigem nõus inimesed 2017. ja 2021. aastal (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus (2021 tähisega) C01: „Palun hinnake, kuivõrd Te järgnevate töötamist puudutavate väidetega nõustute või ei nõustu. Palun lähtuge neid väiteid hinnates mitte niivõrd iseendast kui inimestest üldiselt.“ C02: „Järgnevate väidete puhul mõelge palun sellele, kuivõrd need väited Teie enese kohta kehtivad.“ D01: „Mõeldes vähenenud töövõimega inimeste olukorrale Eestis, hinnake palun, kuivõrd Te nõustute järgmiste väidetega.“

Töötamise soov ei ole mittetöötavate VTI-de seas oluliselt muutunud. Võrreldes 2017. aastaga on kasvanud nende VTI-de osakaal, kes ei osanud või ei tahtnud vastata, kas nad sooviksid võimalusel tööle minna (vt Joonis 140).

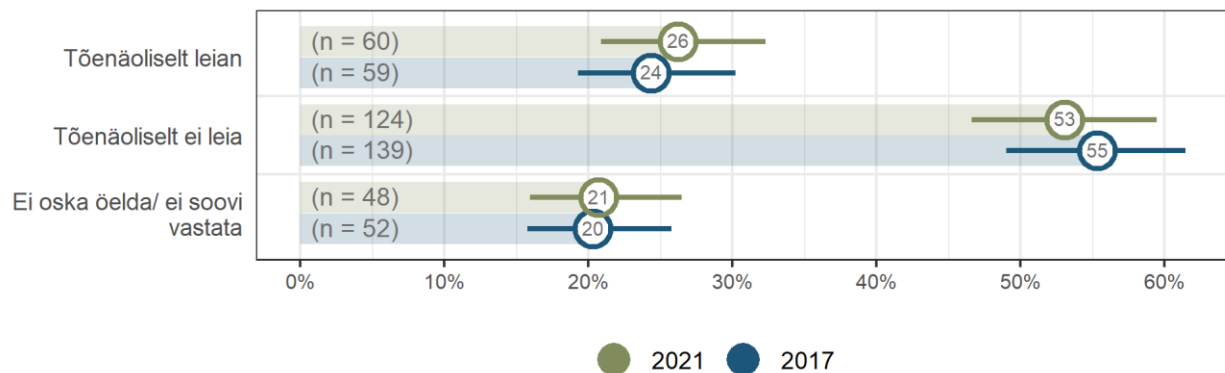
Joonis 140. Inimesed, kes sooviksid võimalusel tasustatud tööle minna (protsent vähenenud töövõimega inimestest, kes ei tööta)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus (2021 tähisega) B09: „Kas Te sooviksite võimalusel tasustatud tööle minna?“.

Vähenenud töövõimega inimeste hulgas, kes soovivad tööle minna, ei ole hinnangud töökoha leidmise tõenäosusele muutunud (vt Joonis 141).

Joonis 141. Kui tõenäoliselt peetakse, et lähima 6 kuu jooksul leitakse endale töökoht (protsent vähenenud töövõimega inimestest, kes ei tööta, aga soovivad tööle minna)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus (2021 tähisega) B11: „Kuivõrd tõenäoliselt Te peate, et leiate lähema 6 kuu jooksul endale töökohta?“.

Kuigi registriandmed näitavad, et vähenenud töövõimega inimeste ning eelkõige osalise töövõimega inimeste hulgas on hõive aastate jooksul suurenenud, siis tõdeb enamik intervjuerituid, et töö leidmine ei ole vähenenud töövõimega inimestele kerge. Teadvustatakse, et tööandja jaoks on ratsionaalsem eelistada inimest, kelle töövõime pole vähenenud. Seetõttu on ka töötavate VTI-de seas teatav hirm töö kaotamise ees. Paljudel on hiljutisi kogemusi töö otsimisega. Oluline on siinjuures mõista, et vähenenud töövõime on vaid üks komponent, mille tõttu inimesed tööturult eemale jäävad ning sageli on need põhjused kompleksed. Peamised probleemid ja takistused töö leidmisel on intervjuude põhjal järgmised:

- **Tööandjad eelistavad sageli värvata inimese täiskoormusega**, kuid nii mõnegi vähenenud töövõimega inimese jaoks on oluline leida just osakoormusega töö.

„Selle osalise töövõimega, ma võin öelda, et tööle saamine ei ole üldse kerge. Absoluutselt ei ole kerge leida. Ikka tahetakse täiskohaga ja kõik sõltub ju sellest ka, kas sa tahad rohkem puhata, kas on vaja vaheldust (peab silmas tööasendeid, sundasendeid).“ (Maia, OTV, töötab, eesti, 45–49)

- **Töö leidmist võib takistada ka vanussurve.** VTI-d, kellest suur osa on keskealised või vanemad, tajuvad, et lisaks vähenenud töövõimele mõjutab nende tööle saamist ka vanussurve tööturul ning vanusega seotud eelarvamused. Lisaks selliste inimeste puhul, kellel on terviseprobleem tekkinud pigem keskeas või hiljem, on tõenäosus, et nad **on pakutavate töökohtade jaoks üle kvalifitseeritud.**

„Sellepärast siin tulebki rabada, sest ega minu vanuses inimest, kes on juhtival kohal olnud, ei ole kerge tööle võtta, saan aru. Eriti see, et ma ei saa tavatööle minna mitte sellepärast et ma põlgaks füüsilist tööd vaid pigem selle, et ma ei saa seda teha. Siis ma olen ainult nagu tablettide peal, see ei ole jätkusuutlik nagu ma arvan.“ (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

- Keeruline on ka nendel VTI-del, kelle **haigus on ettearvamat**: ühel päeval võib inimene kenasti toime tulla, teisel päeval aga ei saa voodist üles. End tööandja kingadesse pannes tõdevad nad, et on mõistetav, et neid ei soovita tööle võtta. Samuti ei suuda nad sageli isegi ette kujutada rolli, kuhu nad sobiks. Selliseid kogemusi kirjeldavad kõige enam polüskleroosi, närvikahjustuste ja krooniliste valudega elavad inimesed. Ebakindlust ja ebaühtlust oma seisundis toovad esile ka vähiravi saavad inimesed.

„Siin mängib see rolli, et kui sa oled oma eriala koorekihist nagu Vahur Kersna, siis saad selle verevähiga aeg-ajalt telesaateid teha, sest temasugusele mehele võimaldatakse seda, et ta teeb, millal tahab ja mida tahab. Aga kui sa oled üks paljudest nagu, noh, mina, siis ei pruugita seda võimaldada. Võetakse keegi teine, kellega ei ole selliseid probleeme.“ (Janek, PTV, ei tööta, eesti, 45–49)

- Töö leidmist raskendab ka **tõmbekeskustest väljaspool elamine** ning vene emakeelega inimeste puhul **vähene eesti keele oskus.**

„See töö [ehitus] mulle juba enam ei sobi, see on liiga raske. Seda esiteks. Teiseks, et liiga kaugele peab minema. Muidugi, peab lihtsalt ära õppima eesti keele.“ (Anatoli, OTV, ei tööta, vene 45–49)

„Aga see on jah, et kui sa siin maal elad, ega sul siin nii väga valikuid pole, siis sa pead lihtsalt elukohta vahetama, sest seda mainiti töötukassas ka mitu korda, et aga vaheta elukohta, mine sinna, kus on tööd, et ela seal! Kuhu ma jätan oma elamised ja kuhu ma oma pere jätan sedasi?“ (Riina, süsteemist väljunud, töötab, eesti, 55–59)

Töökoha säilitamine on oluline kõigile, kuid eriti madalama sissetulekuga inimeste jaoks on tähtis olemasolevast tööst kinni hoida, kuna töökaotus mõjutaks drastiliselt nende toimetulekut.

„Paneks kohe nööri kaela. [...] Kuidas ellu jääda, kaotad töö, see on kõik. Ainult üles puua. Ja tööd juba ei leia. Meie vanuses ei taheta juba kuhugi meid enam võtta. Seda enam, et haigeid.“
(Larissa, OTV, töötab, vene, 50–54)

Lisaks selgus intervjuudest, et VTI-d ei ole varmad ameti- ja tegevusala vahetama, et otsida tervisekao ja tegevuspiirangutega hakkama saamiseks leevendust. Inimesed on tihti terviseprobleemide esinemise ajaks kümneid aastaid ameti- või tegevusalal töötanud, tekib omamoodi rajasõltuvus, kus lihtsam on tegevuspiirangute kiuste edasi töötada, kui otsida uut, sobivamat tööd. Töölt lahkumised on sagedasemad väliste tegurite mõjul, näiteks koondamiste tulemusel. Isegi kui on soov vahetada valdkonda, võib sobiva töökoha leidmine venida pikaks ning vahepealsel perioodil tuleb ka ebasobivaid töid vastu võtta.

„Meil kergeid töid ei ole. Siin oma diagnoosiga oma tööl vaikselt-vaikselt. Teisele [tööle] juba ei saa. Läbi valu tuleb tööd teha. Aga kuidas teisiti ellu jääda, ei jää kuidagi, kui ei tööta.“ (Larissa, OTV, töötab, vene, 50–54)

3.6.1.2 Tööandjate kogemused ja väljakutsed VTI-de värbamisel

Otsus värvata vähenenud töövõimega inimesi ja sealjuures osata suunata töökuulutus just sellele sihtrühmale on seotud laiemate teadlikkusega. **Tööandjad tunnistasid, et teadlikkus VTI-de (eri)vajadustest ja sellest, kui mitmekesise sihtrühmaga on tegu, on tekkinud ajapikku ja koos kogemusega.** Tööandja, kelle juures VTI-d ei tööta, ei pruugi osata mõeldagi VTI-dest kui eraldi potentsiaalsest värbamissihtrühmast. Mõnda organisatsiooni võib VTI sattuda n-ö juhuslikult, näiteks IT-ettevõtte esindaja kirjeldas väärtus- ja oskuspõhist värbamispoliitikat, mis VTI-sid eraldi sihtrühmana ei käsitle, ent sobivuse korral VTI-d kandidaadina ei välista.

Põhjuseks, miks VTI-sid organisatsioonis ei tööta, tuuakse välja seda, et tegevusvaldkond on spetsiifiline, nõuab eriteadmisi ja -oskuseid. Lisaks esineb mõnes valdkonnas personalivoolavust vähe, mistõttu on ka tööpakkumisi vähe ja muutuvad vajadused töötajaskonna spetsiifika osas saab katta teisiti (nt olemasolevate töötajate täiendkoolituste ja ümberõppega) kui aktiivselt tööturult uusi spetsialiste värvates. Osa tööandjaid hoiavad tagasi ka hirmud muutuste ees, mida organisatsiooni töö ümberkorraldus võib kaasa tuua ja ka mure, et ei osata tööandjana piisavalt hästi VTI vajadustega arvestada ja teda toetada.

Tööandjatega tehtud intervjuudes tuli esile kogemusi ja arvamusi, millega põhjendatakse VTI-de passiivsust tööotsimisel. Arvati, et ühelt poolt seavad töövõimet piiravad tervises seisundid omad piirangud sobiva töö leidmisel. Teisalt toodi esile, et riiklikud toetused demotiveerivad inimesi töö otsimisel ja töötamisel.

Tööandjate intervjuudest tuli välja, et VTI värbamine võib ettevõtetele olla kas vajaduspõhine (tööjõupuudus), juhuslik (VTI kandideerib või töötajal juhtub tervisega midagi, mis tema töövõimet

vähendab) või väärtuspõhine (teadlikult mitmekesisust toetav). Need vajadused suurendavad ajas teadlikkust sellest, et sihtrühmas on potentsiaalseid töötajaid kui ka sellest, kuidas töökorraldust VTI-le sobivaks kohandada ja mugandada.

Ühtlasi selgus intervjuudest tööandjatega, et **mida enam on tööandjal kogemusi vähenenud töövõimega töötajatega, seda suurem on teadlikkus vajalikest töökorralduse ja töökeskkonna kohandustest**. Kuid see ei tähenda, et väljakutseid ei ole: kõik tööandjad toovad välja, et igale VTI-le tuleb individuaalselt läheneda ja leida just temale sobivaim lahendus.

Esimene väljakutse, mida tööandjad intervjuudes välja tõid, on seotud VTI värbamise ja nn pardale toomisega: esmalt on tarvis juhil mõista, mida uue töötaja tegevuspiirangud endast kujutavad ja kuidas korraldada tööd nii, et erivajadustega oleks arvestatud. Seejärel seisab juhi ees järgmine väljakutse: kuidas kollektiivile uut töötajat tutvustada ja kuidas muuta sisseelamisperiood kõigi jaoks võimalikult sujuvaks. Koos sellega **on hädavajalik kolleegide teadlikkuse tõstmine: kuidas arvestada erivajaduste ja tegevuspiirangutega, kuidas käituda**.

Tööandja esindaja, kelle asutuses VTI-sid ei töötanud, aga kelle pereliige on vähenenud töövõimega, tõi näite kogemusest, kuidas VTI kohanemine organisatsiooni oli juhtimisprobleemi tõttu keeruline ning lõppes hoopis VTI lahkumisega:

„Eks see algus oli minu hinnangul tööandja poolt võib-olla läbi mõtlemata. Seal [töökohas] ma ei tea, et oleks olnud keegi kunagi vähenenud töövõimega... mina personalijuhina vaatan, et see taandus tegelikult kõik juhtimisprobleemile. Lõppes nagu ta lõppes, aga terve suvi läks tal [pereliikmel, kes on VTI] enda kokku korjamiseks. Vahepeal ta juba mõtles, et ta ei sobi sellele tööle. Aga siis kogu see [üli]koolis käidud aeg ja õpitu oleks ju täitsa maha visatud aeg olnud tänu ühele suutmatule juhile.“ (Katrin, kultuur, tööandja, ettevõttes ei tööta VTI-sid)

Paljud VTI-d pelgavad oma vähenenud töövõimest tööandjale rääkida tööintervjuul või ka hiljem, juba tööle asudes. Tööandjad leidsid, et **inimestel on endiselt hirmud ja umbusk tööandjale oma tegevuspiirangutest rääkida juhul, kui tegu pole asjaga, mis on silmaga nähtav** (nt liikumispuue), sest kardetakse tööst ilma jääda või kogeda juhtide või kolleegide diskrimineerivat suhtumist. Kui inimesed ei räägi töövestlustel avameelselt, põhjustab see tööandja jaoks ootamatuid üllatusi. Intervjuus rääkis näiteks üks tööandja kogemustest, kus alles katseaja lõppedes tulevad inimeste terviseprobleemid ja vähenenud töövõime välja. Tööandja peab hakkama arvestama asjaoludega, milleks ta ei olnud ette valmistunud. Sellised kogemused on õpetanud tööandjat töövestluste ajal ise proaktiivselt kandideerijast olenemata selgitama, millised tegevuspiirangud ei võimalda töökohale kandideerida.

Lisaks leiavad osad tööandjad, et neil on **vähe otsustustuge näiteks töötervishoiuarstilt**: vaja oleks detailsemalt infot ja konkreetsemaid nõuandeid, kuidas töökohal töötamist korraldada ja seejuures individuaalselt igale töötajale läheneda.

„Peale töotervishoiukontrollis käimist on need kommentaarid arstilt väga üldsõnalised, siis meie puhul juba teatakse, et meie sellega ei lepi, et meil on vaja nagu kindlamaid meetmed. Et lihtsalt see klausel, mis nad kipuvad sinna kirjutama, et “sobib töötama töökohal”, eks ole, tihtipeale see nagu ei maksa midagi, et meil on nagu rohkem infot vaja.” (Kerli, rõivatööstus, VTI-d töötavad)

Tööandjate vaatenurgast on veel üheks murekohaks, kuidas maandada terviseriske füüsiliselt koormavatel tööülesannetel. Rõivatööstusettevõtte esindaja märkis, et neil on hirm kohtukaasuste ees, mistõttu püütakse täpselt reegleid jälgida ja kõike õigesti teha. Samal ajal ei pruugi töötajad ise alati tööohutusest kinni pidada, kasutades näiteks valesid, tervistkahjustavaid töövõtteid. Seetõttu võib tööandjatel tekkida küsimus, milline on töötaja vastutus tööohutuse reeglitest kinnipidamisel ning oma tervise ja heaolu eest hoolt kandmisel.

„Isegi kui meie proovime, ütleme, töötl viibitud aja jooksul distsiplineerida, õpetada, näidata inimestele, kuidas on õiged võtted, siis reeglina ma arvan, pooltele see mõjub hästi. Nad võtavad kuulda seda, aga teine pool ei võta üldse kuulda. [...] kui sa ise lähed liikuma tehases ja siis sa näed, et sinu pärast keegi pingutab õigesti. Aga kui sa selja keerad, siis ta jätkab oma tavapärase seda noh, mitte õiget, ütleme töövõtet“ (Kerli, rõivatööstus, VTI-d töötavad).

Tööandjad kirjeldasid ka mõnda juba töötavat lahendust ja head tava, mida võiksid ka teised ettevõtted proaktiivselt kasutada, kui kollektiiviga liitub VTI. Näiteks juba eelpool mainitud töövestlusel tegevuspiirangute tutvustamine, mis ametikohal töötamist ei võimalda, et inimene saaks ise otsustada, kas ta sobib tööle või mitte. Teiseks töötavaks lahenduseks on pärast seda, kui inimene on oma tervise teemadest ise rääkinud, temalt töövõime ja konkreetsete tegevuspiirangute kohta otse küsimine, et osata töötaja vajadusi paremini mõista ja mitte pakkuda ebasobilikke lahendusi. Toodi välja, et vahel võivad sarnase diagnoosi või puudega inimesel olla väga erinevad vajadused, mistõttu on igale töötajale tarvis individuaalset lähenemist.

Töötava lahendusena toodi välja ka abi ja nõustamise otsimine TK-st, aga ka koostöövõimaluste leidmine mujalt, näiteks ülikoolidest või valdkondlike liitude kaudu. Näiteks on rõivatööstusettevõtte kaasanud tervishoiu erialade üliõpilasi, et kaardistada oma organisatsioonis tervist toetavate meetmete mõju ning leida head viisid töötajate toetamiseks.

Intervjuudest tööandjatega ilmnas ka see, et endiselt eksisteerivad ühiskonnas stigmad erivajadustega ja vähenenud töövõimega inimeste suhtes. Osalt leiti, et vanem generatsioon on endiselt VTI-de osas tõrjuvam, nooremad aga suhtuvad erivajadustesse sallivamalt.

„Kust tuleb probleem, on vanemad inimesed, kes on elanud teises ühiskonnas ja kelle jaoks on erivajadused probleemiks. Ma nagu tajun, et vanemate inimeste jaoks on küsimusi rohkem, mida nooremal põlvkonnal ei ole. Noored ka toetavad rohkem, on positiivse suhtumisega“ (Katrin, kultuur, VTI-d ei tööta)

Stigmad tulevad eriti selgelt välja psüühiliste häirete ja nendest tulenevate erivajaduste puhul. Üks tööandja esindaja tunnistas, et psüühikahäiretega töötaja organisatsiooni toomine on keeruline ja eelkõige võivad töö vahetud korraldajad tunda, et see käib neile üle jõu. See on valdkond, milles

tuleks tööandjate teadlikkust rohkem tõsta ja julgustada tööandjaid ka töötajate toetamiseks nõu küsima.

Tööandjad on kokku puutunud ka teise stigmatiseeritusega, mis on seotud vanemaealiste töötajatega. Kartus kaotada töökohta on peamine takistaja, miks vanemaealine (vanaduspensionieelik või juba vanaduspensionär) ei räägi tööandjale vanusega seotud terviseprobleemidest. Vanemaealine töötaja vajaks sageli osakoormusega töötamise võimalust, samuti töökoha ja vahendite kohandamist. Kuigi töötajal on võimalik neid asju küsida, tehakse seda harva.

„Teatud vanuse saabudes on hirm, et nad asendatakse noorematega, seda on ikka tajuda [organisatsioonis]. Vanemad inimesed [...] võib-olla vajaks juba teistsugust töötooli või arvutihiirt, aga ta ei räägi sellest, sest ta on ju kogu aega selle tooli peal istunud ja no „kuidas ma hakkam siis nüüd tööandjale tüli tegema?“ ... või siis tüli ja kulu tegema.” (Katrin, kultuur, VTI-d ei tööta)

3.6.1.3 VTI-de kogemused tööandjate suhtumisega

Intervjuudes VTI-dega käsitleti ka nende kogemusi tööandjate suhtumise ja hoiakutega. Teadvustades enda nõrgemat positsiooni tööturul, **ei julge osa VTI-sid tööandjale tunnistada, et neil on vähenenud töövõime ja sellest tulenevalt vajaksid nad töö tegemiseks kohandusi.** Osades valdkondades tajutakse halvustavat suhtumist terviseprobleemidega inimestesse. Näiteks kirjeldab üks intervjuueeritu, kuivõrd klienditeeninduses on oluline, et ei oleks füüsiliselt näha, et inimesel on midagi teisiti.

„Kui sul on ikka näkku kirjutatud, et sul on midagi viga, siis sind kindlasti ei võeta tööle.“ (Annabel, OTV, töötab, eesti, 25–29)

Tõrjuv suhtumine võib olla seotud ka töövõime vähenemise põhjusega, näiteks vaimse tervise probleemide puhul ei öelda otseselt ehk midagi, ent suhtumises on tajutav muutus ja ohtu võib sattuda ka tööandja juures edasi töötamine.

„Ma olen ühte asja tähele pannud, et kui me hakkame rääkima meie firmas, siis suhtumine muutub. Sa võid olla kõik normaalne ja kõik, aga tahes-tahmata tekib nagu tööandja ja töölise vahel ehk minu vaheline niisugune teatud mõttes... Noh, kuidas ma ütlen nagu diskrimineerimine... Klassifitseerimine, et sa oled ikkagi nagu loll ja nii edasi. Et sinuga ei saa päris arvestada. Ja ma ei ole tahtnud seda rääkida, vähemalt selles firmas.“ (Silver, OTV, ametlikult ei tööta, eesti, 35–39)

Psüühilise erivajadusega inimesed tajuvad stigmat enam kui füüsiliste probleemidega inimesed. See peegeldab ühiskonna levinud suhtumist intellektipuudega või psüühikahäiretega inimestesse. Näiteks ei usaldatud intellektipuudega inimesele ettevõttes tööülesandeid ega antud tööks vajalikke vahendeid. Lõpuks sunniti ta alla kirjutama lahkumisavaldusele.

„Alguses ma läksin ühte suuremasse ettevõttesse, aga no seal põhimõtteliselt mul ei lastudki tööd teha. Ja noh, ja siis arvati ka, et ma ei oskagi midagi teha, sellepärast et mul ei lastudki midagi teha.“ (Remo, OTV, töötab, eesti, 20–24)

Huviõpetajana töötav naine kirjeldab aga, et haridusvaldkonnas on eelarvamused psüühiliste häirete osas eriti tajutavad: ta on kindel, et kui teataks, et tal on bipolaarne meeleoluhäire, ei saaks ta enam lapsi õpetada ega selles valdkonnas töötada.

„Mulle nagu olulisem on praegu see, et see info ei leviks ja need [meetmetest tulenevad hüved] ei ole nii suured summad. [...] Tähendab, ma olen öelnud muidugi sellele [inimesele], kes mind nagu nii-öelda tööle sinna võttis. [...] Olen öelnud, et mul on olnud küll närvide ja psüühikaga probleeme. Aga muidu [kui ma diagnoosist räägiks] ta ütleb, et sa ei tohi õpetada, kui sa skisofreenik oled või noh, ühesõnaga. [...] Et see võib-olla mõnes muus asutuses ei ole nii, aga vaat, õpetajate puhul tuleb sellise informatsiooniga ikka ettevaatlik olla.“ (Maarika, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Vahel tingib haigusest rääkimise vajaduse puude või erivajaduse nähtavus. Näiteks seljaaju kahjustusega naine pelgas esialgu kolleegidele öelda, et tal on vähenenud töövõime. Aga kuna tal on päevi, mil kõndimine on kõikuv ja võib tunduda, nagu ta oleks purjus peaga tööle tulnud, siis arusaamatuste vältimiseks hakkas ta kolleegidele selgitama, miks ta võib komistada ja järsku kukkuda või miks tal aeg-ajalt asjad käest ära kukuvad.

„Õnneks nad on nagu kõik olnud siiani väga toeks ja, ja keegi ei ole sellest mingit probleemi teinud, et see on mul väga nagu vedanud.“ (Kadri, PTV, töötab, eesti, 40–45)

Intervjuudes jagatud kogemuste põhjal võib väita, et tööandjate teadlikkus VTI-de kaasamisest on madal. Analüüsis ilmneb, et tööandjate valmidus inimestele sobivaid töötingimusi luua ei olene sellest, kas tööandja on teadlik töötaja vähenenud töövõimest või VTI-de tööhõives osalemiseks loodud meetmete olemasolust. **Eelkõige oleneb see tööandja eelhäälestusest, üleüldisest organisatsioonikultuurist ja inimlikkusest.** Kaks süsteemist väljunut kirjeldasid, et kuigi nad on töövõimeliseks hinnatud ja ametlikult tööandja nende vähenenud töövõimega arvestamisel tuge ei saa, tullakse töökohas siiski murede esinemisel vastu.

„Ma saan käega hakkama, aga ütleme näiteks praegusel ajal väljas on mul väga karm teha. Ses suhtes töö juures meister on ka nii palju vastu tulnud, et ta päris mind nagu pooleks päevaks kuskile välja nagu midagi nokitsema ei saada, [kuna käsi on külmatundlik].“ (Karmo, süsteemist väljunud, töötab, eesti, 35–39)

Teisalt isegi juhul, kui tööandja on kursis, et tema töötajal on vähenenud töövõime ning ta on teadlik levinumatest meetmetest, näiteks sotsiaalmaksu hüvitamisest ja seitsmest lisapuhkepäevast, kirjeldatakse intervjuudes juhtumeid, kus **igapäevatöös siiski tegevuspiirangutega ei arvestata ja justkui unustatakse ära, et VTI-le oleks vaja kujundada talle sobiv töökoht.**

„See [vähenenud töövõime] pandi lihtsalt kirja, muud ei olnud midagi. Keegi ei küsinud, et kas sul on abi vaja, kõik oli täpselt samamoodi edasi.“ (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Võib täheldada, et lihtsamini mõistetavate tegevuspiirangutega arvestamine on tööandjale lihtsam. Siia kuuluvad näiteks konkreetsed raskuste tõstmise, sundasendite vältimise, puhkeaegade ettekirjutuse vms piirangud. Keerulisem on mõista psüühilistest erivajadustest tulenevaid probleeme, krooniliste haigustega (polüskleroos, Crohni tõbi) või vähiravi saavate inimeste töövõimekust ja neile vajalikke kohandusi.

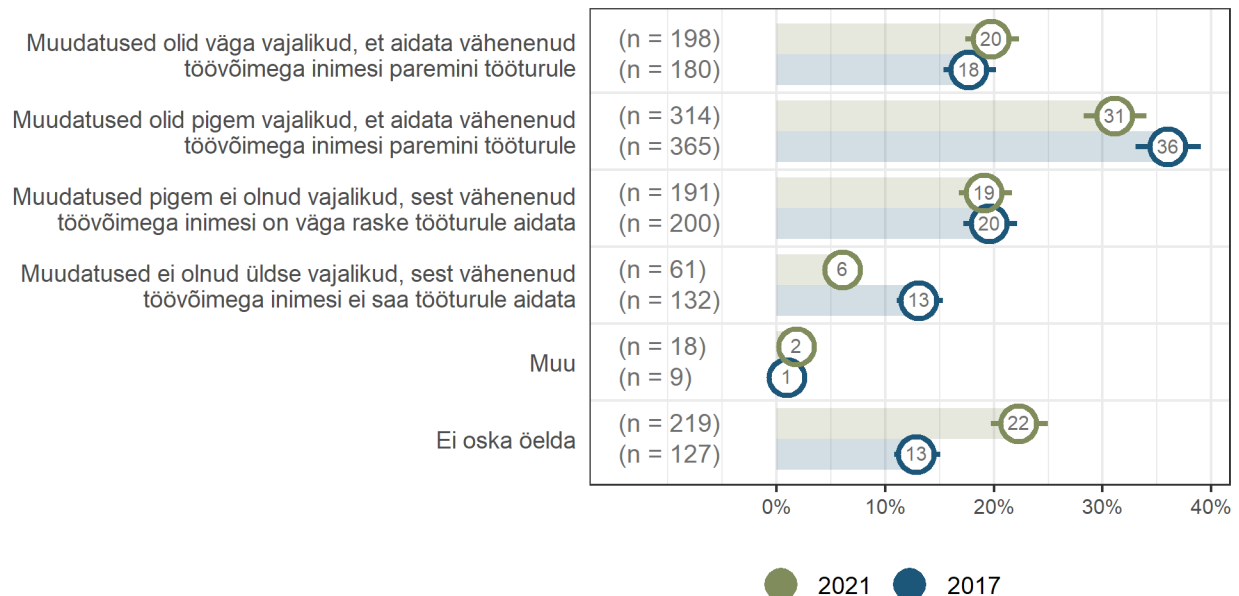
Kuigi otseselt vaenulikku tööandjate suhtumist kohtas intervjuudes harva, süüdistas ühel juhul tööandja Crohni tõvega inimest ise endale terviseprobleemi tekitamises, olles tegelikult teinud ise vigu tööjõu planeerimisel, mistõttu tuli VTI-l teha ületunde.

„Tööandja suhtumine oli sitt, tema suhtus nii, et mina olen ise selles süüdi, et mina ise olen süüdi, jõin red bulli või midagi, tegelt see ei ole seotud red bulli, see pole isegi alkoholiga seotud. See on suure stressi ja ülekoormusega [...] töötunde oli kahe töökoha eest. Seda on ilmselgelt liiga palju kui minu töövõime on 50% mitte 200%. Ja see ülemus ei öelnud mulle, et mul ei tule [suveks] sinna teist vahetust.“ (Indrek, OTV, ei tööta, 30–34)

3.6.2 Hoiakud TVR-i suhtes

2017. aasta küsitlusega võrreldes on vähenenud töövõimega inimeste suhtumine töövõimereformi veidi muutunud (vt Joonis 142). Mõnevõrra on vähenenud nende inimeste osakaal, kes muudatusi üldse vajalikuks ei pidanud (2017. a ca 13% ja 2021. a 6%). **Samas ei ole märgata positiivsete hoiakute olulist kasvu**, vaid suurenenud on hoopis nende inimeste osakaal, kes ei oska töövõimereformile hinnangut anda: 2017. aastal 13% ning 2021. aastal 22% valisid vastusevariandi „Ei oska öelda“.

Joonis 142. Suhtumine töövõimereformi 2017. ja 2021. aastal (protsent vähenenud töövõimega inimestest)

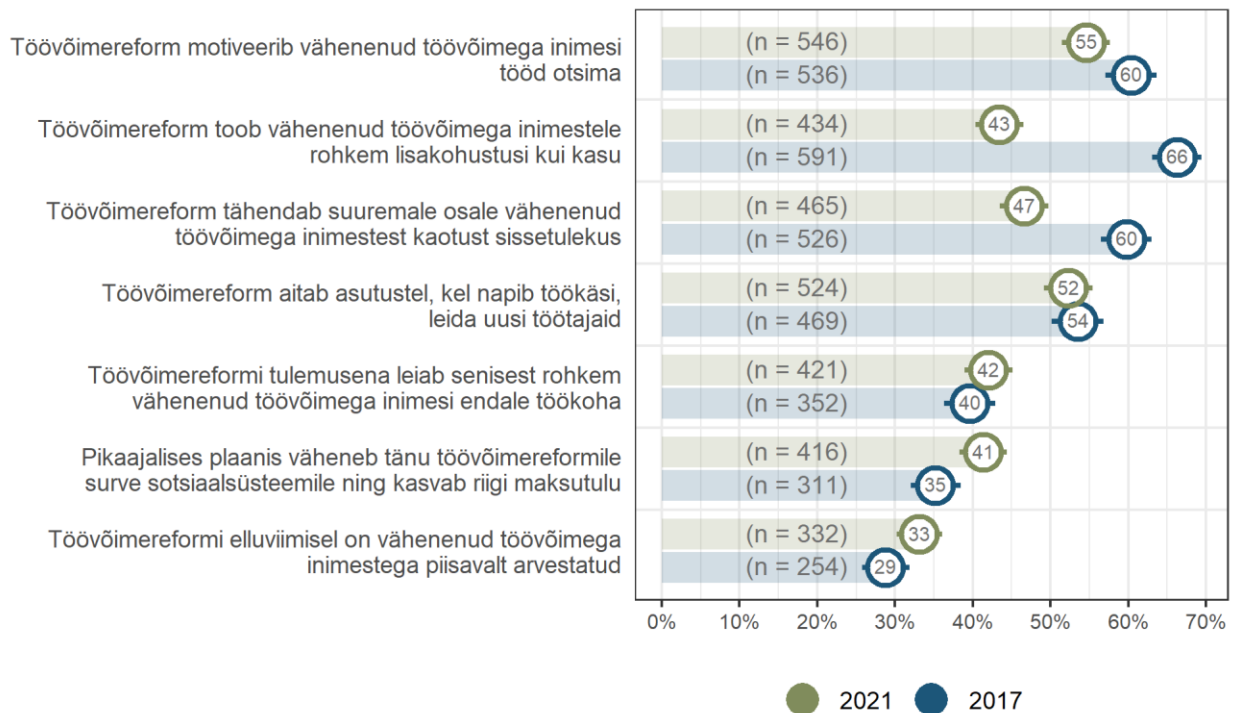


Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus (2021 tähiseiga) D03: „2016. aastast pakub riik vähenenud töövõimega inimestele uusi teenuseid, mis aitavad tööd leida ja tööturul püsida. Uue hindamise läbinud inimesed saavad töövõimetuspensionäri staatuse asemel vähenenud töövõimega inimese staatuse ning töövõimetuspensionari asemel makstakse neile uutel alustel töövõimetoetust. Milline väide iseloomustab kõige paremini Teie suhtumist töövõimesüsteemi muutmisel ehk töövõimereformi?“

Lisaks hinnangutele TVR-iga kaasnevate muudatuste vajalikkusele hindasid VTI-d ka muid TVR-iga seonduvaid aspekte. Võrreldes 2017. aasta küsitlusega on 2021. aastal VTI-de hulgas vähem hirmu TVR-i tõttu sissetuleku kaotuse ning lisakohustuste tekkimise ees (vt Joonis 143). Ligikaudu 23 protsendipunkti on vähenenud nende osakaal, kelle arvates TVR toob rohkem lisakohustusi kui kasu ja 13 pp on vähenenud arvamus, et TVR toob vähenenud töövõimega inimestele kaotuse sissetulekus.

Teiste käsitletud TVR-i aspektide osas 2017. ja 2021. aasta küsitluse tulemustes olulisi erisusi ei esinenud. Ligikaudu pooled või veidi enamad (55%) arvasid 2021. aastal, et TVR motiveerib VTI-sid tööd otsima ja aitab asutustel, kel napib töökäsi, uusi töötajaid leida. Ligikaudu 42% arvas, et TVR-i tulemusel leiab senisest rohkem VTI-sid endale töökoha ja pikaajalises plaanis väheneb surve sotsiaalsüsteemile ning kasvab riigi maksutulu. Vaid ligikaudu kolmandik VTI-dest tundis, et TVR-i elluviimisel on vähenenud töövõimega inimestega piisavalt arvestatud.

Joonis 143. Töövõimereformi puudutavate väidetega pigem nõus või täiesti nõus inimesed 2017. ja 2021. aastal (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus (2021 tähisega) D04: „Palun hinnake, kuivõrd Te nõustute järgmiste töövõimereformi puudutavate väidetega.“

Töövõimereform on andnud inimestele kindlustunnet juurde. Nii toob näiteks sotsiaalvaldkonnaga seotud intervjuueritud mees välja, et tema läks töövõimet hindama alles pärast reformi, sest kartis, et töövõimetuspensionärina oleks ta peagi oma töökoha kaotanud.

„Aga enne seda kui oli 100% puuduv töövõime, varem see oli 1. grupp protsentide järgi, see ei olnud töötav, sa ei võinud töötada. Kui ma oleks vormistanud enne reformi, enne 2016. aastat, siis ma ei oleks saanud töötada. Ma vormistasin siis, kui reformist oli juba aasta aega möödas, 2017. aastal, kui juba lasti kõigil töötada. [...] Seepärast üks suurimaid plusse selle reformi puhul oli, et absoluutselt kõigil lubatakse töötada. Osalise töövõimega, puuduva töövõimega – palun. Kui on soov ja tervis lubab.“ (Mihhail, PTV, töötab, vene, 55–59)

3.6.3 Vahekokkuvõte

Vähenenud töövõimega inimeste hoiakud töötamise suhtes ei ole 2017. aastaga võrreldes muutunud, samuti ei ole muutust toimunud mittetöötavate VTI-de tööle asumise soovis. Küll aga tajutakse tööandjate hoiakute muutust. Varasemaga võrreldes on vähenenud nende VTI-de osakaal, kelle arvates ei ole tööandjad motiveeritud vähenenud töövõimega inimesi tööle võtma.

Töövõimereformi vajalikkust hinnates on vähenenud nende inimeste osakaal, kes ei pea muudatusi üldse vajalikuks, samas aga ei ole reformi vajalikkuse toetajate osakaal suurenenud. Võrreldes 2017. aastaga on VTI-de hulgas siiski märgatavalt vähem hirmu TVR-i tõttu sissetuleku kaotuse ning lisakohustuste tekkimise ees.

3.7 Kokkuvõtte eesmärgi saavutamise kohta

Töövõimereformile seati eesmärk, millega sooviti võimaldada erineva tervisekahjustusega ja vähenenud töövõimega inimestele parem juurdepääs tööturule, pakkudes selleks tuge ja erinevaid meetmeid. VTI-de töötamise toetamiseks tehti mitmeid samme. Näiteks seati osalise töövõimega inimestel töövõimetoetuse saamine aktiivsushõive kohustusega, et soosida VTI-de suuremat aktiivsust töötamisel või õppimisel. Samuti loodi juurde mitmeid uusi VTI-dele suunatud tööturuteenuseid ning laiendati juba olemasolevatele teenustele ligipääsu.

VTI-de hõive on aastate jooksul kasvanud eelkõige mitteaktiivsuse vähenemise arvelt ning registreeritud töötus on suurenenud peamiselt seetõttu, et rohkem inimesi on TVRi mõjul seotud töötukassaga. Eriti märkimisväärse kasvu on teinud osalise töövõimega inimeste hõive osakaal, mis on 4 aastaga kasvanud 44%-lt 61%-ni, ületades loodetud eesmärgi juba 2017. aastal (50%). Tööturul on eelisseisus kõrgema haridusega VTI-d, üle 30-aastased (võrreldes kuni 30-aastastega), naised võrreldes meestega ning osalise töövõimega inimesed võrreldes puuduva töövõimega inimestega. Lisaks mõjuvad VTI-de hõivele positiivselt ka alampalga suurenemine, riikliku keskmise brutopalga kasv ja SKP kasv ehk teisisõnu majanduse soodne olukord ühiskonnas. Positiivsena võib välja tuua ka selle, et COVID-19 pandeemia ei mõjutanud oluliselt VTI-de hõivet. Kuigi väike hõive langus toimus, siis toimus see sarnaselt ning isegi veidi paremini võrreldes täielikult töövõimelise elanikkonnaga. Koroonapandeemia algus, kui kehtisid laiaulatuslikud piirangud, omas suuremat negatiivset mõju FIE-dest VTI-dele, kes näiteks tegelesid oma toodete müümisega. Samas oli intervjuueritud osapoolte sõnul koroonapandeemial ka positiivne mõju – paljude tööturuteenuste osutamine muutus paindlikumaks.

Töötavad VTI-d on hõivatud peamiselt töölepingu ning täiskoormusega ning just puuduva töövõimega inimeste hulgas on rohkem neid, kes töötavad võlaõigusliku lepingu alusel ja teevad vabatahtlikku tööd. Kuigi täiskoormusega töötavate VTI-de osakaal on aja jooksul kahanenud, siis leiavad paljud siiski, et tööandjad ei soosi osalise koormusega töötajaid. VTI-de hinnangul on paindlikumad töötingimused, sh kaugtöö tegemise võimalus, võimalikud eelkõige kõrgemat haridust nõudvatel ametikohtadel võrreldes lihttööga. Ameti lõikes töötavadki VTI-d võrreldes kogu rahvastikuga rohkem madalamatel ametikohtadel. Ühtlasi on suur osa OTV-dest järjepidevalt hõivatud ning kuigi töö katkestamisi veidi esineb, siis ei joonistu välja konkreetset põhjuste mustrit.

Kuigi VTI-de hõive on kasvanud, siis on VTI-de hinnangul endiselt terve rida takistusi, mis töö leidmise või seal püsimisega kaasnevad. Põhilised on näiteks kõrge vanus, ebastabiilne haiguse kulg, tõmbekeskustest väljaspool elamine ning eesti keele oskuse puudumine, aga teisalt ka üldine VTI-

de stigmatiseerimine ühiskonnas. Tõdetakse, et hoiakud VTI-de ning nende töötamise suhtes on muutunud veidi paremaks, siis on endiselt veel väga pikk tee selles osas käia.

Oluline positiivne nihe on 2012. aastaks toimunud VTI-de hinnangutes aktiivsushõudele võrreldes reformi alguse perioodiga. Üha enam inimesi peab aktiivsushõuet vajalikuks (52% 2021. aastal vs 37% 2017. aastal) ning ka üldiselt on VTI-de motivatsioon tööd leida ja aktiivne olla pigem kõrge. Tõusnud on ka VTI-de osalemine tööturukoolitustel ning tasemeõppel, mis on järjekordne näide, et VTI-d peavad enesearengut oluliseks. VTI-de seas on vähe selliseid nn professionaalseid töötuid, kes aktiivsushõudest olenemata tööd leida ei soovi. Neid iseloomustab vähene motivatsioon, nad ei pruugi olla rahul oma töövõimehindamise tulemusega, sageli on nad vanemaealised ja lihtsalt rahul oma praeguse elu ja sissetulekuga töövõimetoetuse näol.

Aastatel 2016–2020 on tõusnud ka VTI-de keskmine töövõimetoetuse suurus. Sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes ei ole aga töövõimetoetuse suurustes märkimisväärsed erinevusi. Aastate jooksul on tõusnud ka nende inimeste osakaal, kelle töövõimetoetust vähendati aasta jooksul vähemalt korra sissetuleku ülempiiri ületamise tõttu. Samas on oluline märkida, et nende osakaal kõigist töövõimetoetuse saajatest on püsinud läbi aastate sarnasel tasemel. Kuigi neid on võrreldes OTV-de kogu arvuga vähe, siis on tõusnud ka nende OTV-de osakaal, kellele on töövõimetoetuse maksmine lõpetatud, sest nad ei täida aktiivsuskohustust. Intervjueeritud VTI-d iseloomustavad töövõimetoetust töövõimekindlustusena või tagavaravariandina ning hea lisasissetulekuna.

Mitmekesise ning individuaalsetest vajadustest lähtuva tööturuteenuste ja toetuste paketi arendamine, juurutamine ning osutamine on olnud vajalik, et aidata vähenenud töövõimega inimestel säilitada töökohta või toetada neid uue töö leidmisel. Kuigi küsitlusest ning intervjuudest selgus, et VTI-de teadlikkus teenustest on madal, siis peab üle poolte küsitlusele vastanud VTI-dest tööturuteenuseid tööle aitamiseks väga vajalikuks. Ühtlasi peavad VTI-d oluliseks, et töötukassa juhtumikorraldajad ja konsultandid arvestaksid enam nende individuaalsete vajaduste, hariduse, varasema kogemusega ning tervisepiirangutega, teenustele ning tööle suunamisel. Ka TK juhtumikorraldajatega intervjuudest ilmneb, et alati ei ole seda piisavas määras võimalik teha ajapuuduse tõttu, aga ka seetõttu, et puudub ligipääs andmetele milliseid SKA või KOV-i teenuseid inimene juba kasutanud on. Seetõttu ongi oluline arendada süsteemsemat info liikumist TK, SKA ja KOV-ide vahel. Lisaks sellele on mitmete teenuste puhul vajalik arendada teenuste disaini või elluviimist, kuid sellega on TK ka juba järjepidevalt tegelenud.

Kuigi tööandjate küsitluse tulemused näitavad, et tööandjad on teadlikud VTI-dele pakutavatest meetmetest ning nad peavad neid kasulikuks, siis selgus intervjuudest, et teadlikkus võiks olla tööandjatel nii teenuste olemasolust oluliselt parem. Lisaks teadlikkuse tõstmisele on tööandjatele mõeldud teenustel vajalik muuta teenuste kasutamist vähem bürokraatlikumaks ja vähem ajakulukaks.

Tööandjate teadlikkus ja motiveeritus võtta tööle VTI-sid on küll veidi tõusnud, kuid võiks endiselt olla intervjueeritud osapoolte hinnangul kõvasti parem. Ka ühiskonnas on toimunud väike positiivne hoiakute nihe VTI-de ja nende töötamise suhtes, siis on hoiakute muutumises palju arenguruumi.

Analüüsides VTI-de hõivet, töövõimetoetusi, tööturuteenuseid ning VTI-de haridust ja õpinguid võib väita, et loodud eesmärk on suuresti saavutatud. Sellegipoolest tuleb jätkuvalt tegeleda igakülgset VTI-de toetamisega. Rõhku tuleb panna VTI-dele mõeldud teenuste ja toetuste järjepidevale arendamisele, sh VTI-de ja tööandjate teadlikkuse tõstmisele teenustest, aga ka ennetavatele meetmetele ning ühiskonna hoiakute muutmisele, millest viimane võtab loomulikult pikemalt aega, kuid mis ei ole seejuures vähemtähtis.

4 Eesmärk: VTI-de võimekus tööd leida suureneb ning nende majanduslik olukord paraneb

4.1 Sissejuhatus

Üheks peamiseks töövõimereformi eesmärgiks oli VTI-de majandusliku olukorra ning töö leidmise võimekuse parendamine. On selge, et eesmärk 4 on omavahel tugevalt seotud eesmärgiga 3, millega sooviti võimaldada erineva tervisekahjustusega ja vähenenud töövõimega inimestele parem juurdepääs tööturule, pakkudes selleks tuge ja erinevaid meetmeid. VTI-de võimekus tööd leida ning oma majanduslikku olukorda parandada sõltub seega ühest küljest neile pakutavast toe ja meetmete paketist, teisalt aga majanduse üldisemast olukorrast ühiskonnas ning hoiakutest vähenenud töövõimega inimestesse ja nende töötamisse. Selleks, et välja selgitada, kuivõrd on paranenud VTI-de majanduslik olukord, antakse järgnevas peatükis ülevaade VTI-de sissetulekute reformi perioodil ning nende enda hinnangutest oma majanduslikule toimetulekule. Samuti vaadatakse, kui palju on VTI-de hulgas toimetulekutoetuse saajaid ning milline on nende sotsiaaldemograafiline taust.

Peatükk annab vastused järgmistele uuringule püstitatud uurimisküsimustele (tsiteeritud hankedokumendist):

25. Kuidas on tööealiste töövõimetuspensionäride ja VTIdel netosissetuleku tase perioodil 2011-2020 muutunud (sh võrreldes riikliku keskmise palgatasemega) ning kuidas nende ameti- ja tegevusalane profiil on sel perioodil muutunud? sh võrrelda VTI netosissetuleku suhet riikliku keskmise palgatasemega käesoleval hetkel ja tööealise töövõimetuspensionäri netosissetuleku suhet riikliku keskmise palgatasemega enne TVRi rakendumist. sh milline oli korrigeeritud netosissetulekute muutuse trend, arvestades perioodi inflatsiooni? sh millised erinevused esinevad erinevatesse sotsiaal-demograafilistesse gruppidesse kuuluvatel tööealistel töövõimetuspensionäridel ja VTIdel? (vt ptk 4.2.1)
26. Kuidas on muutunud püsivalt töövõimetute inimeste hinnangud oma majanduslikule toimetulekule (sh võrreldes 2017. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt läbi viidud uuringuga)? (vt ptk 4.2.2)
29. Milline on püsivalt töövõimetute inimeste osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas, milline on olnud muutus perioodil 2011-2020? sh kui suur osa töövõimetuspensionari või töövõimetoetuse saajatest saab toimetulekutoetust ja milline on nende profiil peamistes sotsiaal-demograafilistes lõigetes? (vt ptk 4.2.3 ja 4.2.4)

4.2 VTI-de sissetulekud ja inimeste hinnang majanduslikule toimetulekule

4.2.1 Sissetulekud

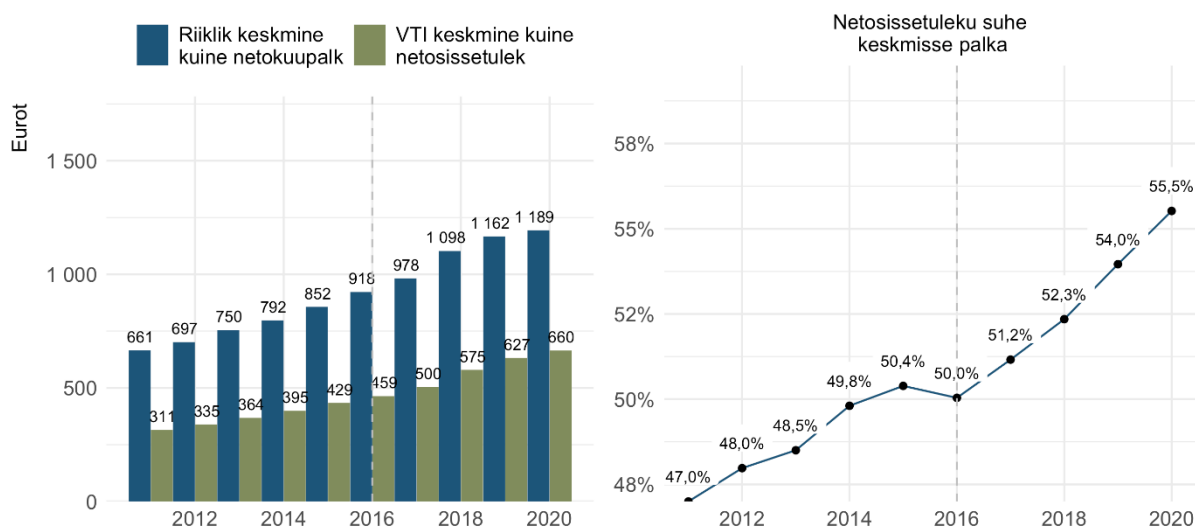
Tööealiste 15–65-aastaste vähenenud töövõimega inimeste (aasta lõpu seisuga) keskmine kuine netosissetulek⁵⁸ on perioodil 2011–2020 pidevalt kasvanud, ulatudes 2020. aastal 660 euroni. 2011. aastal oli nende keskmine kuine netosissetulek 311 eurot.

Keskmisest riiklikust netokuupalgast moodustab kogu vähenenud töövõimega inimeste kuine netosissetulek veidi rohkem kui poole (2020. aastal 56%). Netosissetuleku suhe keskmisesse palka on kasvanud 2011. aasta 47%-lt 2020. aastal 56%-ni (vt Joonis 144).

Netosissetuleku osakaal keskmisest palgast ei erine väga palju reformieelsel ja reformijärgsel perioodil. Siiski, kui perioodil 2014–2016 püsis netosissetuleku suhe keskmisesse palka samal tasemel (50%), siis alates 2017. aastast on see igal aastal 1–2 protsendipunkti võrra kasvanud.

Vähenenud töövõimega inimeste keskmist kuist netokuusissetulekut tõstab toetusega samaaegselt saadav töötasu. Üksnes töövõimetoetust või töövõimetuspensionini saanute sissetulek on ligikaudu poole väiksem. 2020. aastal oli töötavate vähenenud töövõimega inimeste keskmine kuine töötasu ligikaudu 631 eurot, kuid keskmine töövõimetoetus 294 ja töövõimetuspension 266 eurot.

Joonis 144. Vähenenud töövõimega inimeste keskmine kuine netosissetulek võrrelduna riikliku keskmise kuise netokuupalgaga perioodil 2011–2020



Allikas: autorite arvutused registriandmete põhjal.

⁵⁸ Netosissetulekuna on arvestatud töist sissetulekut ja töövõimetuspensionini/töövõimetoetust. Muid toetusi/hüvitisi ei ole arvestatud.

Vähenenud töövõimega inimeste kuine keskmine netosissetulek on ajas kasvanud rohkem kui tarbijahinnaindeks. Kui perioodil 2012–2020 on tarbijahinnaindeksi väärtus varieerunud vahemikus +3,9% kuni -0,5%, siis netosissetulekukasv on varieerunud +5,3% kuni +14,9% vahel. Seega on ka inflatsiooni arvesse võttes nende netosissetulek ajas kasvanud. Suurem erinevus netosissetuleku kasvus ilmnes eelmise aastaga võrreldes 2018. aastal, kus netosissetulek kasvas 2017. aastaga võrreldes peaaegu 15%, kuid tarbijahinnaindeksi väärtus oli 3,4%. Varasematel ja ka hilisematel aastatel on netosissetuleku kasv jäänud alla 9%.

Tööealiste töövõimetuspensionäride ja osalise ning puuduva töövõimega naiste kogu keskmine kuine netosissetulek on kõrgem kui meeste oma ja seda kõigil aastatel vahemikus 2011–2020. Näiteks 2011. aastal oli meeste keskmine kuine netosissetulek 305 eurot (46% keskmisest palgast) ja naistel 316 eurot (48% keskmisest palgast). Naiste kõrgemat keskmist kuist netosissetulekut selgitab see, et töövõimetoetuse ja töövõimetuspensiooni saajate hulgas on töötavaid naisi rohkem ja kuna töötasu on kõrgem kui töövõimetoetus või töövõimetuspension, siis see tõstab ka naiste kogu keskmise kuise netosissetuleku kõrgemaks meeste omast. See võib ka selgitada asjaolu, miks viimastel aastatel on erinevus keskmistes kuistes netosissetulekutes keskmisesse palka meeste ja naiste vahel mõnevõrra kasvanud (53% vs. 58%) – toetuse saamise ajal töötamine on reformijärgselt suurenenud. Kui vaadata eraldi töövõimetoetust, töövõimetuspensiooni ja töist tulu, siis on igas lõikes meeste keskmine sissetulek kõrgem kui naistel.

Vanusegruppide lõikes on keskmine kuine netosissetulek ja selle suhe keskmisesse palka kõrgeim 25–54-aastaste seas (689 eurot ja 58% keskmisest palgast 2020. aastal) ja madalaim 15–24-aastastel (471 eurot ja 40% keskmisest palgast 2020. aastal). Selle põhjuseks on asjaolu, et 25–54-aastaste seas on töötavaid inimesi rohkem võrreldes kõige noorema (15–24) ja kõige vanema vanusegrupiga (55–65). Samuti on töötavatel 25–54-aastastel toetuse saajatel kõrgem töötasu kui 15–24-aastastel töötavatel toetuse saajatel.

Kõrgharidusega tööealiste töövõimetoetuse ja töövõimetuspensiooni saajate seas on keskmine netosissetulek ligikaudu 100 euro võrra kõrgem kui keskharidusega sarnase grupi seas ja rohkem kui 200 euro võrra kõrgem kui alg- ja põhiharidusega inimeste seas. Kõikides gruppides on aastate jooksul netosissetuleku suhe keskmisesse palka kasvanud (vt Tabel 11).

Tabel 11. Vähenenud töövõimega inimeste keskmine kuine netosissetulek ja selle suhe keskmisesse palka haridustasemete lõikes perioodil 2011–2020

Aasta	Alg- või põhiharidus		Keskharidus		Kõrgharidus	
	VTI-de keskmine kuine netosissetulek (eurot)	Netosissetuleku suhe keskmisesse palka (%)	VTI-de keskmine kuine netosissetulek (eurot)	Netosissetuleku suhe keskmisesse palka (%)	VTI-de keskmine kuine netosissetulek (eurot)	Netosissetuleku suhe keskmisesse palka (%)
2011	248	38	304	46	398	60
2012	265	38	328	47	426	61
2013	288	38	356	47	463	62

Aasta	Alg- või põhiharidus		Keskharidus		Kõrgharidus	
	VTI-de keskmine kuine netosissetulek (eurot)	Netosissetuleku suhe keskmisesse palka (%)	VTI-de keskmine kuine netosissetulek (eurot)	Netosissetuleku suhe keskmisesse palka (%)	VTI-de keskmine kuine netosissetulek (eurot)	Netosissetuleku suhe keskmisesse palka (%)
2014	312	39	388	49	499	63
2015	339	40	422	50	543	64
2016	363	40	453	49	579	63
2017	400	41	497	51	622	64
2018	468	43	576	52	701	64
2019	519	45	629	54	755	65
2020	551	46	664	56	790	66

Allikas: autorite arvutused tuginedes registriandmetele.

Märkus. Kuise netosissetulekuna on arvestatud töist sissetulekut ja töövõimetuspensionit/töövõimetoetust. Teisi toetusi/hüvitisi ei ole arvestatud.

Kui vaadata keskmist kuist netosissetulekut OTV, PTV ja TVM-ide lõikes, siis on samuti üle aja kasvanud sissetulekud (vt Tabel 12). Kõrgeim on sissetulek OTV-de seas ja madalaim PTV-de seas.

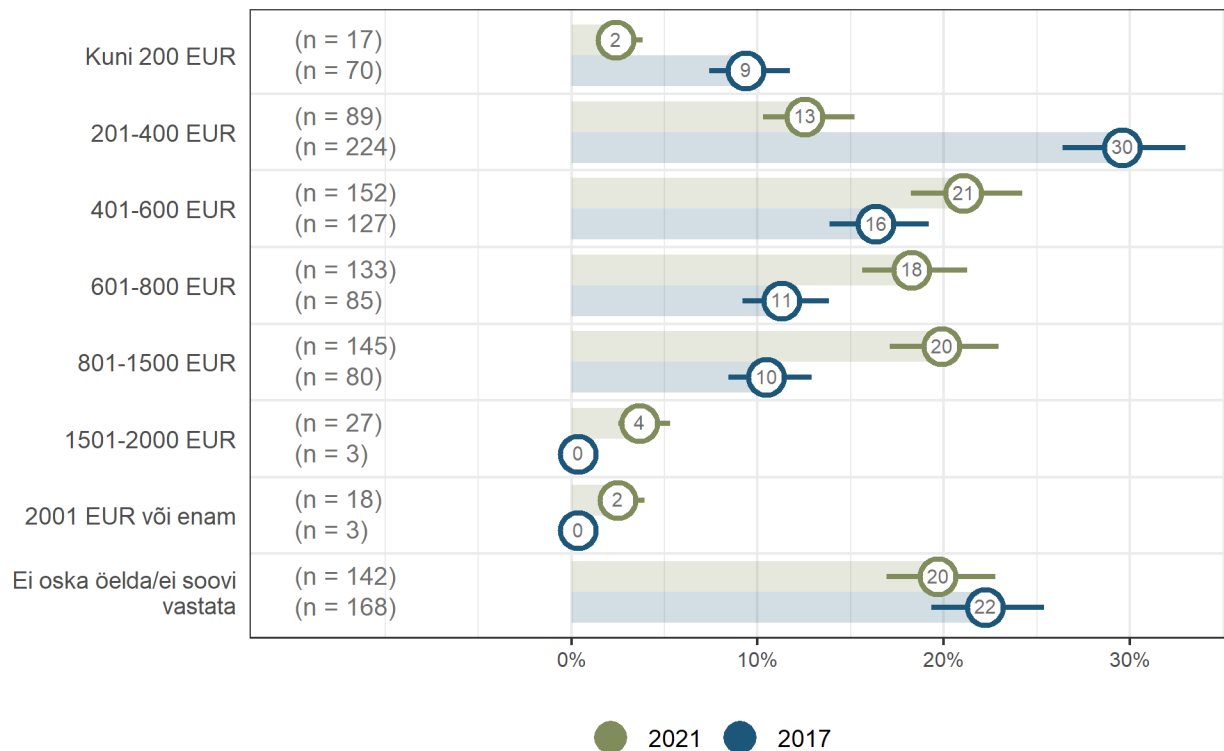
Tabel 12. Keskmine kuine netosissetulek OTV, PTV ja TVM-ide lõikes perioodil 2011-2020

Aasta	Keskmine OTV netosissetulek (eurot)	Keskmine PTV netosissetulek (eurot)	Keskmine TVM netosissetulek (eurot)
2011	...	...	311
2012	...	...	335
2013	...	...	364
2014	...	...	395
2015	...	...	429
2016	348	322	463
2017	533	412	504
2018	639	474	554
2019	699	515	594
2020	730	550	634

Allikas: autorite arvutused tuginedes registriandmetele.

Küsitlusandmed 2017. ja 2021. aasta võrdluses kinnitavad, et VTI-de sissetulekud nii isikliku sissetulekuna kui ka leibkonnaliikme kohta arvestatuna on suurenenud. Kui 2017. aastal kuulus 39% vastanutest leibkonda, mille keskmine kuine sissetulek jäi alla 400 euro, siis 2021. aastal oli taolisi vastajaid 15% (vt Joonis 145). Võrreldes 2017. aastaga on 17 protsendipunkti võrra suurenenud VTI-de osakaal, kelle sissetulek leibkonnaliikme kohta kuus oli 601–1500 eurot.

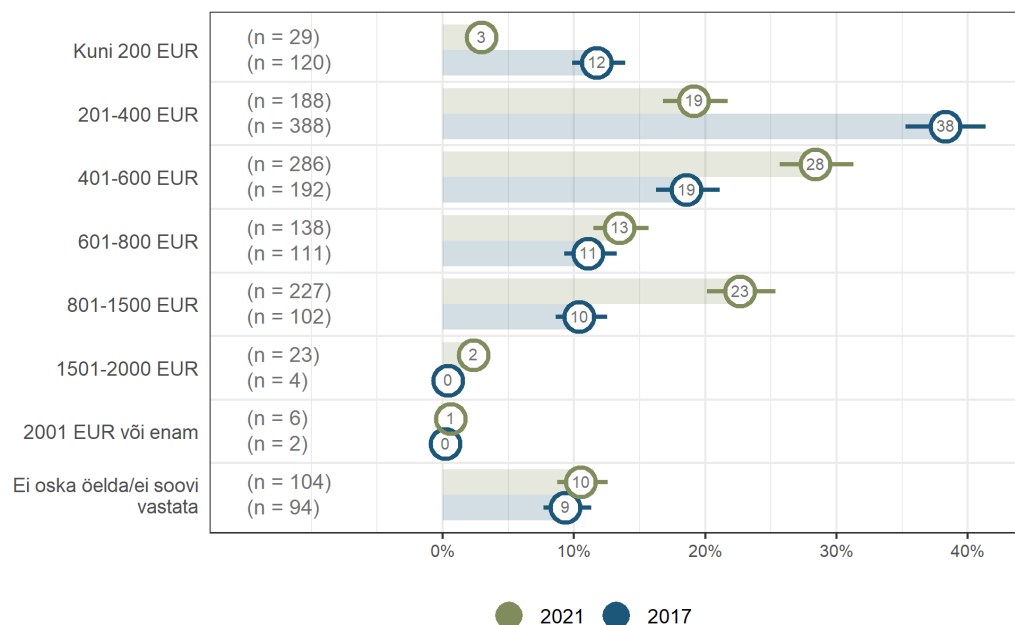
Joonis 145. Leibkonna ühe kuu keskmine netosissetulek leibkonnaliikme kohta (protsent vähenenud töövõimega inimestest, kes elavad kodus ja kelle leibkonnas on rohkem kui 1 liige)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus F04: „Kui suur on tavaliselt ühe kuu jooksul Teie leibkonna keskmine netosissetulek ühe leibkonnaliikme kohta, arvestades kõiki sissetulekuallikaid? Selle arvutamiseks liitke palun kokku kõigi leibkonnaliikmete sissetulekud (sh palgad, pensionid, toetused, stipendiumid ja muud tulud) ja jagage saadud summa leibkonnaliikmete arvuga.“

VTI-de isiklikku ühe kuu netosissetulekut arvestades on samuti madala sissetulekuga inimeste hulk vähenenud ja kõrgemat sissetulekut saavate inimeste osakaal suurenenud (vt Joonis 146). VTI-sid, kelle kuine netosissetulek oli alla 400 euro, oli 2021. aastal 28 pp vähem kui 2017. aastal. Märgatavalt on suurenenud VTI-de osakaal, kelle ühe kuu netosissetulek oli 401–600 eurot (10 pp võrra) või 801–1500 eurot (13 pp võrra).

Joonis 146. Ühe kuu keskmine isiklik netosissetulek (protsent vähenenud töövõimega inimestest %)

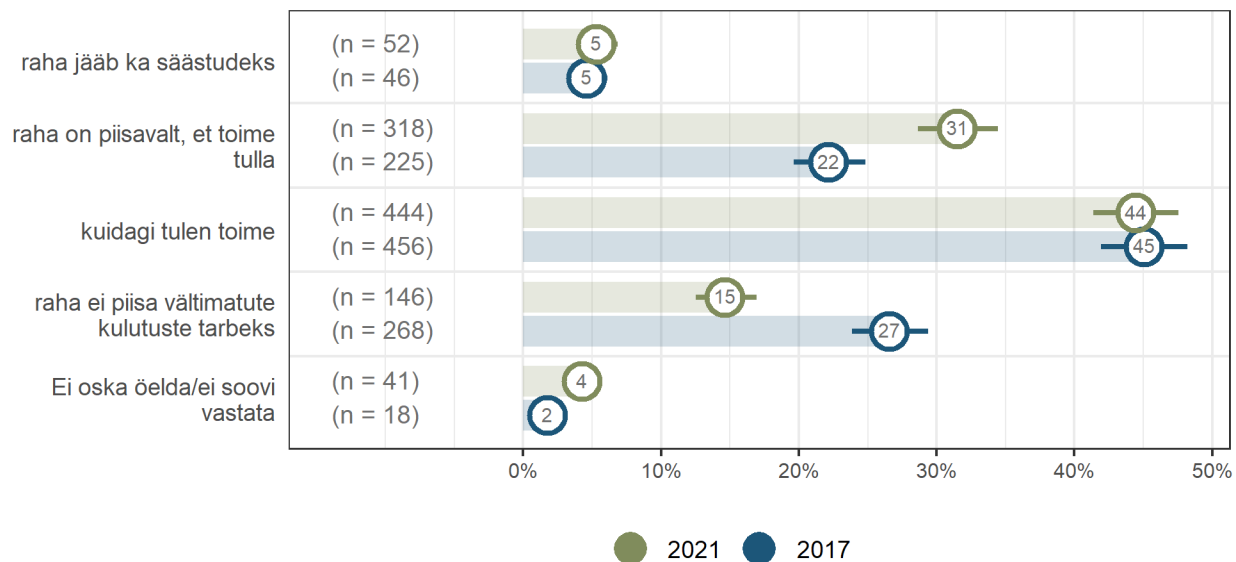


Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus F05: „Kui suur on tavaliselt ühe kuu jooksul Teie isiklik netosissetulek, arvestades kõiki sissetulekuallikaid?“.

4.2.2 Hinnangud rahalisele toimetulekule

Vähenenud töövõimega inimeste hinnangud oma isiklikule rahalisele sissetulekule on 2017. aastaga võrreldes muutunud veidi positiivsemaks (vt Joonis 147). Ligikaudu 9 protsendipunkti on suurenenud inimeste osakaal, kelle hinnangul on neil toimetulemiseks piisavalt raha. Vähenenud on nende VTI-de osakaal (ca 12 protsendipunkti), kellel ei jagu vältimatute kulutuste tarbeks raha.

Joonis 147. Hinnang oma isiklikule rahalisele sissetulekule (protsent vähenenud töövõimega inimestest)



Allikas: VTI-de küsitlus 2017 ja 2021, küsimus F06: „Kuidas Te hindate oma tänast isiklikku rahalist sissetulekut?“.

Kuigi VTI-de üldine majanduslik olukord on viimastel aastatel paranenud, ilmnesid intervjuudest püsivalt töövõimetute inimestega nende kokkuhoidlikud toimetulekutavad:

„On piisanud, aga mitte et elada, aga lihtsalt eksisteerida. Kui tahta ujulas käia – vees olemine mõjub valule hästi, siis peab seda tegema millegi arvelt. Toetusest piisab elamiseks, et mitte ära surra. Praegu piisab, kuigi on vähevõitu. Riideid ostan kõige kõrgema hinnaga kümne euro eest. Kogu aeg vaatan, kus on allahindlused ja ootad kampaaniat, siis saad endale midagi lubada. See on vähe ausalt öeldes. Aga kasinalt-kasinalt-kasinalt lihtsalt eksisteerida, seda saab. Ära surra ei ole võimalik.“ (Ljubov, PTV, töötab, vene, 60–64)

„Puuduv töövõime on ju 460 eurot. 200 raudselt kommunaalide peale, pean kokku hoidma, 100 läheb toidu peale. 50 eurot ravimite peale. 50 jääks alles, aga see on kuidas kunagi. Praegu kindlasti alles ei jää. Ma ei saa üldse aru. Ma käin poes, ostan ülivähe, leiba ja piima, kommi tahaks ka. Arve 30 eurot.“ (Agnes, PTV, ei tööta, eesti, 54–59)

Intervjueeritud VTI-de seas oli ka neid, kellele toetus (vahel ka koos muude toimetulekutoetusega) oli peamine sissetulek. Majanduslik toimetulek sõltus sellest, kas VTI-l on ülalpeetavaid või aitavad teised pereliikmed majanduslikult toime tulla. Üksikemast Merikesele olid toetused ainsad sissetulekud, millest lisaks elamiskuludele tuli tasuda ka kohtutäituri nõutavaid summasid. Sarnaseid lugusid oli ka teistel, näiteks peab OTV määras töövõimetoetust saav töötu Anatoli tasuma elatisraha. See tähendab, et elukaaslasele langeb suur lisakohustus ülal pidada ka Anatolit:

„Mulle makstakse 230 või 250 eurot, tegelikult see on vähe. Ja mul on veel alimente vaja maksta, aga alimendid on minimaalselt 290. Nii et igatahes on mul on vaja tööd või haltuurat otsida, selle raha eest ei ela ära.” (Anatoli, OTV, ei tööta, vene, 45–49)

Seega on paljude VTI-de perekonnad ja lähedased need, kellel lasub lisaks emotsionaalsele toetamisele ka majandusliku toe pakkumise kohustus. Seda tajutakse nõiaringis olemisena ning abikaasa suhtes ebaõiglasena.

Eriti keeruline on toime tulla peredel, kus püsivalt töövõimetu inimene vajab hooldamist. Lapsest saadik haige Pavel elab koos hooldajast emaga. Kahepeale on nende sissetulekuteks ema vanaduspension, hooldajatoetus, lisaks Paveli puudetoetus ja töövõimetoetus. Hetkel võimaldavad need pensionid ja toetused n-ö lihtsalt ellu jääda, kuid ei arvesta hooldajast lähisugulase hoolduskoormusega, mis ei võimalda tal täiskoormusel tööl käimist:

„Isegi tavalistel vanaduspensionäridel, kas see on siis väärikas pension, mida pensionärid saavad? Muidugi mitte. Lihtsalt inimesed elavad ära, kuidas saavad.” (Pavel, PTV, ei tööta, vene, 35–39; intervjuu tema hooldajast emaga)

4.2.3 VTI-de osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas

2020. aastal moodustasid 15–65-aastastest toimetulekutoetust saanud leibkonnaliikmetest 6% töövõimetuspensioni saajad, 12% osalise töövõimega inimesed ja 3% puuduva töövõimega inimesed (vt Tabel 13). Kuni 2017. aastani kasvas ainult töövõimetuspensioni saajate osakaal toimetulekutoetuse saajatest (10%-lt 24%-ni). Töövõimetuspensionäride osakaalu kasv toimetulekutoetuse saajate seas sel perioodil tulenes sellest, et toimetulekutoetuse saajate arv on üle aastate oluliselt vähenenud. Samas on toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride arv jäänud ligikaudu samaks või on vähenemine olnud väiksem. Alates 2018. aastast on toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride arv langenud (2020. aastal 6%). Selline langus toimus töövõimereformi järgselt töövõimetuspensioni saajate arvu vähenemise tõttu. Kui liita kokku nii töövõimetuspensioni saajate, osalise töövõimega inimeste kui ka puuduva töövõimega inimeste osakaal, siis oli 2019. aastal toimetulekutoetuse saajatest vähenenud töövõimega 25% ja 2020. aastal 21%. Siiski tuleb tähelepanu pöörata sellele, et kogu VTI-de osakaalu korral võib üks inimene kuuluda samal aastal mitmesse gruppi (nt liikuda töövõimetuspensionilt osalise töövõime peale) ja seetõttu vähenenud töövõimega inimeste koguarvus kajastuda mitu korda.

Tabel 13. Toimetulekutoetust saavate VTI-de osakaal 15–65-aastaste toimetulekutoetuse saajate hulgas perioodil 2011–2020

	Toimetuleku- toetust saanud unikaalsete leibkonna- liikmete arv	sh... TVP	sh... OTV	sh... PTV	TVP osakaal toimetuleku -toetuse saajatest (%)	OTV osakaal toimetuleku -toetuse saajatest (%)	PTV osakaal toimetuleku -toetuse saajatest (%)	VTI osakaal* toimetuleku -toetuse saajatest (%)
2011	32 502	3 411			10			10
2012	28 244	3 803			13			13
2013	24 806	3 960			16			16
2014	21 025	3 776			18			18
2015	18 244	3 359			18			18
2016	18 968	4 306			23			23
2017	17 181	4 061			24			24
2018	14 588	2 648	1 169	275	18	8	2	28
2019	12 858	1 371	1 416	436	11	11	3	25
2020	12 588	715	1 452	437	6	12	3	21

Allikas: autorite arvutused agregeeritud andmepäringu (STAR väljavõte) põhjal.

*Märkus. VTI osakaalu korral võib üks inimene kuuluda samal aastal mitmesse gruppi ja seetõttu vähenenud töövõimega inimeste koguarvus korduda.

4.2.4 Toimetulekutoetust saanute sotsiaaldemograafilised tunnused

Osalise töövõimega inimeste seas on toimetulekutoetuse saajaid ligikaudu 2% ja see on püsinud perioodil 2018–2020 samal tasemel (vt Tabel 14). Puuduva töövõimega inimeste seas on toimetulekutoetuse saajaid ligikaudu 1%. Töövõimetuspensionäride seas oli toimetulekutoetuse saajate osakaal kõrgem ja see on ka aastate jooksul tõusnud.

Tabel 14. Toimetulekutoetust saanud vähenenud töövõimega inimeste osakaal vähenenud töövõimega inimestest perioodil 2011–2020

	Toimetulekutoetust saanud TVP-de osakaal TVP-dest (%)	Toimetulekutoetust saanud OTV-de osakaal OTV-dest (%)	Toimetulekutoetust saanud PTV-de osakaal PTV-dest (%)
2011	3,2		
2012	3,4		
2013	3,3		
2014	3,2		
2015	2,8		
2016	3,7		
2017	3,8		
2018	4,4	2,2	1,0
2019	4,8	2,2	1,2
2020	4,9	2,2	1,1

Allikas: autorite arvutused registriandmete ja agregeeritud andmepäringu (STAR väljavõte) põhjal.

Kui 2011. aastal oli toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride seas veidi vähem kui 10 protsendipunkti rohkem naisi (56% vs. 44%), siis iga aastaga on erinevus meeste ja naiste vahel vähenenud ning 2020. aastal on toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride seas mehi ja naisi võrdselt (vt Tabel 15). Samas toimetulekutoetust saanud osalise või puuduva töövõimega inimeste seas on mõnevõrra rohkem mehi (vt Tabel 16). Nii toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride kui ka vähenenud töövõimega inimeste seas on enim 50–65-aastaseid ja kõige vähem 15–29-aastaseid.

Tabel 15. Toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride sotsiaaldemograafiline profiil perioodil 2011–2020 (%)

	Mees	Naine	15–29	30–39	40–49	50–65
2011	44	56	8	15	28	50
2012	45	55	7	14	26	52
2013	45	55	7	13	26	55
2014	45	55	6	15	26	53
2015	48	52	5	15	26	53
2016	48	52	6	16	26	53
2017	47	53	6	15	26	54
2018	47	53	5	13	24	57
2019	48	52	5	14	22	59
2020	50	50	4	12	24	59

Allikas: agregeeritud andmepäring sotsiaalkindlustusametist (STAR väljavõte).

Tabel 16. Toimetulekutoetust saanud vähenenud ja puuduva töövõimega inimeste sotsiaaldemograafiline profiil perioodil 2018–2020 (%)

	Aasta	Mees	Naine	15–29	30–39	40–49	50–65
Osalise töövõimega	2018	51	49	7	16	30	48
	2019	50	50	6	18	28	47
	2020	51	49	8	17	29	47
Puuduva töövõimega	2018	53	47	8	19	32	41
	2019	52	48	10	19	30	42
	2020	52	48	6	21	29	44

Allikas: agregeeritud andmepäring sotsiaalkindlustusametist (STAR väljavõte).

Nii toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride kui ka vähenenud töövõimega inimeste seas oli 2020. aastal enim toetuse saajaid Harju maakonnas. Toimetulekutoetust saanud töövõimetuspensionäride ja osalise töövõimega inimeste seas on rohkem inimesi veel Ida-Viru maakonnas (vastavalt 15% ja 20% toimetulekutoetuse saajatest) ja Tartu maakonnas (vastavalt 9% ja 11%), kuid puuduva töövõimega inimeste seas Tartu maakonnas (19%) ja Rapla maakonnas (11%).

Kui vaadata maakondade lõikes, kui paljud sealsetest VTI-dest saavad toimetulekutoetust, siis väga suuri erisusi ei paista (vt Tabel 17). Toimetulekutoetuse saajate osakaal on kõrgem Raplamaa ja Valgamaa vähenenud töövõimega inimeste seas. Teistest eristub ka Hiiumaa, kuid seal on tegemist väga väikese toimetulekutoetuse ja töövõimetuspensiooni saajate arvuga, mis mõjutab ka osakaalude leidmist.

Tabel 17. Toimetulekutoetust saanud vähenenud töövõimega inimeste osakaal maakonna VTI-dest 2020. aastal (%)

	TVP	OTV	PTV
Harju maakond	7	2	1
Hiiumaa maakond	44	5	5
Ida-Viru maakond	4	2	1
Jõgeva maakond	3	1	1
Järva maakond	2	1	1
Lääne maakond	5	3	1
Lääne-Viru maakond	4	3	1
Põlva maakond	6	2	1
Pärnu maakond	7	2	1
Rapla maakond	9	4	5
Saare maakond	3	1	0
Tartu maakond	4	2	2
Valga maakond	9	4	2
Viljandi maakond	7	2	1
Võru maakond	7	2	1

Allikas: autorite arvutused kasutades registriandmeid ja agregeeritud andmepäringut Sotsiaalkindlustusametist (STAR väljavõte).

Toimetulekutoetuse arvestamisel ja maksmisel lähtutakse leibkonna eelmise kuu netosissetulekust, jooksva kuu eluasemekuludest ja toimetulekupiirist. Sissetulekuna võetakse arvesse ka töövõimetoetust ja töövõimetuspensiooni, kuid ei arvestata puuetega inimeste sotsiaaltoetuse alusel makstud toetusi. Kuna ka madala palgaga töökoha vastuvõtmine võib toimetulekupiiril elava inimese sissetuleku viia üle toimetulekupiiri, jättes ta toimetulekutoetusest ilma või seda vähendades, siis avaldab see mõju ka inimese töömotivatsioonile. Intervjueeritud töötukassa juhtumikorraldaja hinnangul võib toimetulekutoetuse maksmine pärssida VTI motivatsiooni võtta vastu madala palgaga töökoht, kuna sealt saadav rahaline võit võib jääda väga väikseks. Toimetulekutoetuse maksmine ei peaks siiski olema eluaegne ning selle maksmisega võiksid inimesele kaasneda mingisugused kohustused.

Toimetulekutoetuse süsteemi peamiseks väljakutseks ongi tagada inimeste majanduslik ja sotsiaalne toimetulek, kuid samal ajal soodustada töötamist ja liikumist iseseisva parema toimetuleku poole. Töövõimelistele tööealistele inimestele on sotsiaalhoolekande seaduses (§ 134) kehtestatud aktiivsusnõuded (töötamine, töö otsimine, õppimine jne), mille mittetäitmisel võib kohalik omavalitsus jätta toimetulekutoetuse maksmata või selle summat vähendada. Siiski, kuna

toimetulekutoetuse saajad on pigem niigi väga madala sissetulekuga ja toimetulekutoetuse mitterakendamine halvendaks nende olukorda veelgi, siis rakendatakse seda pigem vähe. Samas on osalise töövõimega inimesed kohustatud tööd otsima ka töövõimetoetuse saamiseks.

4.3 Kokkuvõtte eesmärgi saavutamise kohta

Tööealiste 15–65-aastaste VTI-de keskmine kuine netosissetulek on perioodil 2011–2020 pidevalt kasvanud, seda ka arvestades suhet keskmise riikliku palgaga ning võrreldes tarbijahinnaindeksi kasvuga. Netosissetulekuid soo lõikes võrreldes ilmneb, et läbi aastate on naiste kogu keskmine kuine netosissetulek kõrgem kui meestel. Seda selgitab asjaolu, et töövõimetoetuse ja töövõimetuspensioni saajate hulgas on töötavaid naisi rohkem kui mehi ning kuna töötasu on kõrgem kui töövõimetoetus või töövõimetuspension, siis tõstab see ka naiste kogu keskmise kuise netosissetuleku kõrgemaks meeste omast.

Kuigi andmed näitavad, et VTI-de keskmine netosissetulek moodustab keskmisest riiklikust netosissetulekust vaid veidi rohkem kui poole, siis kinnitavad vähenenud töövõimega inimeste hinnangud oma isiklikule rahalisele sissetulekule, et nende elujärg on läinud veidi paremaks. Ühtlasi on veidi vähenenud nende VTI-de osakaal, kellel ei jagu vältimatute kulutuste tarbeks piisavalt raha. Majanduslikult on raskem toime tulla VTI-del, kellel on ülalpeetavaid ja peredel, kus püsivalt töövõimetu inimene vajab hooldamist.

VTI-de sissetulekute kasvu on kindlasti soodustanud üldine majanduslikult soodne periood, mis on aidanud rohkematel VTI-del tööd leida. Siiski võib pidada TVR-i makromajanduslikku mõju positiivseks. Seda ilmestab asjaolu, et eriti osalise töövõimega inimeste hõive on reformi alguse perioodist alates märkimisväärselt tõusnud. Ka VTI-de endi hoiakutes on toimunud nihe ning aktiivsuskohustust peetakse suures osas põhjendatuks. VTI-de jaoks on oluline olla aktiivne ning leida töö. Lisaks sellele on VTI-de hõivet aidanud tõsta ka neile mõeldud töötukassa toetuste ja teenuste pakett, mida reformi käigus arendati.

5 Eesmärk: Saavutatakse kulude kokkuhoid ning uue süsteemi rahaline jätkusuutlikkus võrreldes TVR-i eelsest olukorrast lähtuva kuluproгноosiga

5.1 Sissejuhatus

Ühe TVR-i eesmärgina sooviti vähendada töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste kulusid võrreldes TVR-i eelselt toimunud süsteemiga. Kuna TVT kavandati nii, et see ei saanud olla madalam, kui varasem TVP, siis ei saanud TVT suurus mõjutada kulude kokkuhoidu. Peamise kanalina kulude kokkuhoidmiseks kavandati VTI-de koguarvu vähenemine, aga ka aktiivsushõivude ja teenuste ning toetuste mõjul hõive suurendamine. Hõive kasv, millel polnud mingit mõju töövõimetuspensionide suurusle, mõjutab töövõimetoetuse suurust, kuna teatud palgatasemest alates vähendatakse töövõimetoetuse summat. Samuti seoti töövõimetoetus aktiivsushõivudega ning seeläbi aktiivse oskuste täiendamise või töö otsimisega osalise töövõimega inimestel. Aktiivsushõivude täitmata jätmisel kaotab inimene ka õiguse töövõimetoetusele.

Eesmärgi indikaator sõnastati järgmiselt: prognoositud töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste kulude vähenemine võrreldes TVR-i eelse süsteemiga. Kuigi eesmärk sõnastati kitsalt vaid töövõimetoetuste ja töövõimetuspensionide kulude vähenemisena, siis TVR-i kui terviku hindamiseks peaks ka muid kulusid ja tulusid arvesse võtma. TVR-i kuludena tuleb arvestada ka reformiga kasutusele võetud täiendavate teenuste hulka ning olemasolevate teenuste suuremat kasutamist, mis toob riigile kaasa täiendavad kulud. Teisalt toob VTI-de suurem hõive riigi seisukohast kaasa täiendava maksutulu. Seega TVR-i hindamiseks tervikuna riigi tulude ja kulude vaatest tuleks TVR-i tulusid ja kulusid kaardistada laiemalt kui vaid eesmärk kahe indikaatorina määratud TVP ja TVT kulud.

Kulude trendide ja säästu hindamiseks kasutati TVR FM-i. TVR FM koostati ühelt poolt TVR-i hindamiseks, teiselt poolt, kuna TVR FM-i täiendati seireandmetega iga-aastaselt, peeti selle ülesehitamisel silmas andmeedastajate mugavust. Seetõttu on erinevatel teenustel osalemine ja kulud esitatud erinevates ühikutes. Kuna teenused on erinevad, mõned eeldavad igakuist osalemist, mõned on ühekordsed, siis kajastavad SKA ja TK ka teenustel osalemisi ning nende kulusid erinevates ühikutes. Siiski võimaldab osalejate arvu ja ühikukulude jälgimine üle aja hinnata teenuste kasutamise ning kulude trende ning leida kogukulud teenustele.

TVR-i tulud VTI-de hõivest, tööne sissetulek ja maksutulu, hinnatakse erinevuste vahe (DID, *difference-in-differences*) meetodil.

Peatükis antakse ülevaade esmalt teenuste ja toetuste kasutamise trendidest, ühikukuludest ja kogukuludest ning seejärel TVR-i kogukuludest ja kulusäästust võrreldes olukorraga, kus TVR-i poleks tehtud. Kulude säästu hinnatakse nii TVR FM-i BS-i kui uuringus loodud alternatiivse BS-i suhtes. Alternatiivse BS-i konstrueerimist kirjeldab ptk 2.4 (vt lk 87). Lõpetuseks käsitletakse VTI-de

hõive kasvuga seotud TVR-i tulusid ja pärast seda antakse kõiki kulusid ja tulusid arvesse võttes hinnang eesmärgi saavutamisele. Hinnang eesmärgi saavutamisele annab vastuse ka hanke tehnilises kirjelduses püstitatud uurimisküsimusele TVR-i makromajanduslikust mõjust.

Peatükis analüüsitakse järgmisi tehnilise kirjelduse uurimisküsimusi (tsiteeritud hankedokumendist):

6. Millised on TVRi kogukulud (kulusegmentide ja rahastusallikate lõikes ning diskonteeritud kogusumma) perioodil 2016-2020? (vt ptk 5.2.2)
 7. Tuginedes eeltoodule – hinnang indikaatori ja laiema eesmärgi saavutamisele. (vt ptk 5.4)
 8. Analüüsida uue süsteemi peamiste teenuste kulude trende aastatel 2016-2020 ning leida vastused, kas ja milliseid teenuseid tuleks uue süsteemi efektiivsemaks muutmise eesmärgil ümber korraldada ning kuidas? (vt ptk 5.2.1, 3.3 ja Lisa 5)
 9. Millised on TVRi „tulud“ aastatel 2016-2020? Töövõimetuspensionäride ja VTI võrdlusgrupipõhine analüüs hõivesse liikumise ja tulude võrdlusena, mille erinevuse või sarnasuse põhjal arvutada ka uue süsteemi makroefekt (sh riigi maksutulud). (vt ptk 5.3)
32. Kokkuvõttes – milline on eeltoodut arvestades TVRi makromajanduslik mõju? (vt ptk 5.4)

5.2 TVR-i kulud ja finantseerimine

5.2.1 TVR-i meetmete kulud

5.2.1.1 TVR-i meetmete nimekiri ja kasutajate arv

Meetmete nimekiri

Reformiga kaasnes rida uusi vähenenud töövõimega inimeste tööturule aitamist ja seal püsimist toetavaid meetmeid TK-s ja SKA-s. Kuid ka olemasolevad tööturumeetmed leidsid aktiivsushõõde tõttu vähenenud töövõimega inimeste seas reformieelse ajaga võrreldes aktiivsemat kasutust.

TVR FM-is käsitleti reformiga seotud teenustena spetsiifiliselt vähenenud töövõimega inimeste teenuseid ja toetuseid ning üldisi, laiemale sihtrühmale suunatud teenuseid, millele pakkumise maht reformiga suurenes või mille pakkumise mahu suurenemist oodati (vt Tabel 18). TVR FM-ist jäid välja andmekogumise keerukuse tõttu kohalike omavalitsuste TVR-i sihtrühma teenused ja maksusoodustused tööandjale, mida võimaldatakse kuludelt puuetega inimeste töö- ja koduvahelisele transpordile. Seega sisaldab teenuste ja toetuste kulude võrdlus vaid SKA ja TK teenuseid ning toetusi.

Tabel 18. TVR FM-i SKA ja TK meetmete loend

Spetsiifilised VTI meetmed			Üldised meetmed		
Rahastus- allikas	Asutus	Teenus	Rahastus- allikas	Asutus	Teenus
ESF ⁵⁹	SKA	Abivahendid	TK	TK	Karjäärinõustamine
RE	SKA	Töötamise toetamise teenus (erihooletande teenus)	TK	TK	Tööotsingu töötuba
RE	TK	Tööandjale VT töötaja eest hüvitatav SM	TK	TK	Avalik töö
RE	SKA	Rehabilitatsiooniteenus / Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenus	ESF	TK	Palgatoetus
RE	SKA	Täienduskoolitustoetus	ESF	TK	Nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks
RE	SKA	Töövõimetuspensionäride ning osalise või puuduva töövõimega töötavate isikute 7 lisapuhkepäeva	ESF	TK	Tööharjutus
ESF	TK	Tööks vajalik tehniline abivahend	ESF	TK	Tööpraktika
ESF	TK	Tugiisikuga töötamine	ESF	TK	Vabatahtlik töö
ESF	TK	Tööruumide ja -vahendite kohandamise kulud tööandjale	ESF	TK	Talgutöö
ESF	TK	Abistamine tööintervjuul	ESF	TK	Proovitöö
ESF	SKA	Kaitstud töö (pikaajaline)	ESF	TK	Ettevõtlusega alustamise toetus
ESF	TK	Kaitstud töö (kuni 2 aastat)	ESF	TK	Ettevõtluse toetamine
ESF	TK	Saatja sõidukulu hüvitamine (töölkäimiseks)	ESF	TK	Individuaalne töölerakendamine
ESF	TK	Töölõõidu toetus	ESF	TK	Tööturukoolitus, kvalifikatsiooni saamise toetamine
ESF	TK	Kogemusnõustamine	ESF	TK	Töökubi
ESF	TK	Tööandjate nõustamine ja koolitus vähenenud töövõimega isikute töötamise toetamiseks, tööandjate koolituskulude hüvitamine			

Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Tabelis nimetatud teenustest kaotati hiljem saatja sõidukulu hüvitamine, kuna selle järele puudus vajadus. Teenust kasutati üksnes kahel korral perioodil jaanuar 2016 – juuni 2019. Töötukassa tööturuteenuste korraldajad selgitavad vajaduse puudumist teenuse järele järgmiselt:

⁵⁹ Euroopa struktuurifondidest (ESF-ist) kaeti 85% meetme kuludest, millele lisandub 15% omafinantseering TK pakutavate teenuste puhul TK eelarvest ja SKA pakutavate puhul riigieelarvest (RE).

„Põhjus võib olla selles, et kõige suurem grupp, kes vajavad sõidul saatjat, on nägemispuudega inimesed. Neile aga juba laieneb tasuta sõidu õigus ühistranspordi seaduse alusel. Kuigi soodustus laieneb ainult sügava või raske nägemispuudega inimeste saatjatele, siis on praktikas enamustel inimestel, kel on hinnatud vähenenud töövõime, hinnatud ka puue. Muude erivajaduste puhul ei tekkinud vajadusi saatja järele (meetme planeerimise ajal oli arutelul, et saatja võib olla ka psüühilise erivajadusega inimesel). Vajaduse ilmnemisel on otstarbekam korraldada vähenenud töövõimega inimesele saatmise teenus ja hüvitada sellega seotud kulud individuaalse lahendusena.“ (TK spetsialist)

Individuaalse töölerakendamise ja tööintervjuul abistamise teenuseid muudeti selliselt, et neid ei osteta enam sisse, vaid teenuseid pakuvad edaspidi TK töötajad muude meetmete raames. Intervjuudes täpsustati teenuste vajadust alljärgnevalt:

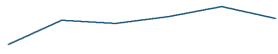
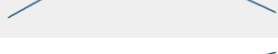
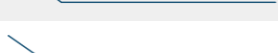
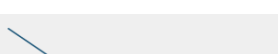
*„**Individuaalse töölerakendamise** eraldi teenusena pakkumise lõpetasime põhjusel, et töötukassa nõustajatel on endal olemas oskused ja ajaline ressurss, et oma keerulisemaid kliente individuaalse töölerakendamise põhimõtetel (sh võrgustikku kaasates) toetada nii tööle saamisel kui tööl püsimisel. Individuaalse töölerakendamise teenust polnud vaja täiendavalt sisse osta juba 2018. aasta kevadest. Suuremate erivajadustega klientide puhul aitab vajadust katta ka kaitstud töö teenus. Lisaks on võimalik individuaalsete lahendustena hüvitada kliendile või tasuda tema eest tööturuteenusel osalemise, tööle asumise või töötamise jätkamisega seotud täiendavad kulud, mis tal on oma erivajaduste tõttu.“ (TK spetsialist)*

*„**Tööintervjuul abistamine** lõpetati, kuna vajadust on võimalik katta muude meetmete kaudu. Tööintervjuul abistati kuulmispuudega inimesi, kellele telliti viipekeeletõlk. Samas Sotsiaalkindlustusameti kaudu käivitati kaugtõlke teenus ja eraldi tööintervjuule tõlgi tellimise vajadus kadus. Teine suurem sihtgrupp oli psüühilise erivajadusega inimesed, kellele vajadusel pakuvad tuge tööintervjuul töötukassa nõustajad oma tavapäraste tööülesannete raames.“ (TK spetsialist)*

SKA meetmetes osalejate arv

SKA VTI-de teenustest suurima kasutajate arvuga on seitsme lisapuhkepäeva kompensatsioon, mille kasutajate arv on püsivalt kasvanud ja mida kasutab viimasel ajal enam kui 20 000 inimest (vt Tabel 19). Sellele järgneb oluliselt väiksema mahuga abivahendite kulude kompenseerimine, mille kasutajaid on aastas 8000–9000. Kuna paljusid ostetud abivahendeid kasutatakse mitme aasta jooksul, siis on kompenseeritud abivahendite kasutajate tegelik hulk aastas suuremgi. Oluliselt väiksema kasutajate arvuga teenused on sotsiaalne rehabilitatsioon ja suhteliselt väikest hulka VTI-sid puudutavad spetsiifilised teenused: pikaajaline kaitstud töö ning töötamise toetamise teenus. Viimased kaks on suunatud raskemate terviseprobleemidega inimestele, kes ei saa avatud tööturul töötada. Täienduskoolitustoetus on puuetega inimeste seadusega kehtestatud marginaalse kasutajate arvuga toetus, millest saab tuge alla 100 inimese aastas.

Tabel 19. SKA teenustel osalenud VTI-de arv (inimest aastas⁶⁰)

Teenus	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7 lisapuhkepäeva		15 962	17 114	16 724	19 483	21 318	20 734
Abivahendid		7 722	8 677	8 544	8 821	9 216	8 744
Sotsiaalse rehabilitatsioon		0	4 791	4 287	3 212	2 601	2 909
Kaitstud töö (pikaajaline)		0	473	715	808	891	830
Töötamise toetamise teenus		614	796	751	838	800	648
Täienduskoolitustoetus		85	76	36	79	70	90
Rehabilitatsiooniteenus		6 166	0	0	0	0	0
Rehabilitatsioonitoetus		4 132	0	0	0	0	0
Töötamistoetus		49	0	0	0	0	0

Allikas: TVR FM 2022 RS.

SKA seitsme lisapuhkepäeva meedet võiks teoreetiliselt kasutada sama paljud kui TK vahendatavat VTI töötajate eest tööandjale hüvitatavat SM-i, kuna mõlemad hüvitatakse VTI tööandjale. Kuus hüvitati 2020. aastal SM-i keskmiselt ligi 26 000-le VTI töötajale, mis on enam, kui lisapuhkepäevi kompenseeritakse aastas. Üheks põhjuseks, miks lisapuhkepäevi kasutatakse SM-i hüvitisega võrrelduna vähem, võib olla see, et kõik VTI-d ei vaja lisapuhkepäevi. Samas võib olla ka väiksem teadlikkus meetme olemasolust, kuna enamik tööga seonduvaid meetmeid toimib praegu läbi TK mitte SKA. VTI-de intervjuude põhjal jõuti samuti järeldusele, et tööandjad ei tea sageli enamlevinud VTI-de meetmeid nagu seitse lisapuhkepäeva või SM-i hüvitamine. Lisapuhkepäevade kasutajate osakaal aktiivselt hõives olevatest VTI-dest on alla poole.

SKA VTI-dele suunatud teenustest kolme kasutamine on reformiperioodi jooksul kasvanud nii võrreldes reformieelse 2015. aastaga kui reformi elluviimise esimese ehk 2016. aastaga: VTI lisapuhkepäevade hüvitamine, abivahendite kompenseerimine ja kaitstud töö (vt Tabel 19). Kõige rohkem on perioodi jooksul kasvanud VTI-de hõive suurenemisest tulenevalt seitsme lisapuhkepäeva hüvitis, võrreldes reformieelse 2015. aastaga on tõus lausa 23% ja kasutajate arv on suurenenud ca

⁶⁰ Meetmetes osalejate arve esitatakse meetmeti erinevalt: inimeste arv aastas või keskmine inimeste arv kuus. Inimeste arv aastas kajastab inimesi, kes said teenust sõltumata teenuse kasutamise kestusest või kordadest – iga inimest arvestatakse üks kord aastas. Inimeste arv keskmiselt kuus kajastab meetmes osalenud või meedet kasutanud inimeste arvu keskmist üle kuude ja sel juhul võib üks ja sama inimene olla erinevatel kuudel teenust saanud.

5000 võrra. Reformiga lisandunud teenusel, pikaajalisel kaitstud tööl, on osalejate arv stabiilselt kasvanud, v.a väike langus 2020. aastal.

Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenusel osalejate arv on langenud, mis tuleneb arvatavasti sellest, et teenuse sisu muutus kitsamaks ja tööga seotud rehabilitatsiooni ei vahendata enam SKA-s, seda tehakse nüüd TK kaudu. Perioodi alguse suurem rehabilitatsiooni teenuste saajate arv võis olla tingitud sellest, et osalejate seas oli veel neid, kes said olemasoleva lepinguga ka tööalast rehabilitatsiooni. Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenus aitab erivajadusega inimestel omandada oskusi igapäevaeluga toimetulemiseks. See on kompleksne teenus, mis tähendab, et sellele suunatakse inimene juhul, kui tal on vaja enam kui ühe spetsialisti abi.⁶¹ Teenusel osalemist piirab 2019. aasta TVR-i vahearuanne (Praxis 2019)⁶² põhjal teenusepakujate hulk: teenusele suunamisest selleni jõudmiseks kulub palju aega ja osad suunatud leiavad vahepeal oma abivajadusele muul moel lahenduse, nt suundudes üksikteenusele. Osalejate hulk kahanes 2020. aastal ka erihooldekandeteenusena pakutaval töötamise toetamise teenusel, mis jätkus suuremate muutusteta läbi reformi. Teenust pakuti ka enne töövõimereformi ja sellel osalemine kasvas reformi alguses hüppeliselt, ca 600 kasutajalt 2015. aastal ligi 800-le, kuhu see jäi kuni 2019. aastani. 2020. aastal aga langes osalejate arv 648-le.

TK meetmetes osalejate arv

TK teenuste kasutamisest vaatame esmalt VTI-de spetsiifilisi teenuseid ja seejärel TK üldisi, laiemale hulgale kasutajatele suunatud teenuseid.

VTI-de meetmetest suurima kasutajate arvuga on tööandjatele hüvitatav sotsiaalmaks, mille vahendamine liikus reformiga SKA-st TK-sse ja mille saajate arv on kuus keskmiselt viimased kaks aastat ulatunud üle 25 000. Töölisesõidutoetust kasutas 2020. a üle 8000 inimese. Üle tuhande VTI aastas kasutab kogemusnõustamise ja kaitstud töö meedet. Teistest VTI-de spetsiifilistest meetmetest palju väiksema kasutamise aktiivsuse kasvuga on tööks vajaliku tehnilise abivahendi võimaldamine ning tööruumide ja -vahendite kohandamine.

Tabel 20. TK spetsiifilistel teenustel osalenud VTI-de arv (inimeste arv aastas)

Spetsiifilised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Töölisesõidu toetus		0	1 086	3 228	5 488	7 274	8 345
Kogemusnõustamine		0	30	282	771	1 422	1 611
Kaitstud töö (kuni 2 aastat)		0	645	3 010	2 774	1 941	1 565

⁶¹ Sotsiaalkindlustusameti veebileht, [Sotsiaalne rehabilitatsioon](#).

⁶² Masso, M., Nuiamäe, M., Michelson, A., Murasov, M., Melesk, K., Laurimäe, M., Kadarik, I. (2019). [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise vahehindamine](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis; ISBN 978-9949-662-17-3 (pdf) -

Spetsiifilised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööks vajalik tehniline abivahend		42	102	103	176	117	284
Tööruumide ja -vahendite kohandamine		4	4	3	8	16	13
Abistamine tööintervjuul		95	58	6	4	8	0

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Tabel 21. TK spetsiifilistel teenustel osalenud VTI-de arv (keskmine inimeste arv kuus)

Spetsiifilised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SM hüvitis tööandjale		15 194	16 570	21 297	23 770	25 984	26 460
Töölase rehabilitatsioon		0	387	1 571	2 416	2 759	2 606
Tugiisikuga töötamine		61	88	193	223	176	147
Individuaalne töölerakendamine		0	43	114	90	12	0

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Individuaalne töölerakendamine on teenus, mida 2020. a enam eraldiseisvalt ei osutatud, kuid mida osutavad nüüd TK töötajad ja mis on endiselt sees järgmises tööhõiveprogrammis⁶³. Ka abistamine tööintervjuul kaotati eraldiseisva teenusena ning seda kaetakse samuti teiste teenuste kaudu.

Vaadates teenusel osalejate arvude trende reformiaastatel ehk 2016–2020, on spetsiifilistest VTI meetmetest, mis käivitusid koos reformiga, kõige enam kasvanud kogemusnõustamine ja töölesõidu toetus, mille kasv jätkus isegi keerulisel 2020. aastal (vt Tabel 20). Töölase rehabilitatsiooni teenus on reformi algusest, 2016. aastast alates olulisel määral kasvanud: 2019. ja 2020. a sai tööalast rehabilitatsiooni kuus keskmiselt 2600–2700 VTI-d, sisenemisi teenusele oli 2019. aastal 3145, 2020. a 3369⁶⁴. Kuid kui võrrelda reformieelse rehabilitatsiooniteenuse mahtu 2020. a sotsiaalse ja töölase rehabilitatsiooni mahtudega, siis on see jäänud laias laastus samaks: 2015. a sai rehabilitatsiooniteenust 6166 püsivalt töövõimetut aastas ning 2020. aastal osales sotsiaalsel rehabilitatsioonil ca 2900 inimest ja töölasele rehabilitatsioonile sisenen 3369 inimest. Kuid, kuna VTI-de koguarv on mõnevõrra kahanenud, siis rehabilitatsiooniteenuste saajate osakaal VTI-dest on

⁶³ Tööhõiveprogramm 2021–2023, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052021006>

⁶⁴ TK tööturuteenustel osalemise avalik statistika –

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

reformijärgselt kasvanud. Seejuures sai rohkem inimesi TVR-i alguses sotsiaalset rehabilitatsiooni ja aja jooksul on tööalase rehabilitatsiooni osakaal kasvanud.

Töötukassa tööturuteenuste korraldajate sõnul on spetsiaalselt vähenenud töövõimega inimestele mõeldud töötukassa teenustel osalemiste maht üldiste teenustega võrreldes väike, kuid nende olemasolu on sellegipoolest oluline. Paljud vähenenud töövõimega inimesed kasutavad ka teenuseid, mis ei ole spetsiaalselt vähenenud töövõimega inimestele mõeldud (nt koolitus, tööpraktika jne), kuid vähenenud töövõimega inimeste seas on kindlasti neid, kes vajavad spetsiifilisemaid teenuseid. Seega ei ole töötukassa tööturuteenuste korraldajate hinnangul ükski teenus osutunud mittevajalikuks.

TK kõigile töötutele mõeldud üldistest tööturuteenustest, mis olid olemas juba reformieelselt, leiavad VTI-de seas kõige enam kasutust karjäärinõustamine ja tööotsingu töötuba, mille kasutajaid oli 2020. a. vastavalt üle 8000 ja üle 4000 aastas (vt Tabel 22). Teenustest, mida enamasti kasutatakse mitu kuud ja mille saajate arvestus on seetõttu kuine (vt Tabel 23), on arvukaimalt osalejaid tööturukoolitusel ja palgatoetusel (üle tuhande osaleja kuus), aga palju kasutatakse ka nõustamisteenuseid (üle 500 osaleja kuus) ja osaletakse tööklubis tööpraktikal ning tööharjutusel (ca sada inimest kuus).

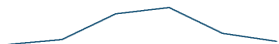
Tabel 22. TK universaalsetel teenustel osalenud VTI-de arv (inimeste arv aastas)

Üldised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Karjäärinõustamine		1 573	4 020	8 443	8 501	8 602	8 436
Tööotsingu töötuba		1 423	2 510	4 707	4 736	4 793	4 698
Ettevõtluse toetamine		0	7	36	64	111	50
Ettevõtlusega alustamise toetus		17	27	38	47	56	47

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Tabel 23. TK universaalsetel teenustel osalenud VTI-de arv (keskmine inimeste arv kuus)

Üldised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööturukoolitus, kvalifikatsiooni saamise toetamine		275	431	613	922	1 191	1 159
Palgatoetus		49	295	730	1 117	1 201	1 076
Nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks		109	164	359	533	518	547
Tööpraktika		95	193	247	251	194	130

Üldised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööklubi		71	90	160	178	164	107
Tööharjutus		88	106	196	217	128	99
Vabatahtlik töö		0	54	63	61	60	33
Talgutöö		0	2	1	5	0	0

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Universaalsetest teenustest enamikul kasvas VTI-dest osalejate arv võrreldes reformieelse 2015. aastaga plahvatuslikult. Kasv tulenes kindlasti registreeritud töötute arvu kasvust, mis on seotud osalise töövõimega inimeste aktiveerumisnõudega, kuid võib-olla ka üldisest reformi aktiveerivast mõjust. Nii on kasvanud karjäärinõustamisel ja tööotsingu töötoas osalenud vähenenud töövõimega inimeste arvud (vt Tabel 22 ja Tabel 20), kuid ka palgatoetuse, tööturukoolituse ja ettevõtlusega alustamise toetuste saajate arvud.

5.2.1.2 Meetmete ühikukulude trendid

Teenuste kuludena analüüsitakse vaid otsekulusid, kuna meetme pakkumisega seotud kaudseid kulusid ei ole töövõimereformi finantsmudelisse kõikidele meetmetele lisatud. Teenuste kulusid analüüsitakse ühikukuludena, mis tähendab TVR FM-is kulu ühe toetuse või teenuse saaja kohta vastavalt saajate ühikutele (kuus või aastas). Ühikukulud on leitud samade ühikute kohta, mille järgi esitati toetuse või teenuse saajate arvud.

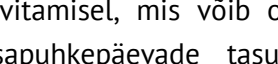
SKA meetmete ühikukulud

SKA teenustest kõige kallim on pikaajalise kaitstud töö teenus, mille kulu inimese kohta oli 2020. aastal ca 2800 eurot. Üle 1000 euro inimese kohta on ka töötamise toetamise teenus ja sotsiaalse rehabilitatsiooni teenus. Väiksemad kulud, ca 200 eurot inimese kohta aastas, on täienduskoolitustoetusel ja VTI lisapuhkepäevade hüvitamisel tööandjale (vt Tabel 24).

Tabel 24. SKA VTI meetmete otsekulu⁶⁵ (eurot aastas kasutaja kohta)

Teenus	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kaitstud töö (pikaajaline)		0,0	2 357,7	2 953,3	3 294,7	2 457,6	2 777,7

⁶⁵ Otsekulud on meetme osutamisega otseselt seostatavad kulud, mida haldavadte asutused sellisena kajastavad ning mis sõltuvad otseselt meetme pakkumise ühikute arvust. Sellised kulud on näiteks arstliku ekspertiisi ühikukulud, toetuste summad inimese kohta, ühe inimese koolituskulud jne. Otsekuludele lisaks kajastab TVR FM kaudseid kulusid, mis on asutuste kulud teenuste osutamiseks, mis ei sõltu aga otseselt

Teenus	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Töötamise toetamise teenus		824,4	1 006,6	1 897,9	1 687,3	1 388,2	1 645,4
Sotsiaalne rehabilitatsioon		460,9	505,0	533,4	544,6	1 073,6	1 078,5
Abivahendid		135,8	294,1	364,8	393,0	396,7	452,0
Täienduskoolitustoetus		297,6	267,1	594,4	177,2	197,1	225,2
7 lisapuhkepäeva		180,9	189,7	202,3	203,8	235,3	213,8

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Üksikute eranditega on teenuste ühikukulude trend kasvav. Väike langus oli vaid 2020. aastal VTI-de lisapuhkepäevade hüvitamisel, mis võib olla seotud koroonakriisi mõjuga või 2019. aasta oktoobris jõustunud lisapuhkepäevade tasustamise muutusega. Viimase järgi hüvitatakse puhkepäevi proportsionaalselt VTI-na töötatud ajaga aastas (poole aasta pealt VTI staatuse saanud töötaja eest hüvitatakse 3,5 lisapuhkepäeva tasu). Pikaajalise kaitstud töö ja töötamise toetamise teenuse kulud saaja kohta on mõnel aastal eelnevaga võrreldes langenud. Täienduskoolitustoetuse kulul pole saajate kohta selget trendi, mis tuleneb sellest, et tegemist on koolituskulude hüvitamisega ja kuna saajate arv on väike, siis kulu kõigub aastati.

TK meetmete ühikukulud

Töötukassa spetsiifiliselt VTI-dele mõeldud teenustest on suurima keskmise ühikukuluga tööruumide ja vahendite kohandamise kulud, mis hüvitatakse vähenenud töövõimega inimese tööandjale, ulatudes 2020. aastal üle 6000 euro. Teenuse saajaid on vähe ja taoliste töökoha kohandamise kulud kõiguvad saajati, keskmine kulu on mõnel aastal olnud mitu korda kõrgem, näiteks 2016. ja 2017. aastal oli kulu saaja kohta keskmiselt üle 15 000 euro (vt Tabel 26). Tööks vajaliku tehnilise abivahendi ühikukulu on samuti üks suuremaid ja kõigub aastati, seda tõenäoliselt samadel põhjustel nagu tööruumide kohandamise meetmel.

Kuise arvestusega teenuste ühikukulude seas on suuremad VTI töötaja SM-i hüvitis tööandjale ja tugiisikuga töötamine, mille kulu on inimese kohta üle saja euro kuus (vt Tabel 25).

Tabel 25. TK spetsiifiliste meetmete otsekulu (eurot kuus inimese kohta)

Spetsiifilised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SM-i hüvitis tööandjale		133,0	134,3	137,2	153,2	161,6	173,8

pakutavate teenuste ühikutest. (Anspal, S., Järve, J., Kallaste, E., Kaska, M., Sandre, S.-L., Sõmer, M. (2020) Töövõimereformi finantsmudeli metoodika. Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar, lk 32).

Spetsiifilised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tugiisikuga töötamine		170,7	155,8	122,2	132,4	127,6	157,2
Töölane rehabilitatsioon		0,0	198,2	142,1	129,0	138,9	128,1
Individuaalne töölerakendamine		0,0	190,7	114,4	132,4	193,5	0,0

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Tabel 26. TK spetsiifiliste meetmete otsekulu (eurot aastas inimese kohta)

Spetsiifilised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööruumide ja -vahendite kohandamine		5 647,7	15 173	15 526	6 366,4	4 859,0	5 647,7
Tööks vajalik tehniline abivahend		975,3	580,5	644,1	305,4	374,5	975,3
Kaitstud töö (kuni 2 aastat)		0,0	563,9	625,8	460,4	414,8	0,0
Töölesõidu toetus		0,0	241,6	245,3	243,6	252,9	0,0
Kogemusnõustamine		0,0	59,8	59,4	43,9	56,8	0,0
Abistamine tööintervjuul		2,7	5,8	61,3	53,2	30,4	2,7

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Vaadates VTI-de spetsiifiliste teenuste ühikukulude trende, siis on näha, et algusest peale on ootuspäraselt ühtlaselt kasvanud tööandjale hüvitatava SM-i ühikukulu, kuna see on seotud üldise SM-i kasvuga. TK-s pakutaval kaitstud töö teenusel on ühikukulu 2017. aastaga võrreldes 2020. aastaks ca 30% langenud. Teiste teenuste ühikukulude trendid ei ole nii selged või suured (vt Tabel 25). Töölase rehabilitatsiooni, tugiisikuga töötamise, tööruumide ja -vahendite kohandamise, abivahendite ning kogemusnõustamise ühikukulul ei ilmne vaadeldud ajaperioodil selget trendi.

TK üldistest teenustest on suurima ühikukuluga ettevõtlusega alustamise toetus, mis oli 2020. aastal üle 4000 euro inimese kohta. Üle 200 euro kuus on veel tööpraktika, tööharjutuse, tööturukoolituse ja palgatoetuse kulu osaleja kohta (Tabel 27).

Ka TK üldiste teenustest osade kulud saaja kohta kasvavad stabiilselt aasta-aastalt ja osade ühikukulu kõigub. Ajas on kasvanud karjäärinõustamise, töötõingu töötoa ja palgatoetuse kulu. Viimasel küll, nagu paljudel teistelgi töötamisega seotud toetustel ja teenustel, on 2020. aasta kulu tõenäoliselt koroonakriisi tõttu kahanenud.

Tabel 27. TK üldiste teenuste otsekulu (eurot kuus inimese kohta)

Üldised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööpraktika		327,6	280,0	312,5	288,3	302,5	332,0
Tööharjutus		429,0	308,6	275,1	288,8	456,9	260,3
Tööturukoolitus, kvalifikatsiooni saamise toetamine		365,6	530,1	228,7	241,5	236,0	240,0
Palgatoetus		197,2	191,3	209,4	211,8	234,6	224,4
Nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks		52,9	57,4	46,7	38,7	46,2	45,0
Tööklubi		57,4	35,1	38,1	42,0	36,0	30,3
Vabatahtlik töö		327,6	280,0	575,9	568,5	605,1	659,0
Talgutöö		429,0	308,6	275,1	288,8	456,9	260,3

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Tabel 28. TK üldiste teenuste otsekulu (eurot aastas inimese kohta)

Üldised teenused	Trend	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ettevõtlusega alustamise toetus		4 491,0	4 341,5	3 995,4	4 253,4	4 098,8	4 124,0
Ettevõtluse toetamine		0,0	201,0	234,8	157,0	110,9	189,5
Tööotsingu töötuba		2,3	3,0	3,2	3,3	3,4	3,4
Karjäärinõustamine		2,2	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2

Allikas: TVR FM 2022 RS.

5.2.1.3 Meetmete kulud kokku

Meetmete kogukulud kujunevad otsekulude summana. Kaudsed kulud, nagu tööjõu või ruumide jne kulud, on arvesse võtmata, kuna neid polnud kõigi meetmete jaoks võimalik ühtsel viisil hinnata. Kogukulu suuruse kujundab kombinatsioon teenuse või toetuse saajate arvust ja ühikukulust.

SKA teenused

SKA teenustest kulukaimad on VTI töötajate lisapuhkepäevad, abivahendid, sotsiaalse rehabilitatsiooni teenus ja kaitstud töö (vt Tabel 29). Neist esimese kahe puhul tuleneb suur kulu peamiselt suurest saajate arvust. Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenusel on osalejaid vähem, kuid

ühikukulu on suhteliselt kõrge. Pikaajalise kaitstud töö suhteliselt suur kogukulu tuleneb aga ülekaalukalt suurest ühikukulust.

Tabel 29. SKA VTI teenuste otsekulu (tuhat eurot)

Teenus	Trend	ESF	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7 lisapuhkepäeva			2 887,0	3 246,5	3 383,5	3 970,6	5 017,0	4 433,4
Abivahendid		x	1 048,5	2 552,3	3 116,6	3 466,7	3 656,1	3 952,0
Sotsiaalne rehabilitatsioon			2 842,1	2 419,5	2 286,9	1 749,1	2 792,3	3 682,9
Kaitstud töö (pikaajaline)		x	0,0	1 115,2	2 111,6	2 662,1	2 189,7	2 305,5
Töötamise toetamise teenus			506,2	801,3	1 425,3	1 413,9	1 110,5	1 066,2
Täienduskoolitustoetus			25,3	20,3	21,4	14,0	13,8	20,3
Rehabilitatsiooniteenus			2 842,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rehabilitatsioonitoetus			258,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Töötamistoetus			8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Märkus. X – meede on 85% ulatuses rahastatud struktuurivahenditest.

Allikas: TVR FM 2022 RS.

SKA teenuste kogukulud on alates 2015. aastast üldjuhul tõusnud, v.a täienduskoolitustoetus, mille kulu on 2020. aastal mõnevõrra väiksem. Kahe teenuse kulukuse haripunktiks olid 2017. ja 2018. aastal kaitstud töö ja töötamise toetamise teenus. VTI töötajate lisapuhkepäevade meetme kogukulude trend on kuni 2019. aastani tõusev, kuid 2020. aastal on näha suhteliselt suurt langust, mis tuleneb saajate arvu ja ka ühikukulu väikesest langusest.

TK teenused

Konkurentsituult kalleim VTI-de meede on VTI tööandjatele hüvitatav SM (vt Tabel 30). Selle meetme kulukus tuleneb suurest saajate arvust ning tõigast, et kuigi kuine kulu pole võrreldes teiste teenuste ühikukuludega märkimisväärne, saadakse seda tihti kuid ja aastaid järjest, mistõttu võib kulu inimese kohta kujuneda suureks. Kogukulu poolest järgmine, kuigi lausa üle 10 korra väiksem, on tööalane rehabilitatsioon, mille kulukus tuleneb eelkõige suurest saajate arvust. Samal põhjusel on kulukad ka töölesõidu toetus ning universaalsetest teenustest palgatoetus ja tööturukoolitus (vt Tabel 31). Kuigi neil meetmetel ei ole ühikukulu kuus suur, saadakse neid tavaliselt mitu kuud ja igakuiselt saab neid üle tuhande inimese.

Tabel 30. TK spetsiifiliste VTI teenuste otsekulu (tuhat eurot)

Spetsiifilised teenused	Trend	ESF	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SM-i hüvitis tööandjale			24 273	26 696	35 054	43 711	50 400	55 192
Tööalane rehabilitatsioon		x	0	921	2 679	3 740	4 598	4 007
Töölesõidu toetus		x	0	262	792	1 337	1 840	2 157
Kaitstud töö (kuni 2 aastat)		x	0	364	1 884	1 277	805	617
Tugiisikuga töötamine		x	124	164	283	354	269	277
Kogemusnõustamine		x	0	2	17	34	81	104
Tööruumide ja -vahendite kohandamise kulud tööandjale		x	23	61	47	51	78	79
Tööks vajalik tehniline abivahend		x	41	59	66	54	44	75
Abistamine tööintervjuul		x	254	338	368	213	243	0
Individuaalne töölerakendamine		x	0	99	156	143	29	0

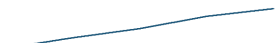
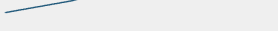
Märkus. X – meede on 85% ulatuses rahastatud struktuurivahenditest.

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Ettevõtlusega alustamise toetus on samuti suure kuluga, ca 200 000 eurot viimastel aastatel, kuid see on suur ühekordne toetus, mille saajate arv on suhteliselt väike (vt Tabel 31). Tööharjutusel osaleb samuti vähe inimesi, kuid kulukus tuleneb kõikumast ühikuhinnast ja sellest, et inimene osaleb tööharjutusel pikema perioodi jooksul. Nõustamine on samuti kulukas teenus, eri tüüpi nõustamistel osalevate VTI-de arv kasvas 2018. aastal üle 500 ja on umbes sama kõrgele tasemele jäänud 2020. aastani. Teenuse kuine kulu ei ole märkimisväärne, kuid seda kasutatakse korduvalt mitme kuu jooksul ja kogukulu oli 2020. aastal ligi 300 000 eurot. Muudel universaalsetel teenustel jääb kogukulu alla 100 000 euro.

Tabel 31. TK universaalsete teenuste otsekulu VTI-del (tuhat eurot)

Üldised teenused	Trend	ESF	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööturukoolitus		x	1 207	1 418	1 681	2 671	3 373	3 338
Palgatoetus		x	117	677	1 834	2 838	3 380	2 899
Tööpraktika		x	374	648	925	870	705	518

Üldised teenused	Trend	ESF	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tööharjutus		x	455	391	647	753	700	309
Nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks		x	69	113	201	248	288	295
Ettevõtlusega alustamise toetus		x	76	117	152	200	230	194
Tööklubi		x	49	38	73	90	71	39
Karjäärinõustamine			4	12	25	27	28	27
Tööotsingu töötuba			3	8	15	16	16	16
Ettevõtluse toetamine		x	0	1	8	10	12	9
Vabatahtlik töö		x	0	6	10	10	10	6
Talgutöö		x	0	0	0	0	0	0

Märkus. X – meede on 85% ulatuses rahastatud struktuurivahenditest.

Allikas: TVR FM 2022 RS.

Teenuste kuludest rääkides on oluliseks teemaks jätkusuutlikkus, kuna suurt osa VTI-de meetmetes osalemisest on seni 85% ulatuses rahastatud struktuurivahenditest (vt Tabel 29, Tabel 30, Tabel 31). Eelmise perioodi struktuurivahendite kasutamine jätkub veel 2022. aasta lõpuni, kuid meetmete lisarahastamise vajadus algab alates 2023. aastast. 2020. aastal kaeti meetmete kulusid struktuurivahenditest 21,7 miljoni ulatuses (vt ptk 5.2.2.2). Suuremad struktuurivahenditest finantseeritud meetmed, mille kulu oli 2020. aastal üle 2 miljoni euro, on SKA-s: abivahendid ja pikaajaline kaitstud töö ning TK-s: tööalane rehabilitatsioon, töөлööidutoetus, tööturukoolitus ja palgatoetus.

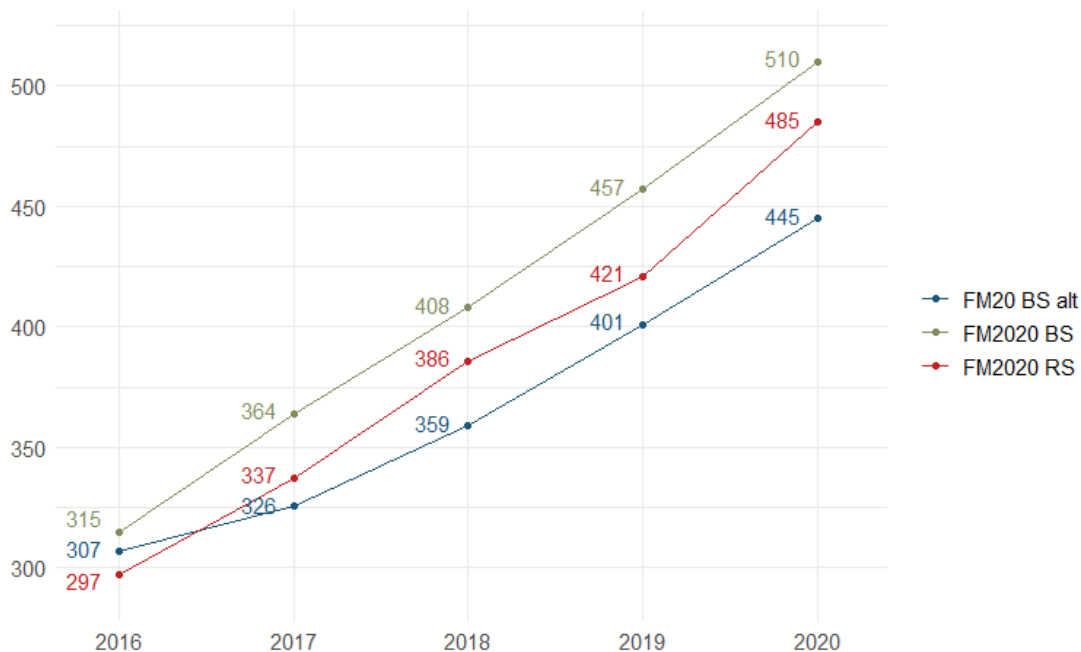
5.2.2 TVR-i kogukulu

5.2.2.1 Kulud kokku ja kulusegmentide lõikes

Kuigi muude meetmetega töölesaamise toetamine on kokku suur kulu, siis suurima osa TVR-i kuludest moodustavad töövõimetoetused ning juhul, kui TVR-i poleks tehtud, oleks suurimaks kuluks olnud töövõimetus pensionid.

Kõiki kulusid, nii töövõimetoetuse ja töövõimetuspensionite kui muude meetmete kulusid⁶⁶, koos vaadates kujuneb aastatel 2016–2020 TVR FM-i järgi reformistsenaariumi kulu väiksemaks, kui oleks olnud algses TVR FM-is arvestatud baasstsenaariumis. Alternatiivse baasstsenaariumiga võrreldes (vt ptk 2.4) aga kujunevad reformistsenaariumi kulud suuremaks.

Joonis 148. Baasstsenaariumite (BS ja BS alt) ja reformistsenaariumi (RS) kogukulud jooksvates hindades (miljon eurot)



Allikas: TVR FM 2022.

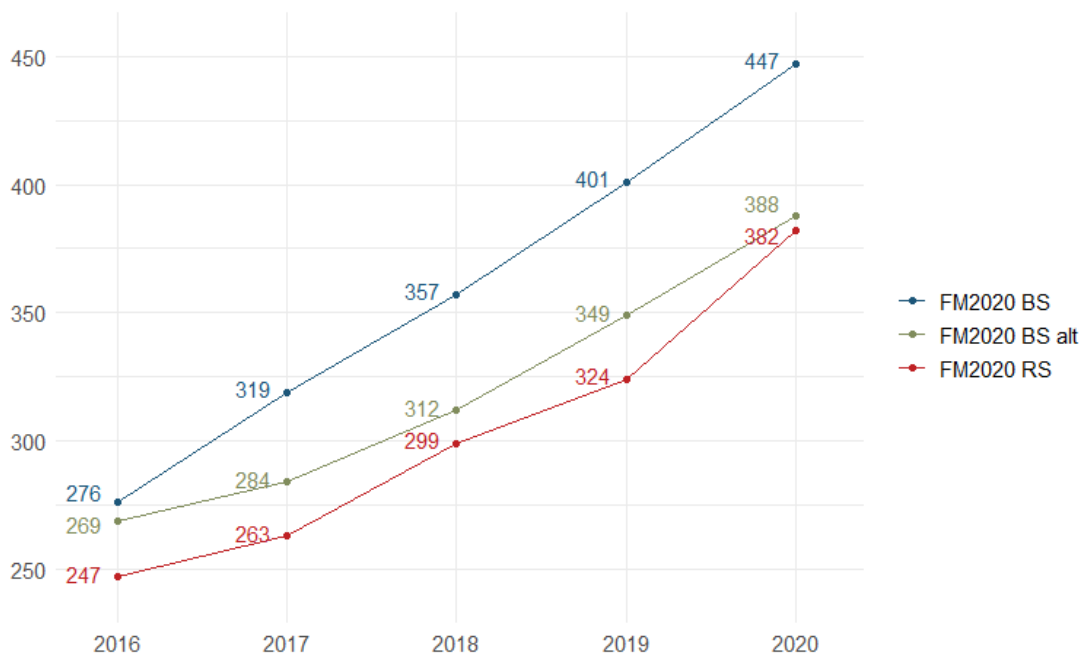
Hinnang sellele, kas TVR-i tulemusena riik säästis kulusid või kujunesid kulud hoopis suuremaks, sõltub kokkuvõttes sellest, mida eeldada olukorra kohta, kui reformi poleks tehtud. Kui TVR-ita oleks püsiva töövõimetoetuse taotlejate osakaal elanikkonnast langenud samasuguseks kui TVR-i korral, siis riigi kogukulud VTI-de teenustele, toetustele ja hindamissüsteemile oleksid olnud väiksemad, kui need kujunesid reformi tulemusena. Kui püsivalt töövõimetoetuste inimeste arv oleks jätkanud kasvu samas tempos, kui enne TVR-i, siis oleks TVR-ita olnud kulud kõrgemad, kui need reformi tulemusena tegelikult olid.

Suurima osa TVR FM-i kuludest moodustavad töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuse kulud (82–90% kogukulust). Sõltumata valitud baasstsenaariumist on TVR-i korral TVT ja TVP kogukulu jooksvates hindades väiksem. Erinevus suuruses BS ja RS vahel perioodil 2016–2020 sõltub aga

⁶⁶ Kogukulud sisaldavad teenuste administreerimise kaudseid kulusid vaid osaliselt. TK ei jaga administreerimisekulusid teenuste lõikes, SKA küll jagab, aga kõikide baasstsenaariumi teenuste kohta neid pole arvestatud. TK administreerimisekulud, mis TVR-iga seoses tekivad, andis TK eraldi täiendava summana.

sellest, milline baasstsenaarium valida (vt Joonis 149). TVR FM-i algset baasstsenaariumit kasutades oli võit reformist töövõimetuspensioni ja töövõimetoetuse kulude erinevuse näol 297,5 mln eurot. Alternatiivse baasstsenaariumiga võrreldes on võit kokku 98,9 mln eurot.

Joonis 149. Töövõimetuspensioni ja töövõimetoetuse kulud baasstsenaariumites (BS ja BS alt) ning seireandmetel reformistsenaariumis (RS) (miljon eurot)



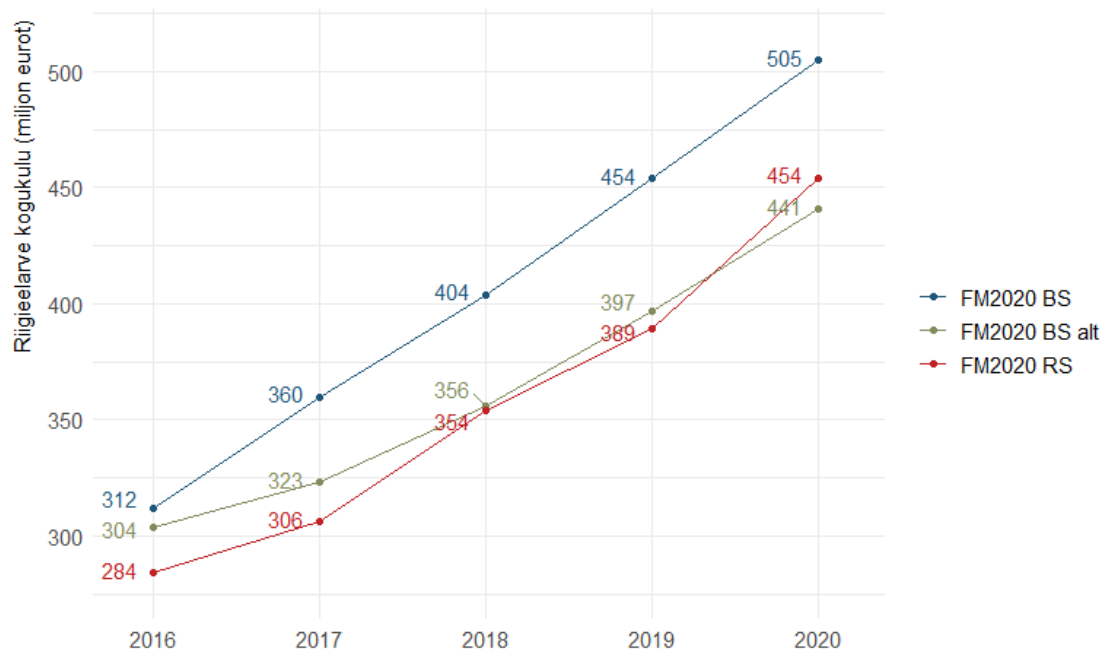
Allikas: TVR finantsmudel 2022.

5.2.2.2 Kulud rahastusallikate lõikes

Rahastusallikatena eristatakse TVR FM-is riigieelarvet, töötukassa eelarvet ja Euroopa struktuurivahendeid (ESF).

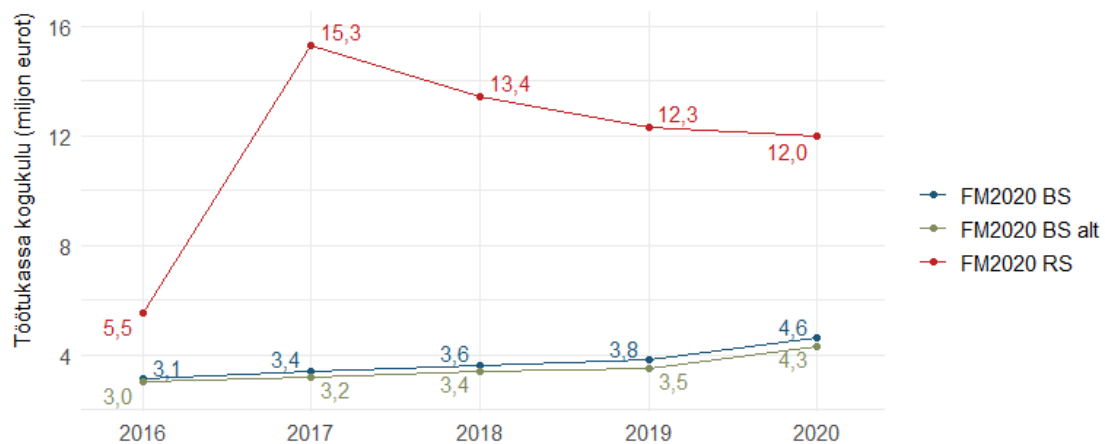
Riigieelarve kogukulud on jooksevhindades TVR-i korral väiksemad kui baasstsenaariumis. Alternatiivse baasstsenaariumiga võrreldes on reformistsenaariumi vahe väiksem, kuid vaid 2020. aastal ületavad reformistsenaariumi kulud baasstsenaariumi kulusid (vt Joonis 150). Töötukassa kulud on aga reformi korral kõrgemad, kui oleksid olnud kummagi baasstsenaariumi korral. Nii riigieelarve kui töötukassa kuludes on reformistsenaariumis sees ESF kaasfinantseering. ESF finantseeringut pole arvestatud baasstsenaariumis ega alternatiivses baasstsenaariumis, kuna see oli reformi elluviimiseks suunatud rahastusallikas.

Joonis 150. Reformi kulud (RS) ja hüpoteetiline kulu baasstsenaariumites (BS ja BS alt), riigieelarve kogukulu



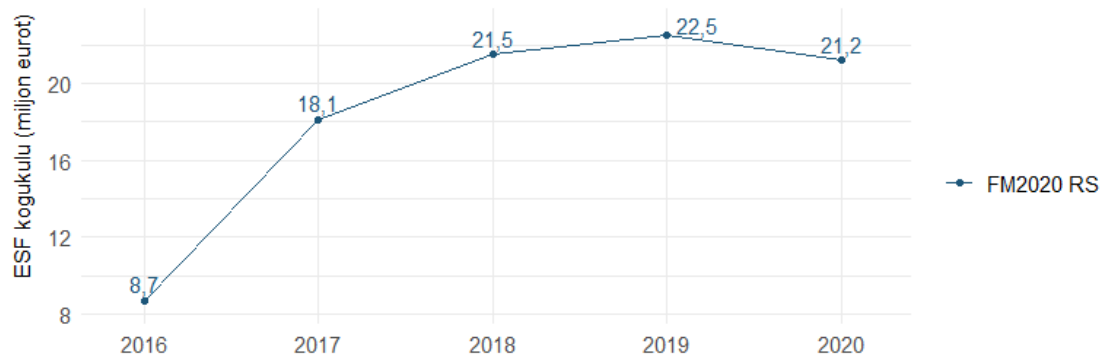
Allikas: TVR finantsmudel 2022.

Joonis 151. Reformi kulud (RS) ja hüpoteetiline kulu baasstsenaariumites (BS ja BS alt), töötukassa kogukulu



Allikas: TVR finantsmudel 2022.

Joonis 152. ESF kogukulu reformistsenaariumis



Märkus. Baasstsenaariumis ja alternatiivses baasstsenaariumis pole ESF kulusid.

Allikas: TVR finantsmudel 2022.

Kuna baasstsenaariumiga võrrelduna on riigieelarve tegelikud kulud väiksemad, on kogu 2016-2020 perioodi peale riigieelarve kulud jooksevhindades 249,1 mln võrra väiksemad kui baasstsenaariumis ja 35 mln võrra väiksemad kui alternatiivses BS-is. Töötukassa kulud TVR-ile on analoogselt jooksevhindades 39,9 mln võrra suuremad võrreldes baasstsenaariumiga ja 41,1 mln võrra suuremad võrreldes alternatiivse BS-iga. Neile kahele lisandub ESF finantseerimine, mida hüpoteetilistes baasstsenaariumites ei ole ja mis lisas reformi kulude finantseerimiseks jooksevhindades 92 mln eurot.

5.3 TVR-i tulud

5.3.1 Mõjude hindamise metoodika

Töövõimereformi mõjud ei piirdu ainult toetuste ja teenuste kulude ning nende võimaliku kokkuhoiuga vana süsteemiga võrreldes. Töövõimereformi üks olulisi oodatavaid mõjusid on vähenenud töövõimega inimeste tööturuaktiivsuse toetamine. Osalise töövõimega inimestel on töövõimetoetuse saamise eelduseks aktiivsuse nõude täitmine läbi selle, et nad kas töötavad, otsivad aktiivselt tööd (st on töötukassas töötuna arvel, koostavad ja järgivad tööotsimiskava), osalevad õppes, täidavad hoolduskohustust (laste kasvatamine või puuetega inimese hooldamine) või osalevad ajateenistuses. Samuti toetatakse vähenenud töövõimega inimesi erinevate hõivesse saamist ja hõives püsimist toetavate teenustega. Aktiivsuse nõude ja teenuste eeldatavaks mõjuks on vähenenud töövõimega inimeste tööhõive kasv, mis toob kaasa vähenenud töövõimega inimeste sissetulekute kasvu ja ka riigile ning kohalikele omavalitsustele laekuva maksutulu suurenemise. Kui need mõjud realiseeruvad, siis saab need kirjutada töövõimereformi tulude poolele.

Laiemalt saab töövõimereformi tuludena käsitleda ka positiivseid mitterahalisi mõjusid vähenenud töövõimega inimestele või nende lähedastele (nt kui paranenud juurdepääs tugiteenustele või tööks vajalikele abivahenditele suurendab heaolu muul viisil kui hõive või sissetuleku kasv).

Töövõimereformi hõivemõju on võimalik hinnata erinevalt. Üks võimalus, mida kasutati TVR-i finantsmudelil, on lähtuda eeldusest, et iga töötuna arvele tulnud osalise töövõimega inimese töölerakendumine ja hõives püsimine on käsitletav kui töövõimereformi aktiveeriv mõju. See on aga küllaltki suur lihtsustus arvestades, et inimeste töölesaamist mõjutab lisaks aktiivsushõivetele ja tööturuteenustele ka tööturu üldine seis, isiklik pingutus jm. Eeskätt kasvas vaatlusaluse töövõimereformi esimestel aastatel ka üldine tööhõive määr elanikkonnas, mistõttu ei ole usutav omistada kõiki töölerakendumisi töövõimereformi aktiveerivale mõjule.

Eelnimetatu tõttu on selles uuringus töövõimereformi mõju hindamiseks valitud erinevuste vahe (DID, *difference-in-differences*) meetod. Võrdlusgrupina kasutati töövõime vähenemiseta tööealist elanikkonda ja osalusgrupina vähenenud töövõimega inimesi (st enne 2016. a püsivalt töövõimetud ja pärast seda osalise ja puuduva töövõimega inimesed). Kui enne reformi olid hõive ja töötasu trendid töövõime vähenemiseta ja vähenemisega gruppidel paralleelsed, siis pakkus huvi see, kas pärast reformi on need kujunenud teistsuguseks. Juhul, kui näeme, et enne reformi algust on osalus- ja võrdlusgrupi hõivenäitajad arenenud sarnaselt, kuid pärast reformi algust kujunenud erinevalt, saab eeldada, et reformita oleks sarnane areng jätkunud, kuid reform on kaasa toonud hõivemäärade muutuse. Selliselt hinnatud erinevustest tuletatakse reformi tulud riigieelarvele ja ühiskonnale tervikuna.

Konkreetselt lähtuti järgmistest metoodilistest valikutest:

1. Osalusgrupina käsitleti inimesi, kes enne reformi algust olid töövõimetuspensionärid (püsivalt töövõimetud töövõimetuse protsendiga 40% või enam), kes perioodi 2017–2020 jooksul taotlesid töövõime hindamist töötukassas ning kellel tuvastati osaline töövõime. Kõrvale jäeti inimesed, kellel tuvastati selle perioodi jooksul ka puuduv töövõime.⁶⁷ Osalusgrupina käsitleti töövõimetuspensionäre seetõttu, et nad osalesid nii vanas kui uues süsteemis ning seega on nende puhul võimalik võrrelda väljundnäitajaid mõlema süsteemi korral. Osalusgrupp piiritleti vähemalt 40% töövõimetuse ulatusega inimestega põhjusel, et alla selle ei kvalifitseerunud püsivalt töövõimetud töövõimetuspensionile. Töövõimetuspensionita inimeste olukord ja töömotivatsioon võivad oluliselt erineda kõrgema töövõimetuse ulatusega inimeste omast.
2. Võrdlusgrupina käsitleti Eesti elanikke vanuses 16 kuni vanaduspensioniiiga, kellel perioodi 2011–2020 jooksul polnud ühelgi päeval püsivat töövõimetust, osalist ega puuduvat töövõimet.
3. Nii osalus- kui võrdlusgrupist jäeti välja inimesed, kellel perioodil 2011–2020 algas või lõppes elamisloakaart, elamisluba või elamisõigus kestvusega alla 5 aasta ning kõik

⁶⁷ Sama metoodikat on võimalik rakendada ka töövõimereformi mõju hindamiseks puuduva töövõimega inimeste tööhõivele, kuid uuringus keskenduti osalise töövõimega inimestele põhjusel, et töövõimereformi eesmärgiks on eeskätt osalise töövõimega inimeste hõive suurendamine. Kui inimesel on tuvastatud töövõime puudumine, ei ole mõistlik talt eeldada töötamist ega tema hõivet eesmärgistada, kuigi mõistagi pole töötamine tema puhul ka välistatud.

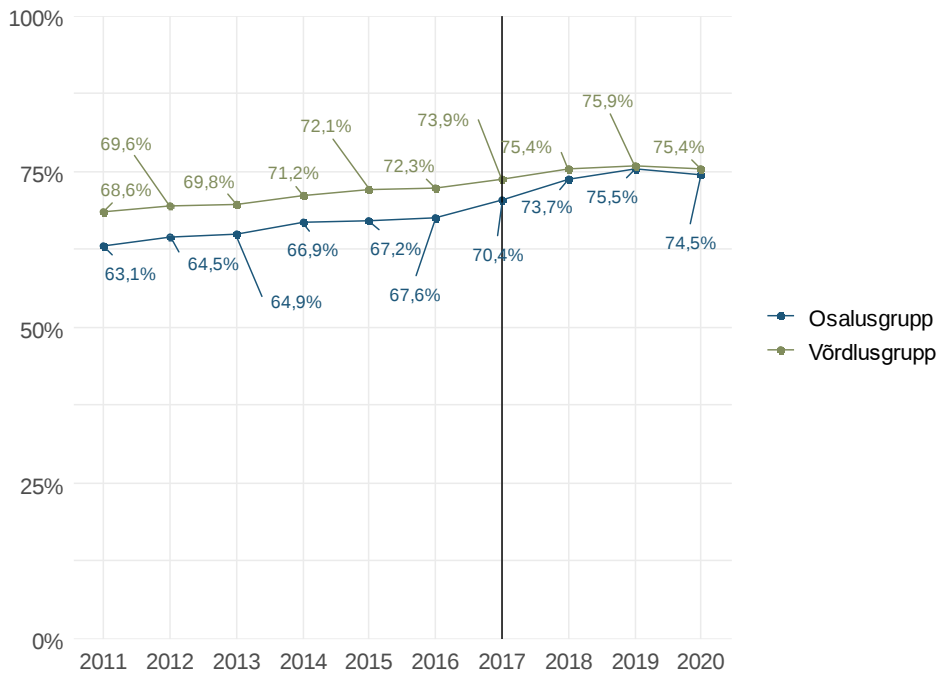
välisriikide kodanikud, välja arvatud need, kellel oli nii 2011. a alguse kui 2020. a lõpu seisuga (või surma hetke seisuga) alaline elamisõigus või elamisluba kestvusega vähemalt 5 aastat. See valik võimaldab jätta kõrvale inimesed, kes võivad olla osa vaatlusalusest perioodist Eestist väljas ning kelle puhul seetõttu ei oleks võimalik andmetes eristada hõives mitteolemist Eestis mitteviibimisest.

4. Sekkumiseks, mille mõju hinnatakse, loetakse uude töövõimesüsteemi sisenemist osalise töövõimega inimesena. Sekkumise alguse ajaks loeti igal inimesel hetk, mil tal algas esimene osalise töövõime periood. Inimeste tööhõivet jälgiti kogu osalise töövõime määramisele järgneva perioodi jooksul sõltumata sellest, kas osaline töövõime kehtis kogu perioodi vältel või lõppes enne seda. Inimeste hõivet jälgiti ainult selle perioodi jooksul, mil nad ei olnud veel läinud vanaduspensionile (ega surnud).
5. Hõiveks loeti töötamist (st töise tulu deklareerimist) vähemalt ühel kuul kalendriaasta jooksul.
6. Kuna sekkumise aeg on isikuti varieeruv, ei saa kasutada erinevuste vahe standardset metoodikat, mille korral sekkumise alguse aeg on sihtgruppi kuuluvatel inimestel sama. Uuringus kasutati seetõttu Callaway ja Sant'Anna (2021) meetodit, mis arvestab sekkumise algusaja varieerumise võimalusega. Hinnatav suurus on sekkumise keskmine mõju sekkumises osalejatele (ATT, *average treatment effect on the treated*). Eeltrendide paralleelsuse hindamiseks kasutati Wald'i testi Callaway ja Sant'Anna R-i paketist „did”.
7. Erinevuste vahe meetodi rakendamise eeltingimuseks on reformieelsed paralleelsed trendid osalus- ja võrdlusgrupi hõives. Kui eeltingimus ei kehti, siis seda meetodit kasutada ei saa. Nimetatud juhul leiti, et paralleelsuse eeldus kehtib hõivemäärade, kuid mitte sissetulekute osas. Seetõttu saab erinevuste vahe meetodit kasutada hõivemõju hindamiseks, kuid mõju sissetulekutele tuletatakse mõjust hõivele ning hõivatute keskmisest tulust. Hõivatute keskmise sissetulekuna määratleti osalise töövõimega inimeste, kes esmakordse töövõime hindamise ajal olid töötud ning kes hindamise aasta jooksul liikusid töötusest hõivesse, keskmist kuist töötasu.

5.3.2 Mõju hõivele

Nagu eelnevalt mainitud, on erinevuste vahe meetodi rakendamise eeltingimuseks osalus- ja võrdlusgrupi hõive reformieelsed paralleelsed trendid ning et on usutav eeldus, et reformita oleks see nii ka jäänud. Järgneval joonisel (vt Joonis 153) on näitena toodud hõivatute osakaalude arengusuunad sellel osal sihtgrupist, kellel esmakordselt tuvastati osaline töövõime 2017. aastal. Selle grupi ning võrdlusgrupi (soo, vanuse, elukoha ja haridustaseme alusel sarnaseks kaalutud inimeste grupp, kes ei taotlenud perioodil 2011–2020 püsiva töövõimetuse ega töövõime hindamist) hõivatute osakaal trende võib kuni 2016. aastani lugeda paralleelseks, osalusgrupi hulgas on aga selgelt nähtav trendi murdumine ja ülespoole pöördumine alates 2017. aastast. Sarnaselt on paralleelsete eeltrendide eeldus täidetud ka aastatel 2018–2020 esmakordselt töövõime hindamist taotlenutel. Seega on erinevuste vahe meetodi rakendamine võimalik.

Joonis 153. Varasema püsiva töövõimetusega inimesed, kellel 2017. aastal tuvastati esmakordselt osaline töövõime ja võrdlusgrupi hõivatute osakaal (protsent grupist, kes sai aastas vähemalt ühel kuul töist tulu)



Märkus. Valim: sotsiaaldemograafiliste taustatunnuste (sugu, vanus, elukoht ja haridustase) alusel sobitatud valim osalusgrupist (osalise töövõimega inimesed, kes varem olid olnud püsivalt töövõimetud töövõimetuse protsendiga 40–90%) ning võrdlusgrupist (Eesti elanikud vanuses 16 kuni vanaduspensioniniiga, kellel perioodi 2011–2020 jooksul polnud ühelgi päeval püsivat töövõimetust, osalist ega puuduvat töövõimet).

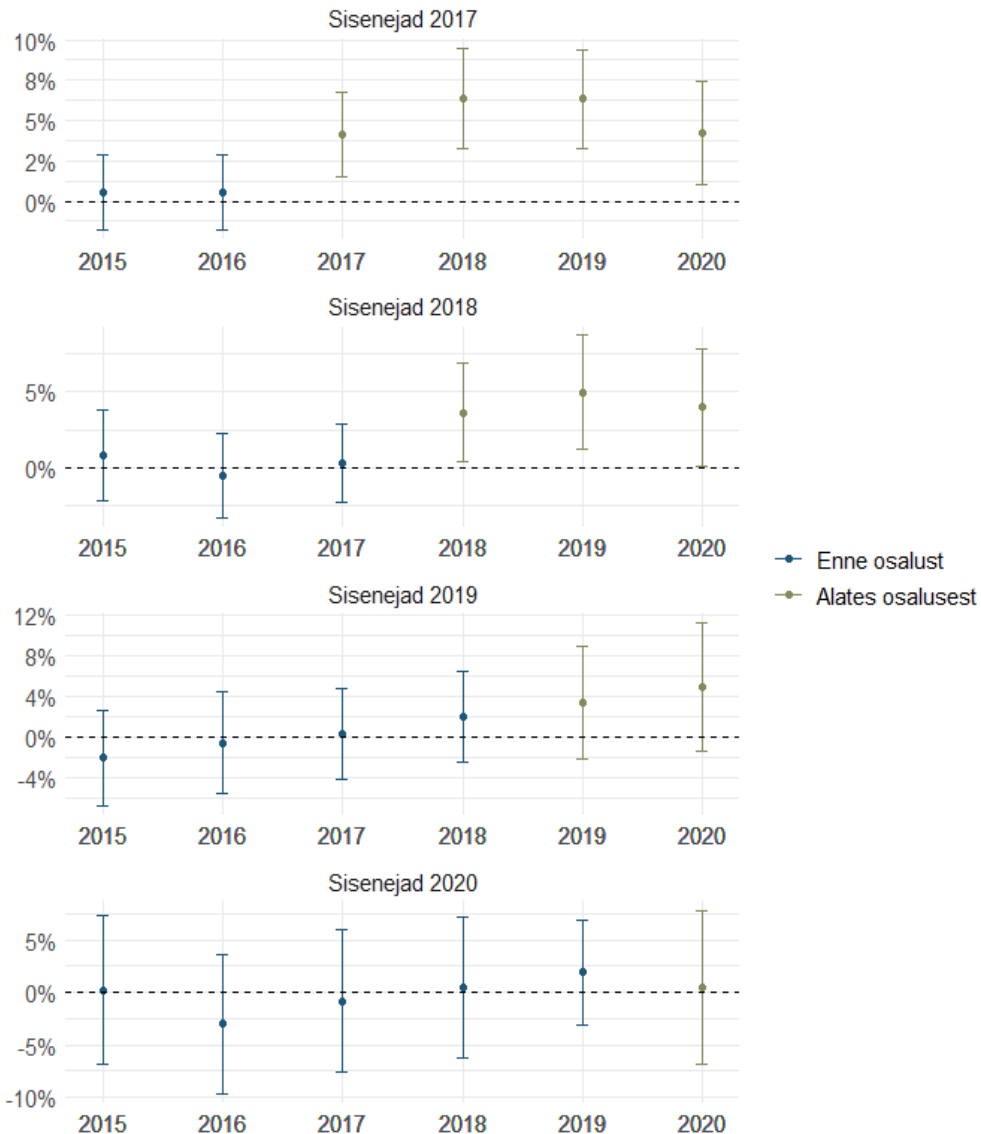
Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Mõju hindamisel võeti taustatunnustena arvesse vanust (kuni 34, 35–44, 45–54, 55 ja vanem), haridust (kolmene haridustaseme jaotus alg- ja põhihariduse, keskhariduse ja kõrghariduse lõikes) ning elukoha maakonda. Hõivemõju hinnati eraldi meestele ja naistele, arvestamaks võimalusega, et vanuse, hariduse ja elukoha mõju on meestel ja naistel erinev iga varasema püsiva töövõimetuse protsendi lõikes. Viimast tehti hindamistehnilistel põhjustel, kuna eelnev töövõimetuse protsent pole võrdlusgrupi jaoks defineeritav suurus.

Järgneval joonisel (vt Joonis 154) on esitatud hõivemõju hinnangud meestele, kelle eelnev püsiva töövõimetuse protsent oli 40%. Roheliste punktidega on esitatud hinnang hõivatute osakaalu muutusele võrreldes olukorraga, kus reformi poleks toimunud. Joonise erinevatel paneelidel (tähistatud Sisenejad 2017 jne) on esitatud hõivemõju hinnangud osalise töövõime esmakordse tuvastamise aasta lõikes. Jooned ümber punktide tähistavad 95% usaldusvahemikku: kui see jääb 0-teljest ülespoole, on tegu statistiliselt olulise mõjuga. Näeme, et grupil, kellel tuvastati osaline töövõime esmakordselt aastal 2017, ilmneb juba samal aastal positiivne mõju hõivele ning see jätkub ka kogu ülejäänud perioodi jooksul. Mõju punkthinnang on järgnevatel aastatel veidi kõrgem kui esimesel aastal, kuid erinevus esimese aasta mõjust pole statistiliselt oluline. Ka 2018. aastal

uue töövõimesüsteemiga liitunud grupis on näha positiivset hõivemõju esimesel kolmel aastal. Aastal 2019 liitunud hulgas ei osutu hõivemõju aga statistiliselt oluliseks, kuigi punkthinnangud on positiivsed. Aasta 2020 on anomaalne, kuna punkthinnang ei erine märkimisväärselt nullist. Arvestades, et tegu on COVID-19 pandeemia esimese aastaga, on see tulemus ka ootuspärane.

Joonis 154. Hõivatute osakaalu erinevus varasema 40% püsiva töövõimetusega meestel, kellel tuvastati osaline töövõime, võrdlusgrupi hõivatute osakaalust

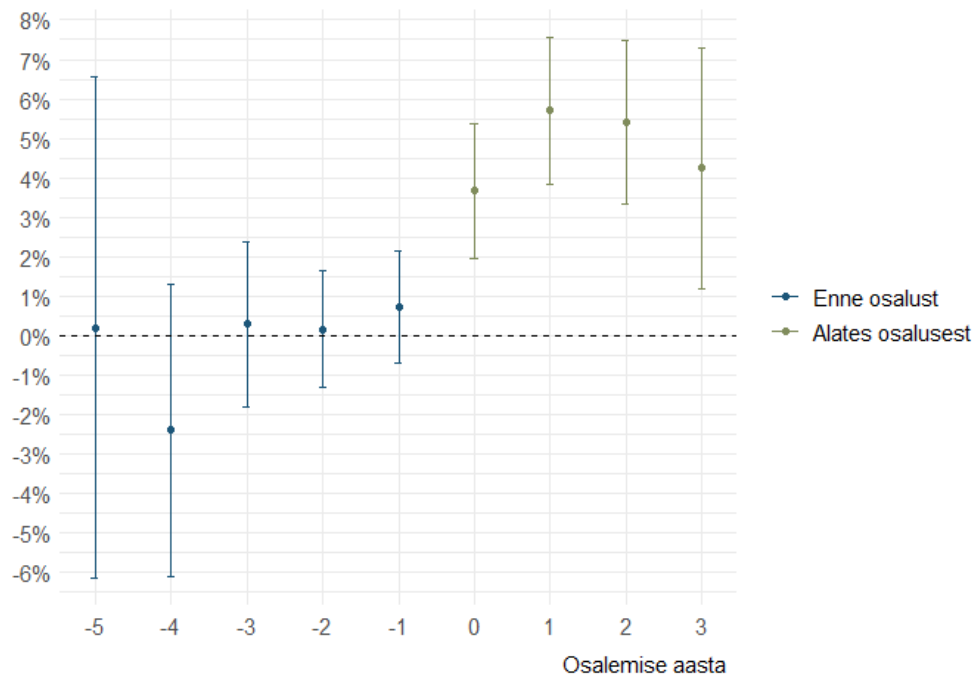


Märkus. „Osaluse” periood defineeritud kui aeg alates esmakordsest osalise töövõime tuvastamisest.

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Erinevate sisenemisaastate mõjuhinnangud agregeeriti hõivemõju hinnanguteks iga esimese sisenemise järgse kalendriaasta kohta (vt järgnev joonis).

Joonis 155. Hõivatute osakaalu erinevus varasema 40% osalise töövõimetusega püsiva töövõimetusega meestel, kellel tuvastati osaline töövõime, võrdlusgrupi hõivatute osakaalust

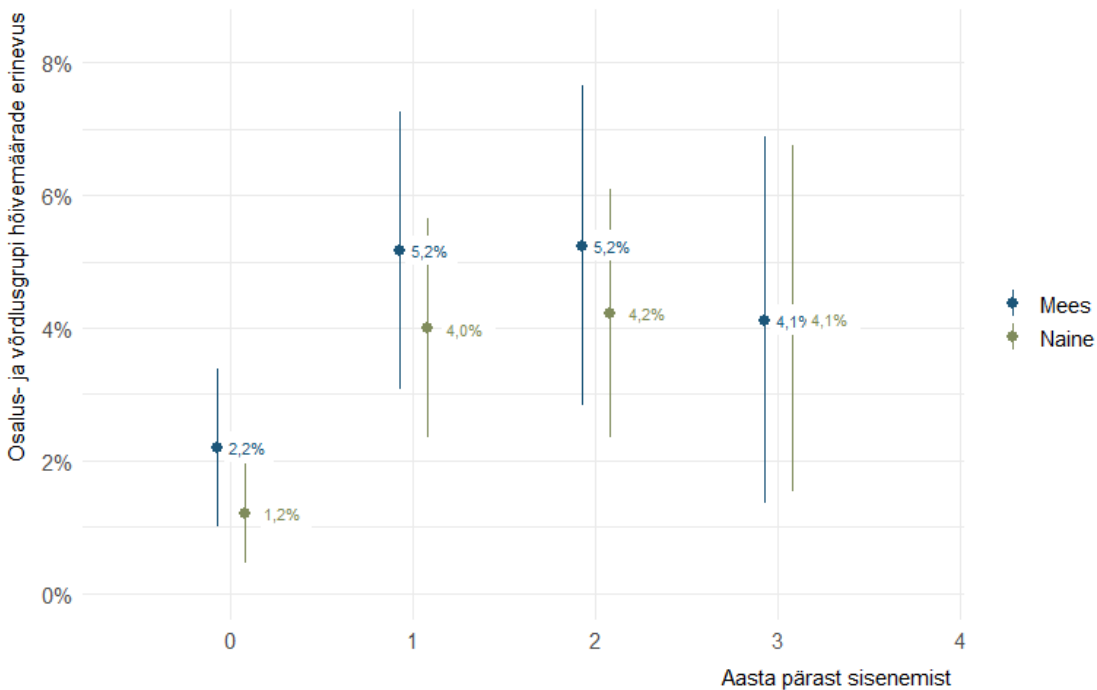


Märkus. „Osaluse” periood defineeritud kui aeg alates esmakordsest osalise töövõime tuvastamisest (periood 0 on esmakordse osalise töövõime tuvastamise aasta).

Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Sarnased mõjuhindangud koostati ka teiste soo ja varasema püsiva töövõimetuse protsendi kombinatsioonide kohta. Mõjuhindangud iga töövõimetuse protsendi lõikes kaaluti kokku üheks hinnanguks, kasutades kaaludena vastava varasema töövõimetuse protsendiga inimeste osakaalu OTV-de hulgas. Kaalutud hõivemõju on veidi madalam esimese osalise töövõime hindamise aastal ning kõrgem järgnevatel (see on ka ootuspärane, kuna osad sisenejad sisenevad aasta alguses, teised lõpus) ning kõrgem meestel kui naistel. Kuna aga usalduspiirid on laiad, ei saa soolisi erinevusi pidada statistiliselt oluliseks.

Joonis 156. Varasema püsiva töövõimetusega inimeste, kellel tuvastati aastal 0 töötukassas esmakordselt osaline töövõime, kaalutud hõivatute osakaalu erinevus võrdlusgrupi hõivatute osakaalust (%)



Allikad: ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

5.3.3 Tulude hinnang

Hinnang töövõimereformi tuludele tuletati tööhõive mõjuhinnangutest. Eelmises alapeatükis leitud hõivemõju hinnanguid rakendati kõigile inimestele, kellel tuvastati perioodil 2017–2020 osaline töövõime (st mitte ainult neile, kellel varem oli püsiv töövõimetusetus) ning kellel hiljem ei tuvastatud puuduvat töövõimet. Nt eeldati, et meeste hulgas, kellel tuvastati 2017. aastal esmakordselt osaline töövõime, oli hõivatute osakaal 2,2% kõrgem, kui see oleks olnud ilma töövõimereformita, järgneval aastal 5,2% kõrgem jne.

Tulude hindamiseks eeldati, et kuine brutotöötasu ning aastas töötatud kuude arv oli lisandunud hõivatute hulgas sama, mis osalise töövõimega hõivatute seas keskmiselt. Nendel eeldustel hinnatud tuludest annab ülevaate alljärgnev tabel.

Tabel 32. TVR-i tulude suurus, mis on tuletatud hõivatute osakaalu erinevustest (eurodes)

Aasta	Bruto- töötasu	Kogutulu koos maksudega	Maksutulu	Tulu- maks	Sotsiaal- maks	Töötus- kindlustus- maksed	Lisan- dunud hõiva- tuid
2017	2 287 057	3 096 675	1 164 335	354 717	754 729	54 889	285
2018	8 781 095	11 889 603	3 174 781	66 273	2 897 761	210 746	1 019
2019	14 897 721	20 171 514	5 458 539	184 746	4 916 248	357 545	1 577
2020	15 335 515	20 764 287	5 721 058	292 286	5 060 720	368 052	1 755
Kokku	41 301 387	55 922 079	15 518 714	898 022	13 629 458	991 233	4 636

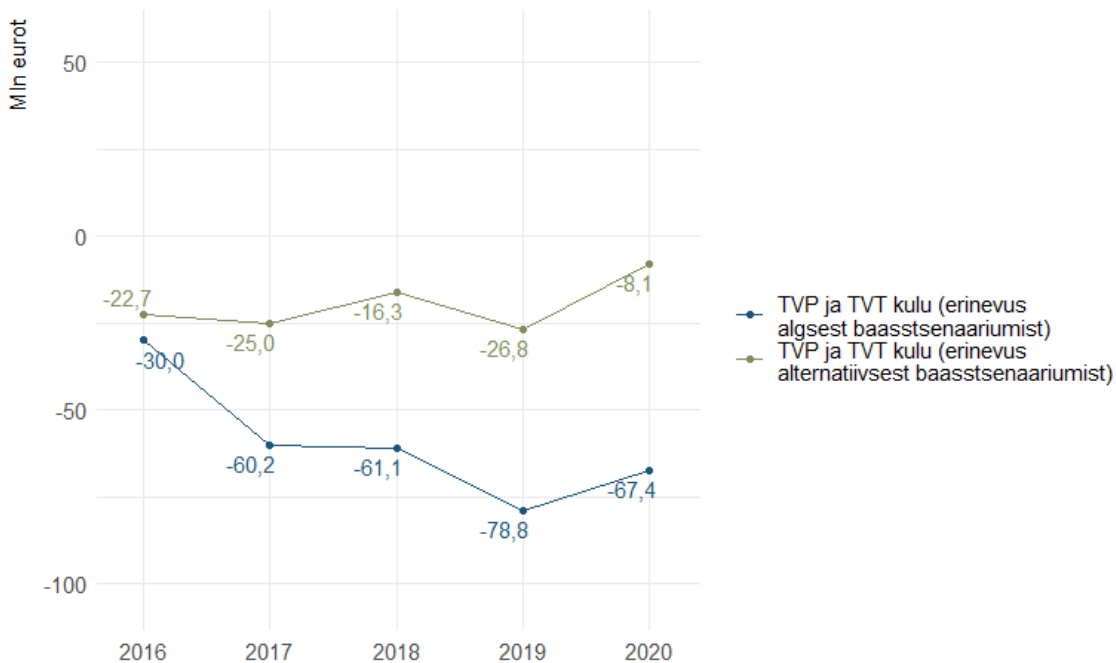
Töövõimereformi finantsmudelil on töövõimereformi tulude hindamisel lähtutud eeldusest, et kõik inimesed, kellel tuvastati osaline töövõime ja kes töövõime hindamise taotluse esitamisel olid töötud ja hiljem said tööle, said tööle tänu aktiivsushõivetele ja tugimeetmetele ning seetõttu loeti nende järgnevast töötamisest laekuv töötasu ja maksutulu reformi tuludeks. Nagu on ka märgitud TVR FM-i raportites, on see lähenemine tinglik ja võib üle hinnata mõju hõivele – kiire üldise hõivemäärade kasvu tingimustes oleks osa VTI-dest tööle rakendunud ka ilma reformita. Seetõttu on ootuspärane, et ülaltoodud hõivemõju hinnangud, mis võtavad taustal aset leidnud üldise hõivatute osakaalu kasvu arvesse, annavad reformi tuludele madalama hinnangu. Kui TVR FM-i kohaselt oli tulude kogusumma 2017.–2019. a 104,1 miljonit eurot, siis võrdlusgrupi põhine hinnang annab selle perioodi tulude kogusumma (diskonteerimata, jooksevhindades) hinnanguks 35,2 mln eurot ja perioodi 2017–2020 hinnanguks 55,9 mln eurot.

5.4 Kokkuvõtte eesmärgi saavutamise kohta

Saavutati eesmärk vähendada TVR-i prognoositud töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste kulusid võrreldes TVR-i eelse süsteemiga. Töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste kulu kokkuhoiu eesmärgi saavutamist hinnates tuleb võrrelda reformistsenaariumis tegelikult tekkinud kulusid kuludega baasstsenaariumis ehk olukorras, kus reformi poleks tehtud. Võrreldes kummagi baasstsenaariumiga on reformistsenaariumis TVP ja TVT kulud väiksemad. Nagu näha alljärgnevalt jooniselt (vt Joonis 157), sõltub hinnang kulusäästu suurusele oluliselt sellest, millistel eeldustel on üles ehitatud baasstsenaarium. Reformistsenaariumi TVP ja TVT kulud olid 2020. aastal võrreldes baasstsenaariumiga, kus VTI-de kasv oleks jätkunud reformieelses tempos, 67,4 mln eurot väiksemad. Võrreldes reformistsenaariumit aga alternatiivse baasstsenaariumiga, kus VTI-de arvu kasv oleks pidurdunud, oleks TVP ja TVT kulude sääst olnud 2020. aastal vaid 8,1 mln eurot.

Mõlemas võrdluses on aga kulud reformistsenaariumis olnud igal vaatlusalusel aastal madalamad, kui oleks ilma reformita, mistõttu võib anda hinnangu, et valitud indikaatorist lähtudes (prognoositud töövõimetuspensionide ja töövõimetoetuste kulude vähenemine võrreldes TVR-i eelse süsteemiga) on töövõimereform eesmärgi saavutanud.

Joonis 157. Töövõimetuspensioni ja töövõimetoetuse kulud erinevusena baasstsenaariumist perioodil 2016–2020 (mln eurot)

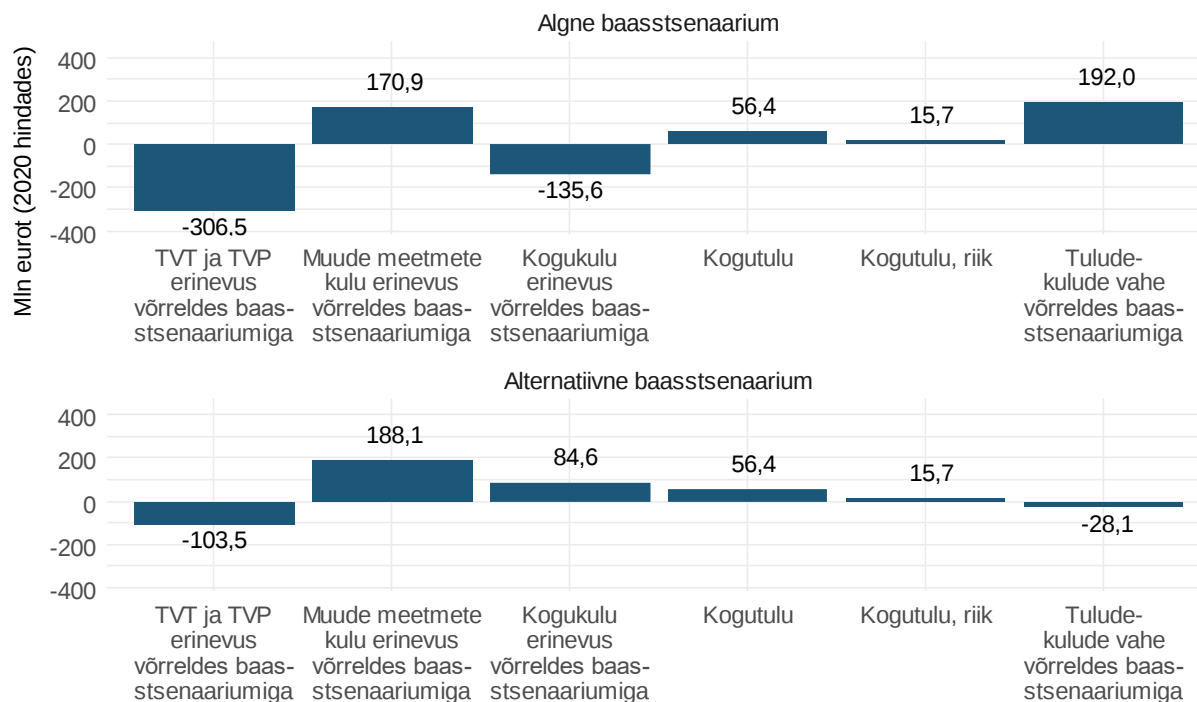


Allikad: TVR FM 2022, ühendatud registriandmed, autorite arvutused.

Kuigi ülalnimetatud indikaatorist lähtudes on töövõimereform täitnud kulude vähenemise eesmärgi, tasub reformi makromõju seisukohalt vaadata reformi kulusid laiemalt. Töövõimereform hõlmas lisaks töövõime uutel alustel hindamisele ja töövõimetoetuse maksmisele ka täiendavaid teenuseid ja muid hõives olemist toetavaid meetmeid, millega seonduvad samuti kulud ja millele pöörati VTI-de aktiivsuse tõstmiseks suuremat tähelepanu. Samuti tuleks arvestada tuludega, mis tulenevad nende meetmete mõjul kasvanud hõivest, teisest tulust ja tööjõumaksudest.

Alljärgneval joonisel (vt Joonis 158) on esitatud reformi- ja baasstsenaariumi võrdlus, vaadates eraldi töövõimetuspensioni (TVP) ja töövõimetoetuste (TVT) kulusid, muude meetmete kulusid ning kogukulusid, mis sisaldavad nii meetmete kui TVP ja TVT kulusid. Samuti on tulude esitamisel toodud eraldi välja riigile laekuv tulu tööjõumaksudest. Näitajad on esitatud reformi- ja baasstsenaariumi erinevuste kogusummana aastate 2016–2020 jooksul. Kuna selle perioodi jooksul on kulusid ja tulusid mõjutanud hindade kasv, on aastased näitajad enne kokku liitmist teisendatud 2020. aasta hindadesse (kasutades hinnaindeksina SKP deflaatorit).

Joonis 158. Töövõimereformi kulud ja tulud perioodi 2016–2020 summana, mln eurot 2020. aasta hindades



Allikad: TVR FM 2022, ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Nagu jooniselt näha, on kummagi baasstsenaariumi eelduste korral saavutatud märkimisväärne kulusääst TVP ja TVT kuludes. Ülejäänud kulud, mis sisaldavad hõivet toetavate meetmete, samuti hindamiste ja ekspertiiside kulusid, on aga mõlemast baasstsenaariumist kõrgemad.

Kogukulu erinevus on algsest baasstsenaariumist lähtudes negatiivne ehk TVP ja TVT kulusääst on olnud piisav teenuste suurenenud kulude rahastamiseks. Alternatiivse baasstsenaariumi korral aga kaaluvad suurenenud meetmete kulud üles säästu TVP ja TVT kulude arvelt ja kogukulu erinevus baasstsenaariumist kujuneb positiivseks.

Lisades kogukulude erinevusele ka tulude hinnangu, on netotulu ehk tulude-kulude vahe võrreldes algse baasstsenaariumiga olnud positiivne (ehk reform tervikuna plussis), alternatiivse baasstsenaariumi korral aga siiski miinuses. Nagu öeldud, tuleneb see vähenenud töövõimega inimeste hõivet toetavate meetmete pakkumise baasstsenaariumiga võrreldes suuremast mahust: reformile seatud indikaator ehk TVP ja TVT kulude vähenemine on saavutatud mõlema baasstsenaariumi korral⁶⁸.

⁶⁸ Diskonteeritud kulude ja tulude hinnangud on esitatud uuringu lisas (vt Lisa 2).

6 Hinnang reformile ja poliitikasoovitused

Reformi tervikuna hinnatakse eelneva analüüsi põhjal asjakohasuse, tulemuslikkuse, mõju, kuluefektiivsuse ja jätkusuutlikkuse perspektiivist.

Asjakohasusena käsitletakse reformi meetmete sobivust eesmärkide saavutamiseks. Reformil oli samaaegselt mitu eesmärki, kuid keskseks ideeks oli VTI-de aktiveerimine tööturul – ühelt poolt selleks, et parandada VTI-de elukvaliteeti, teiselt poolt selleks, et kasutada olemasolevat tööjõuressurssi parimal moel ning suurendada tööjõupakkumist Eestis. VTI-de aktiveerimiseks muudeti töövõime hindamise metoodikat ja keskenduti töövõimetuse asemel olemasoleva töövõime hindamisele ning kasutamisele. Keskne VTI-de toetus, passiivselt makstav töövõimetuspension, asendati aktiveerimisnõudega seotud töövõimetoetusega. Töövõime hindamine viidi SKA-st töötukassasse, mistõttu puutuvad VTI-d, aga ka inimesed, kellel TVH käigus ei tuvastata töövõime vähenemist, kokku tööturule liikumist ja seal töötamist toetavate meetmetega. Lisaks töötukassa olemasolevatele meetmetele reformiti ja laiendati spetsiifiliselt VTI-dele suunatud meetmete pakkumist. Seega olid tegevused suunatud VTI-de aktiveerumise toetamisele ja aktiveerimise eesmärgi valguses asjakohased. Erinevad osapooled tunnustavad VTI-de aktiveerimise eesmärgi aktuaalsust ning tegevuste asjakohasust VTI-de aktiveerimisel.

VTI-de aktiveerimine tööturul eeldab nii VTI-de endi, tööandjate kui laiemalt ühiskonnas valitsevate hoiakute muutust. Ühelt poolt peavad tööandjad VTI-sid kaaluma võimalike kandidaatidena töökohadele, värbama ja looma sobivad töötingimused, teiselt poolt peavad VTI-d soovima töötada ja ülejäänud inimesed olema sallivad ning kohtlema VTI-dest töötajaid võrdselt. Hoiakute muutus on oluline eeldus VTI-de hõivevõimaluste laienemiseks. Erinevad teavitustegevused, TVR juba iseeneest, aga ka juba edukalt hõivatud VTI-d aitavad kaasa hoiakute muutusele. Seda kinnitavad mitmed intervjuueritud ning ka küsitluse andmed. Näiteks on VTI-dest 2021. aastal 52% selle poolt, et VTI-dele rakendub aktiivsuse nõue, samas kui 2017. aastal arvas nii vaid kolmandik. Nende VTI-de osakaal, kes arvavad, et tööandjad ei ole motiveeritud VTI-sid tööle võtma, langes 9 protsendipunkti võrra. Samas näevad mitmed intervjuueritud, et hoiakud on siiani üheks suurimaks takistuseks VTI-de hõive kasvul. On tööandjaid, kes näevad VTI-de hoiakuid, mis ei soosi töötamist – VTI-d eelistavad toetust elada ja ei taha tööd teha. VTI-d omakorda näevad tööandjate hoiakuid, mis ei soosi VTI-de töötamist. Seega on muutused hoiakutes vajalik eeltingimus jätkuvaks VTI-de hõive toetamiseks ja sellega tuleb edasi tegutseda.

Lisaks hõive ja aktiivsuse kasvule oli reformi eesmärk pidurdada VTI-de arvu kasvu ja seeläbi hoida kokku kulusid, mis kasvasid varasemas süsteemis järjepidevalt ning kiirelt. Kuna süsteem kavandati nii, et inimese TVT suurus ei saanud olla väiksem kui TVP ja aktiivsust toetavate teenuste mahtu kasvatati, ei saanud kulude kokkuhoid tulla keskmise TVT summa ega teenuse kulu languse arvelt. Peamine kulude sääst pidi seega tulema TVT-d saavate VTI-de arvu langusest. See sai toimuda kahel viisil: (1) VTI-de arvu vähenemine TVR-iga loodud hindamismetoodika rakendamisel ja (2) suurema töötasuga VTI-de hõive kasvu ning TVR-iga laiendatud aktiivsust toetavate meetmete rakendamisel.

Töötasu kasvu korral vähendatakse TVT-d. Seega eeldab kulude säästu saavutamine, et hõive kasvu ja VTI-de arvu langusega kokkuhoitav kulu on suurem kui TVT suurenemisest ja teenuste pakkumise kasvust tekkinud kulude kasv.

Tulemuslikkusena käsitletakse TVR-i juurutamise ajal ilmnenu VTI-de arvu, hõive ja aktiivsuse liikumist seatud eesmärkide poole.

VTI-de arv langes veidi (ca 5%), kui võrrelda 2016. ja 2020. aastat. Suurem langus toimus alla 40% püsiva töövõimetusega (ja seega töövõimetuspensionit mitte saavate) inimeste arvelt. Püsiva töövõimetusega inimeste hulgast ainult töövõimetuspensionäre arvesse võttes oli langus samal perioodil ca 3%.

Registriandmete analüüs näitab VTI-de aktiivsuse kasvu. Hõivatud VTI-de osakaal kasvas 2016. aastal 42%-lt 2020. aastal 45%-le ja töötute osakaal enam kui kahekordistus 6%-lt 13%-le. Keskmisest suurem on aktiivsuse kasv OTV-del, kellele kehtestati aktiivsuspensionid. OTV-de hõive oli 2020. aastal 61% ja töötus 17%. Tasemeõppes osalevate VTI-de osakaal kasvas 2020. aastal 6,3%-lt 7,7%-le, tööturukoolitusel osalemine kasvas oluliselt enam, 1,8%-lt 4,8%-le. Seega võib märgata aktiivsuse kasvu ja saavutati eesmärk viia OTV-de hõive enam kui 50%-ni OTV-dest.

Kogu 2016–2020 perioodi jooksul aktiivsuspensionideid mitte täitnud VTI-de arv on üsna väike, kõigest OTV-dest vaid 0,1–0,2%. Samuti on vähe (2020. aastal 2148 ehk 3,6% OTV-dest) neid, kes on küll täitnud aktiivsuspensionideid, kuid kellele on nõuete eiramise tõttu TVT maksmist piiratud. Kuigi VTI-de seas on üksikuid inimesi, kes ei mõista aktiivsuspensionide vajalikkust ning täidavad aktiivsuspensionideid vaid formaalselt, siis laiemalt on aktiivsuspensionide tunnustamisel toimunud oluline muutus. Selge aktiivsuspensionide täitmise kasv tuleneb OTV-dele kehtestatud aktiivsuspensionidest ja VTI-de toomisest töötukassa vaatevälja ehk otseselt TVR-ist.

PTV-dele aktiivsuspensionid ei kehti. Hõivatud ja töötute PTV-de osakaal on veidi langenud. Hõive langus PTV-de seas näitab, et töövõime hindamine on muutunud täpsemaks. Samas on PTV-dest siiski hõives ca viiendik ning töötuna arvel lisaks ca 5%. PTV-delt ei eeldata aktiivsust, kuid märkimisväärne osa neist siiski soovib ja saab aeg-ajalt tööturul osaleda ning see on nende elukvaliteedi tõstmisel vajalik osa.

Mõjuna käsitletakse TVR-ist tulenevaid muutuseid VTI-de arvus ja hõives. Makromajandusliku mõjuna käsitleme kulude ja tulude hinnangut järgmise, kulutõhususe punkti all.

VTI-de arv vähenes TVR-i tulemusena. Kuigi täpselt pole võimalik teada, millised oleksid arengusuunad TVR-ita, siis eeldades TVR-i eelsete trendide jätkumist, oleks VTI-de arv olnud 2020. aastal 13,8–20,6% kõrgem, kui see kujunes praeguse reformiga.

TVR-i järgselt kasvas VTI-de hõive nii nagu kasvas ka üldine hõive Eestis, kuna TVR-i elluviimine sattus majanduskasvu perioodile. Siiski oli TVR-il ka täiendav mõju VTI-de hõivele. Võrreldes samasuguse soo, vanuse ja elukohaga inimesi, kes olid VTI-d ja kes polnud, paistab välja VTI-de hõive

suhteliselt suurem kasv võrreldes ülejäänud elanikkonnaga. VTI-de hõive oli TVR-i mõjul pärast töövõime hindamist 4–5% kõrgem, kui see oleks olnud ilma TVR-ita.

Kulutõhususena käsitletakse TVR-i kulude-tulude vahet võrreldes olukorraga, kui reformi poleks tehtud. TVT ja TVP on suur kulu, 2020. aasta kulud olid ca 400 mln aastas ja kasv võrreldes 2016. aastaga 55%. Juhul, kui TVR-i poleks tehtud, oleks see kulu aga kujunenud veelgi suuremaks. Sõltuvalt sellest, mida eeldada olukorra kohta, kui reformi poleks tehtud, erineb TVT ja TVP kulusääst. Kui eeldada, et TVM-ide kasv oleks jätkunud samas tempos kui enne reformi, siis kujuneb TVT ja TVP kulusäästuks 300 mln eurot 2020. aasta hindades perioodil 2016–2020. Kui eeldada konservatiivselt, et TVM-ide kasv oleks pidurdunud analoogsele töövõime hindamise taotlejate tasemele nagu see kujunes reformiga, oleks kulusääst olnud kolm korda väiksem ca 100 mln eurot.

Muud kulud ehk kulud töövõime hindamistele, teenustele ja muudele toetustele peale TVT ja TVP kasvasid võrreldes olukorraga, kui TVR-i poleks tehtud. Seda nii seetõttu, et VTI-de aktiveerivaid teenuseid loodi juurde ja nende pakkumist laiendati kui seetõttu, et VTI-del tekkis parem ligipääs kõigile töötutele mõeldud teenustele. Muude meetmete kulude hinnang perioodil 2016–2020 sõltuvalt sellest, mida eeldada VTI-de arvu kohta, kui TVR-i poleks tehtud, oli reformil 170–190 mln eurot suurem.

Arvestades kokku kõikide teenuste ja toetuste kulud 2020. aasta hindades perioodil 2016–2020 ei ole kindel, et TVR-iga kujunesid kulud väiksemaks, kui need oleksid kujunenud TVR-ita. Eeldades, et TVH taotlejate juurdekasv oleks pidurdunud ka TVR-ita selliseks nagu see kujunes TVR-i korral, kujunesid reformiga kulud teenustele ja toetustele 84 mln eurot suuremaks, kui oleks olnud TVR-ita. Eeldades, et VTI-de juurdekasv oleks jätkunud samasuguses tempos kui enne TVR-i, kujunesid kulud 136 mln eurot väiksemaks, kui oleks olnud TVR-ita.

Laiema kulude ja tulude hinnangu andmiseks tuleb arvesse võtta ka TVR-i tõttu kasvanud VTI-de hõivest tulenevat tulu riigile ja inimestele. Riigi tulu VTI-de hõive kasvust lisandunud tööjõumaksudest oli perioodil 2016–2020 15,7 mln eurot ning VTI-de tulu oli töötasude näol 40,7 mln eurot.

Kõiki eelnevaid tulusid ja kulusid kokku võttes on TVR-i tulem 2020. aasta hindades perioodil 2016–2020 olnud vahemikus -18,2 miljonit kuni 192 miljonit eurot. Seega ei ole kindel, et TVR-i rahas arvestatud tulude ja kulude vahe perioodil 2016–2020 oli kindlasti positiivne võrreldes olukorraga, kus reformi poleks tehtud. TVT ja TVP maksmise kulusääst ning hõivest tekkinud tulud ei pruukinud katta teenuste ja muude toetuste täiendavaid kulusid. Negatiivne kulude ja tulude vahe tekib juhul, kui kasutada konservatiivset eeldust VTI-de arvu kohta, kui reformi poleks tehtud. Kuna TVR-i üheks eesmärgiks oli vähendada VTI-de arvu, siis on eeldus, et TVH taotlejate arv oleks langenud TVR-ita samasugusele tasemele, kui see kujunes TVR-iga, üsna konservatiivne. Seetõttu on perioodil 2016–2020 TVR-i rahas mõõdetud kogumõju pigem positiivne. Lisaks rahas arvestatud mõjule on TVR-il täiendavaid mõju nagu VTI-de hõivest tulenev üldine elukvaliteedi kasv, tööjõupuuduse leevendamine ja ühiskonna sidususe kasv, mida rahaliselt pole siinses arvestuses hinnatud.

Jätkusuutlikkust uuringule püsitatud uurimisküsimused otseselt ei käsitletud. Süsteemi jätkusuutlikkus sõltub eelkõige VTI-de koguarvust ning VTI-de hõivest. Kuigi VTI-de arv on võrreldes TVR-i eelse süsteemiga väiksem, on siiski VTI-de koguarv suur ning iga-aastaste uute töövõime vähenemisega inimeste juurdevool süsteemi kõrge. Oluliseks juurdevoolu suurendavaks teguriks on vanaduspensioniea kasv. Vanemates vanuserühmades on töövõime vähenemine sagedasem ja tööea piiri tõstmisega kasvab töövõimesüsteemi sihtrühma suurus. Seega on igal juhul VTI-de arvu kasvu oodata. Lisaks sellele sõltub juurdevool omakorda Eesti tööealise elanikkonna tervisest ning tervisekahju ennetamise kaudu saab vähendada inimeste hulka, kes jõuavad vähenenud töövõime süsteemi. Kuigi TVR-ile seatud VTI-de hõive eesmärk saavutati, siis hõive jätkuv suurendamine toetab ka töövõime süsteemi jätkusuutlikkust. Samas tuleb silmas pidada tasakaalu VTI-de hõive ja tervise vahel ning hõive kasv peaks toimuma tervist hoidval viisil.

Kokkuvõttes, kuigi TVR tõi TVH uuendamisega VTI-de arvu ühekordse languse, siis TVR-iga loodud meetmed ei ole suunatud VTI-de arvu edaspidisele muutmisele. TVR-iga loodud süsteem on suunatud VTI-de hõive parandamisele, aga mitte tervisekahju ennetamisele, mis aitaks ennetada VTI-ks muutumist. **Selleks, et süsteem oleks jätkusuutlik, on vaja laiemalt hoida ja edendada Eesti inimeste tervist, sh ennetada tööst tekkivat tervisekahju.**

TVR-iga toodi VTI-de toetamise süsteemi sisenemise uks töötukassasse, seades prioriteediks osalise töövõimega inimesed ja nende hõive toetamise. OTV-d moodustavad ca kaks kolmandikku kõikidest VTI-dest ja nende aktiivsuse toetamine ongi süsteemi eesmärk. **Tervisekahjuga inimeste toetamine ja toetuste administreerimine üldisemalt on aga killustunud erinevate institutsioonide vahel.** Lisaks TK-le, mis administreerib töövõime hindamist ja tööturuaktiivsust toetavaid meetmeid, toetatakse igapäevaelus hakkamasaamist läbi puudega seotud toetuste ja teenuste SKA-s. PTV-de, kellelt ei oodata tööturuaktiivsust, toetamise süsteem on samuti SKA-s ja OTV-de jaoks on inimese seisukohast tehtud kunstlik eristus töö- ja muu elu toetamiseks vastavalt läbi TK ja SKA. Inimesed ei oska nii selgelt eristada oma toetuse vajadust igapäevaelu ja tööelu toetamiseks. Lisaks TK-le ja SKA-le on toetamine veel osaliselt jagatud KOV-idega. Ühelt poolt erinevate institutsioonide ja süsteemide tõttu, aga ka töövõime hindamise süsteemi ülesehitusest tulenevalt on inimesi, kellel pole selgust, milliseid teenuseid ja toetuseid on neil võimalik erinevatest institutsioonidest saada.

Kui reformieelselt oli TVM-idest puue määratud vähem kui pooltele, siis TVR-i rakendamisega kasvas oluliselt ka puudega inimeste osakaal VTI-de seas, ulatudes viimastel aastatel 60% ja ligi 70 000 inimeseni. Seejuures on PTV-dest praktiliselt kõigil (enam kui 90%) inimestel ka puue määratud. OTV-dest on puue ca 40%-l. Intervjuudest ilmneb, et VTI-d ise ei oska oma elu jagada täpselt töötamise ja igapäevaelu vahel, mistõttu ei ole põhjendatud selline kahe skeemi kaudu toetamise korraldamine. Enamgi veel, puuetega inimeste toetused ei piirdu ainult igapäevaelu toetustega. Nende seas on ka osaliselt töötamisega seotud toetuseid, nagu nt väga väikest kasutust leidev täiendkoolitustoetus töötava puudega inimese täiendkoolituseks. Samas on TK teenustest üks sagedamini kasutatav teenus just tööturukoolitused. Töötavatel VTI-del ilmnes intervjuudes segadus, milliseid toetuseid ja teenuseid neil on õigus saada ning inimesed ei oska eristada puudega seotud hindamisi ja

teenuseid töövõime süsteemi teenustest ja toetustest. Kuigi viimastel aastatel on tehtud mitmeid samme, puude ja TVH skeemide ühendamisel, oleks inimeste seisukohast selgem, kui need oleksid terviklikult ühendatud. Analüüs ei keskendunud TVR-i välistele skeemidele, kuid **puude ja töövõime süsteemide suurele kattuvusele ning VTI-de intervjuudele tuginedes soovitame analüüsida ja leida optimaalne lahendus nende kahe süsteemi koondamiseks nii, et inimesed ei peaks eristama abivajaduse otsimist erinevate skeemide vahel.**

Lisaks tarbetule süsteemide dubleerimise likvideerimisele, kus väga suures osas samad inimesed saavad sarnast abi ja toetust üheageselt kahest süsteemist, tuleks **aidata inimestel paremini orienteeruda erinevate skeemide kaudu pakutava abi taotlemisel.** Kuna inimesed ei tea sageli, millised võimalused neil teenuste ja toetuste saamiseks on, siis oleks vajalik parandada informeerimist järgmiste sammudega:

1. Juba töövõimehindamise otsuse saamisel, sõltumata töövõime vähenemise tuvastamisest ja tööhõivestaatusest, inimesele teada anda, milliseid teenuseid ja toetuseid võib ta töötamise toetamiseks TK-st saada ning suunata inimene vajadustele vastavat toetamise skeemi arutama TK juhtumikorraldajaga.
2. TK juhtumikorraldaja peaks oskama inimesele anda ülevaate SKA ja KOV-i terviklikust pakutavate toetuste ja teenuste paketist ning korraldada inimesele kiire ja toimiva kontakti neis asutustes teenuste saamiseks.
3. Analoogne suunamine teenuste saamiseks TK-st peaks toimima juhul, kui inimene on pöördunud teenuste ja toetuste saamiseks KOV-i või SKA-sse. SKA, TK ja KOV-i töötajad peaksid oskama selgitada inimesele teenuste olemasolu erinevates asutustes.
4. Inimese teenuste ja toetuste koordineerimiseks asutuste vahel on oluline asutuste vahelise info parema liikumise korraldamine: vaja on teenuste ja toetuste andmekogude ristkasutuse loomist. See võimaldab erinevate asutuste teenuste koordinaatoritel ja juhtumikorraldajatel arvestada kõigi teenustega, mida inimene saab või ei saa ja suunata inimest teiste asutuste teenuste saamisele.

Kuna uuring käsitles ka konkreetseid teenuseid ja toetuseid ning erinevatest allikatest ilmsid detailsemad tähelepanekud teenuste ja toetuste kohta, mis võivad anda sisendit nende disaini parandamiseks, siis on need tähelepanekud teenuste ja toetuste suure hulga ja detailide tõttu toodud uuringu lisas (vt Lisa 5).

Tööandjate kaudu VTI-de toetamisel ja teenuste pakkumisel on selged erisused erinevate teenuste ja toetuste kasutamise aktiivsuses. Näiteks on märkimisväärselt kasvanud ja laienenud tööandjale lihtsaks tehtud töötavate inimeste sotsiaalmaksuhüvitise kasutamine, kuid oluliselt väiksem on lisa-puhkepäevade ja muude teenuste kasutamine. Tööandjad näevad, et erinevate teenuste kasutamisega kaasneb bürokraatia, millega nad ei soovi tegeleda ja seega tuleks VTI-de toetamiseks teha tööandjate kaudu teenuste ja toetuste pakkumine lihtsamaks ning mugavamaks. Ei ole mõistlik eeldada, et tööandjad oleksid kursis kõikide teenuste ja toetustega, vaid iga VTI jaoks on vaja teada temale spetsiifiliselt sobivaid teenuseid ja toetusi ning nende taotlemine ja saamine peaks olema tööandjale mugav ja lihtne. Seetõttu **oleks asjakohane, kui igal VTI-l oleks (automatiseeritud)**

ülevaade, milliseid täiendavaid toetusi ja teenuseid saaks tööandja tema palkamisel kasutada ja ta oskaks neid ka ise tööandjale soovitada, seejuures võiks VTI-d vajadusel toetada TK spetsialist, kes selgitaks taotlemise protsessi VTI tööandjale.

Kokkuvõtlikult on eelnevalt kirjeldatud suuremad uuringu soovitused toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 33. Uuringu soovituste kokkuvõte

Soovitus 1	
Leid	Toimunud on olulised muudatused VTI-de ja ühiskonna suhtumises VTI-de töötamisse. 2021. aastal oli 52% selle poolt, et VTI-dele rakendub aktiivsuspõhine, samas kui 2017. aastal arvas nii vaid kolmandik. VTI-de osakaal, kes arvavad, et tööandjad ei ole motiveeritud VTI-sid tööle võtma, langes 9 protsendipunkti võrra. Intervjuudes kinnitati ühiskonnas toimunud hoiakute muutust. Samas leiti intervjuudes, et endiselt on VTI-del keeruline leida endale sobivat tööd.
Järeldus	VTI-de töötamist toetavad hoiakud on oluliseks eeltingimuseks, et neil oleks võimalik tööturul osaleda. Kuigi muutuseid hoiakutes on näha, siis on levinud endiselt hoiakuid, mis ei soosi VTI-de tööturul osalemist.
Soovitus	VTI-de töötamist toetava keskkonna arendamiseks on vajalik jätkuvalt tegeleda ühiskonnas levinud hoiakute suunamisega.
Soovitus 2	
Leid	Pensioniea kasvuga kasvab inimeste koguarv, kellel on õigus toetusele ja abile töövõime vähenemise skeemi kaudu. Vähenenud töövõimega inimeste arvu kasvu mõjutab töövõime hindamist taotlema õigustatud elanikkonna tervislik seisund.
Järeldus	On vähetõenäoline, et vähenenud töövõimega inimeste arv jätkuvalt langeks, kuna kohort, kellele skeem rakendub, kasvab.
Soovitus	Selleks, et hoida vähenenud töövõimega inimeste arvu stabiilsena, on vaja pöörata tähelepanu elanikkonna tervisele ja töövõime vähenemise ennetamisele.
Soovitus 3	
Leid	60% OTV-dest ja enam kui 90% PTV-dest on samal ajal puudega ning saavad toetust ja abi igapäevaelus toimetulekuks läbi puudega inimeste toetamise skeemide ja tööturul läbi vähenenud töövõime toetamise lahenduste. Kuigi töövõimereformiga loodi võimalus puude ja töövõime vähenemise hindamiseks ühe kanali kaudu, siis inimesed ei oska ja ei saa sageli jagada oma elu väga spetsiifiliselt töö ja muu elu vahel.
Järeldus	Lisaks puude ja töövõime skeemidele on oluline roll kohalikel omavalitsustel teenuste ja toetuste pakkumisel. Erinevad skeemid inimeste toetamiseks igapäevaelus ja tööl kattuvad omavahel ja on killustunud institutsioonide vahel.

Soovitus	Analüüsida ja leida optimaalne lahendus erinevate igapäeva- ja tööelu toetamiseks loodud riiklike süsteemide koondamiseks, nii et inimesed ei peaks eristama abivajaduse otsimist erinevate skeemide vahel.
Soovitus 4	
Leid	Inimesed ei tea alati, millised õigused, millistele teenustele ja toetustele neil on. Intervjueeritute seas oli inimesi, kes leidsid, et teenused ja toetused on töötutele. Keerulisem oli mõista töötavatel ja puuduva töövõimega inimestel, millist tuge nad võivad töötukassast oodata. Töötukassa juhtumikorraldajad ei tea, milliseid teenuseid ja toetuseid inimesed teistest asutustest saavad.
Järeldus	Inimesed, pigem töötavad ning puuduva töövõimega, ei ole teadlikud, millist tuge ja abi nad võivad töötukassast saada. Teenuste killustatuse tõttu (vt leid 3) ei tea inimesed, milliseid teenuseid ja toetuseid, millistest institutsioonidest saada. Teenuste killustatuse ja ühtsete andmekogude puudumise tõttu ei näe ükski teenuseid ja toetuseid pakkuv osapool terviklikku pilti teenustest ja toetustest, mida inimene saab või saada võiks.
Soovitused	1. Juba töövõimehindamise otsuse saamisel, sõltumata töövõime vähenemise tuvastamisest ja tööhõivestaatusest, inimesele teada anda, milliseid teenuseid ja toetuseid võib ta töötamise toetamiseks TK-st saada ning suunata inimene vajadustele vastavat toetamise skeemi arutama TK juhtumikorraldajaga. 2. TK juhtumikorraldaja peaks oskama inimesele anda ülevaate SKA ja KOV-i terviklikust pakutavate toetuste ja teenuste paketist ning korraldada inimesele kiire ja toimiva kontakti neis asutustes teenuste saamiseks. 3. Analoogne suunamine teenuste saamiseks TK-st peaks toimima juhul, kui inimene on pöördunud teenuste ja toetuste saamiseks KOV-i või SKA-sse. SKA, TK ja KOV-i töötajad peaksid oskama selgitada inimesele teenuste olemasolu erinevates asutustes. 4. Inimese teenuste ja toetuste koordineerimiseks asutuste vahel on oluline asutustevahelise info parema liikumise korraldamine: vaja on teenuste ja toetuste andmekogude riskasutuse loomist. See võimaldab erinevate asutuste teenuste koordinaatoritel ja juhtumikorraldajatel arvestada kõigi teenustega, mida inimene saab või ei saa ja suunata inimest teiste asutuste teenuste saamisele.
Soovitus 5	
Leid	Tööandjate kaudu VTI-de toetamisel ja teenuste pakkumisel on selged erisused erinevate teenuste ja toetuste kasutamise aktiivsuses. Näiteks on märkimisväärselt kasvanud ja laienenud tööandjale lihtsaks tehtud töötavate inimeste sotsiaalmaksuhüvitise kasutamine, kuid oluliselt väiksem on lisapuhkepäevade ja muude teenuste kasutamine. Tööandjad näevad, et erinevate teenuste kasutamisega kaasneb bürokraatia, millega nad ei soovi tegeleda.
Järeldus	Tööandjate valmisolek VTI-de tööle võtmiseks ja töö korraldamiseks VTI-de tervist hoidval viisil on keskse tähtsusega VTI-de hõive kasul. Selleks, et motiveerida

	töõandjaid VTI-dele hõivevõimalusi pakkuma ja tööd (ümber)korraldama, peab olema tööandjate toetamine kiire, mugav ja vähese kuluga tööandjatele. VTI-dele vajalikud kohandused sõltuvad konkreetsest inimesest.
Soovitus	Lua lahendused tööandjatele bürokraatiavabalt, kiirelt ja mugavalt teenuste saamiseks. Igale VTI-le teha (automatiseeritud) ülevaade, milliseid täiendavaid toetusi ja teenuseid saaks tööandja tema palkamisel kasutada, et ta oskaks neid ka ise tööandjale soovitada, seejuures võiks VTI-d vajadusel toetada TK spetsialist, kes selgitaks taotlemise protsessi VTI tööandjale.

Kasutatud kirjandus

Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. (2021) [Difference-in-differences with multiple time periods](#). Journal of Econometrics, 225(2), 200-230.

Centar, Sotsiaalministeerium (2017-2020) Töövõimereformi kulude ja sihtrühmade prognoosid.

Klettenberg, A. (2020) [Töövõimereformi võimalused ja kitsaskohad](#). Sotsiaaltöö, 16. september 2020

Masso, M., Nuiamäe, M., Michelson, A., Murasov, M., Melesk, K., Laurimäe, M., Kadarik, I. (2019) [Töövõime toetamise skeemi loomise ja juurutamise vahehindamine](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis; ISBN 978-9949-662-17-3

OECD (2021) [Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia](#) (15.10.2021)

[Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus](#). RT I, 22.03.2021, 11.

[Riikliku pensionikindlustuse seadus](#) RT I, 13.12.2014, 1 - jõust. 01.01.2017

Sotsiaalministeerium (2020) [Töövõime hindamise metoodika](#). 31.03.2020 Korregeeritud metoodika.

Turu-uuringute AS, Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar ja Sotsiaalministeerium (2015). [Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal](#).

Turu-uuringute AS, Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar ja Sotsiaalministeerium (2017). [Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal](#).

[Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse eelnõu juurde](#).

[Töövõimetoetuse seadus](#) RT I, 04.03.2022, 8

Tööhõiveprogramm 2016-2017 RT I, 22.09.2015, 2

[Tööhõiveprogramm](#) 2021–2023 RT I, 08.05.2021, 6

Tööturuteenuste osutamine töövõimereformi sihtrühmale, Sotsiaalkaitseministri ja tervise- ja tööministri 27.03.2015 käskkiri nr 57.

Töövõimereformi sihtrühma töövõimelisuse tõstmine ja nende töötamise soodustamine, Sotsiaalkaitseministri ja tervise- ja tööministri 21.07.2015 käskkiri nr 115.

Õiguskantsleri büroo (2019) [Töövõimetoetuse vähendamine sissetuleku kasvades](#) (21.02.2022)

LISAD

Lisa 1. Erinevuste vahe hindamise detailed tulemused

Lisa 1.1 Mehed varasema püsiva töövõimetusega 40%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud⁶⁹

Taustatunnused:⁷⁰

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Lääne-Viru maakond, Pärnu maakond, Põlva maakond, Tartu maakond, Valga maakond, Viljandi maakond, Võru maakond)

Tabel 34. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 40%

Osaluse algus	Vaatlus-aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	0,0053	0,0076	-0,0178	0,028	
2017	2016	0,0055	0,0078	-0,0182	0,029	
2017	2017	0,0414	0,0085	0,0154	0,067	*
2017	2018	0,0638	0,0103	0,0325	0,095	*
2017	2019	0,0633	0,0100	0,0327	0,094	*
2017	2020	0,0424	0,0106	0,0101	0,075	*
2018	2015	0,0084	0,0096	-0,0210	0,038	
2018	2016	-0,0053	0,0090	-0,0328	0,022	
2018	2017	0,0030	0,0084	-0,0226	0,029	
2018	2018	0,0362	0,0104	0,0043	0,068	*
2018	2019	0,0494	0,0121	0,0125	0,086	*
2018	2020	0,0396	0,0125	0,0014	0,078	*
2019	2015	-0,0208	0,0156	-0,0683	0,027	
2019	2016	-0,0059	0,0165	-0,0561	0,044	
2019	2017	0,0034	0,0147	-0,0415	0,048	
2019	2018	0,0201	0,0149	-0,0255	0,066	
2019	2019	0,0345	0,0183	-0,0212	0,090	
2019	2020	0,0489	0,0208	-0,0147	0,112	

⁶⁹ Siin ja järgnevate tulemuste juures: võrdlusgrupp „mitte kunagi osalenud“ tähendab, et võrdlusgrupiks võeti inimesed, kellel pole 2011–20 kunagi tuvastatud püsivat töövõimetust, osalist ega puuduvat töövõimet. Sealjuures ei sisaldu võrdlusgrupis inimesed, kellel kuni vaatlusaastani polnud olnud tuvastatud püsivat töövõimetust, osalist ega puuduvat töövõimet, kuid pärast vaatlusaastat oli.

⁷⁰ Siin ja järgnevate tulemuste juures: andmestik, millele DID meetodit rakendati, hõlmas ainult vaatluseid, mille puhul leidub nii osalus- kui võrdlusrühmas vähemalt üks täpne vaste kõigi kasutatud taustatunnuste osas. Valimi piiritlemiseks kasutati täppissobitamist R-i paketi *MatchIt*.

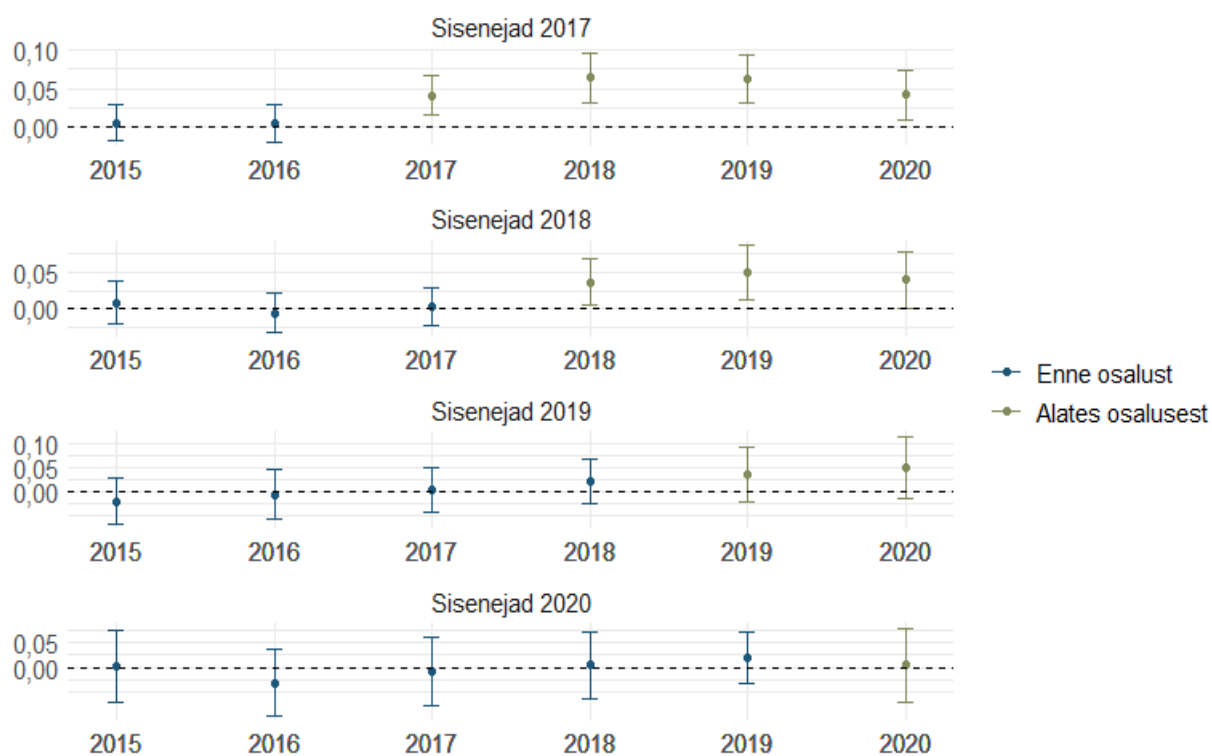
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2020	2015	0,0020	0,0232	-0,0687	0,073	
2020	2016	-0,0301	0,0218	-0,0966	0,036	
2020	2017	-0,0083	0,0223	-0,0762	0,060	
2020	2018	0,0049	0,0220	-0,0623	0,072	
2020	2019	0,0191	0,0165	-0,0314	0,069	
2020	2020	0,0047	0,0239	-0,0681	0,078	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi p -väärtus: 0,76575.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

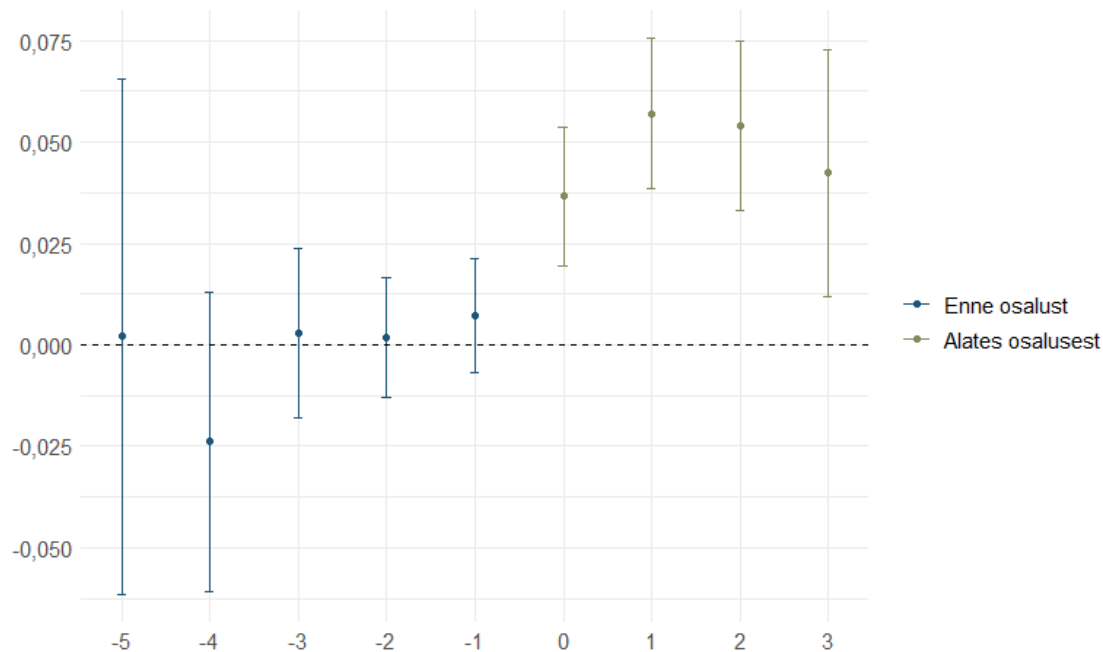
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 159. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 40%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 160. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: mehed varasema püsiva töövõimetusega 40%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 1.2 Mehed varasema püsiva töövõimetusega 50%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Lääne-Viru maakond, Pärnu maakond, Põlva maakond, Tartu maakond, Valga maakond, Viljandi maakond, Võru maakond)

Tabel 35. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 50%

Osaluse algus	Vaatlus-aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,01156	0,0079	-0,0357	0,013	
2017	2016	0,00091	0,0079	-0,0232	0,025	
2017	2017	0,01304	0,0102	-0,0181	0,044	
2017	2018	0,03654	0,0105	0,0047	0,068	*
2017	2019	0,02810	0,0118	-0,0077	0,064	
2017	2020	0,01216	0,0129	-0,0272	0,052	

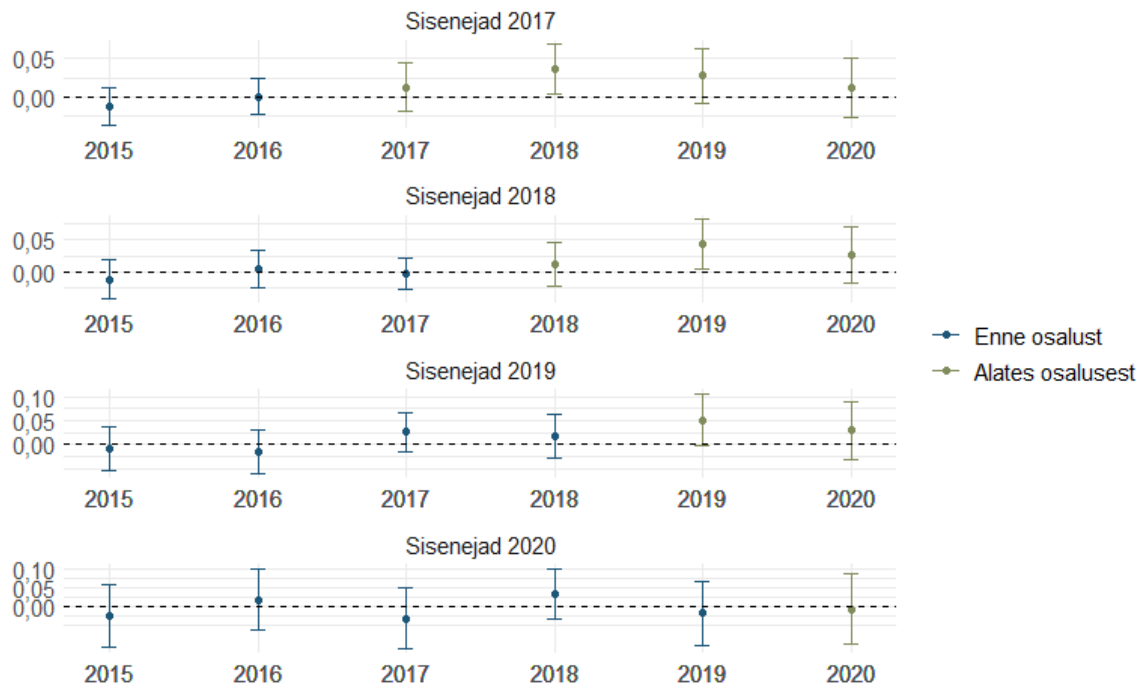
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2018	2015	-0,01083	0,0100	-0,0414	0,020	
2018	2016	0,00524	0,0095	-0,0235	0,034	
2018	2017	-0,00242	0,0081	-0,0272	0,022	
2018	2018	0,01287	0,0109	-0,0205	0,046	
2018	2019	0,04315	0,0124	0,0055	0,081	*
2018	2020	0,02631	0,0140	-0,0164	0,069	
2019	2015	-0,00877	0,0147	-0,0535	0,036	
2019	2016	-0,01536	0,0149	-0,0608	0,030	
2019	2017	0,02568	0,0130	-0,0138	0,065	
2019	2018	0,01825	0,0147	-0,0266	0,063	
2019	2019	0,05134	0,0175	-0,0020	0,105	
2019	2020	0,02920	0,0195	-0,0303	0,089	
2020	2015	-0,02554	0,0272	-0,1083	0,057	
2020	2016	0,01765	0,0263	-0,0623	0,098	
2020	2017	-0,03186	0,0264	-0,1121	0,048	
2020	2018	0,03417	0,0216	-0,0317	0,100	
2020	2019	-0,01840	0,0273	-0,1016	0,065	
2020	2020	-0,00801	0,0307	-0,1014	0,085	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,32981.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

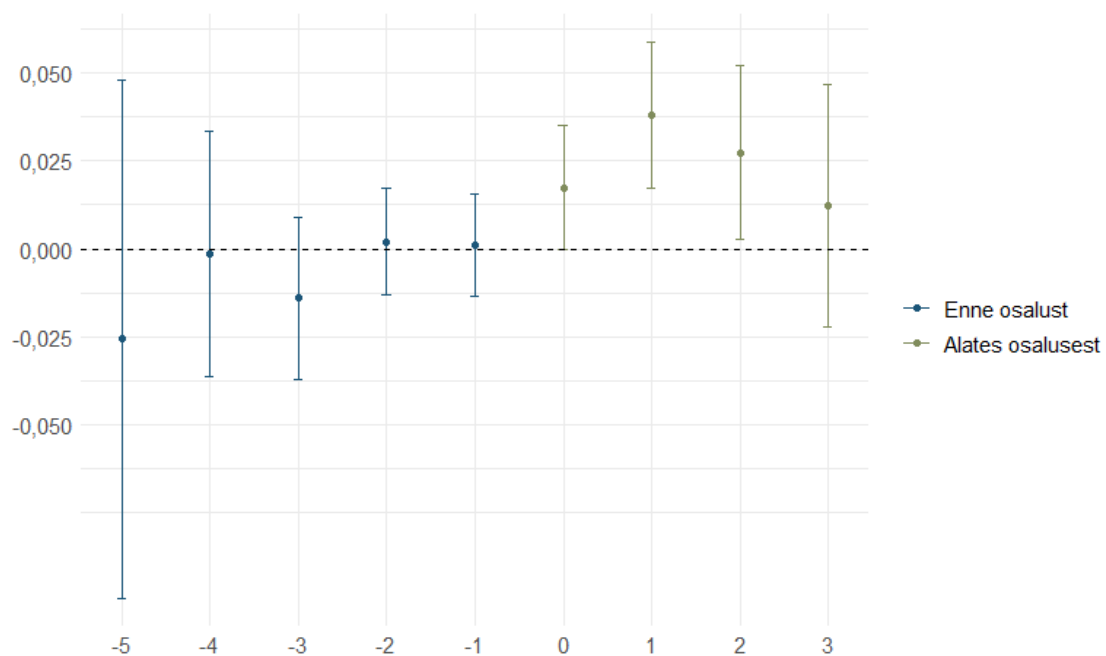
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 161. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 50%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 162. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: mehed varasema püsiva töövõimetusega 50%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 1.3 Mehed varasema püsiva töövõimetusega 60%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Lääne-Viru maakond, Pärnu maakond, Põlva maakond, Tartu maakond, Valga maakond, Viljandi maakond, Võru maakond)

Tabel 36. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 60%

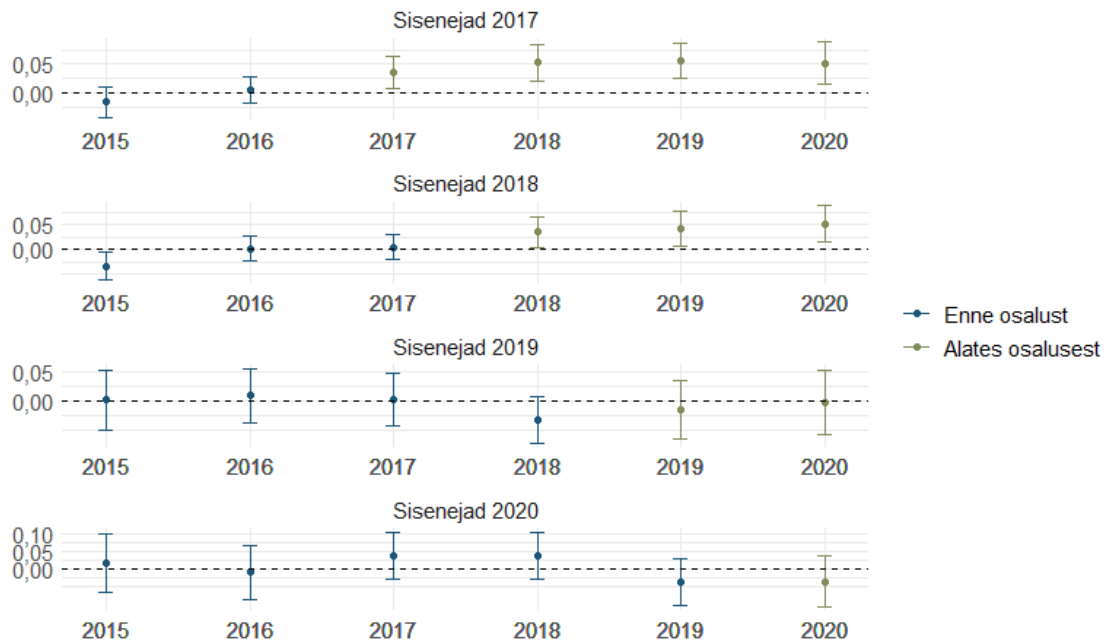
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,0168	0,0083	-0,0425	0,0088	
2017	2016	0,0051	0,0078	-0,0188	0,0291	
2017	2017	0,0350	0,0092	0,0066	0,0633	*
2017	2018	0,0522	0,0108	0,0190	0,0855	*
2017	2019	0,0560	0,0101	0,0250	0,0870	*
2017	2020	0,0515	0,0120	0,0146	0,0884	*
2018	2015	-0,0330	0,0095	-0,0621	-0,0039	
2018	2016	0,0021	0,0079	-0,0223	0,0265	
2018	2017	0,0045	0,0082	-0,0208	0,0299	
2018	2018	0,0353	0,0103	0,0036	0,0670	*
2018	2019	0,0437	0,0116	0,0082	0,0793	*
2018	2020	0,0519	0,0121	0,0148	0,0891	*
2019	2015	0,0022	0,0166	-0,0488	0,0533	
2019	2016	0,0092	0,0149	-0,0366	0,0550	
2019	2017	0,0031	0,0144	-0,0410	0,0473	
2019	2018	-0,0322	0,0130	-0,0722	0,0078	
2019	2019	-0,0144	0,0160	-0,0636	0,0347	
2019	2020	-0,0021	0,0177	-0,0565	0,0522	
2020	2015	0,0169	0,0269	-0,0656	0,0994	
2020	2016	-0,0094	0,0251	-0,0866	0,0678	
2020	2017	0,0388	0,0217	-0,0277	0,1053	
2020	2018	0,0379	0,0213	-0,0275	0,1033	
2020	2019	-0,0377	0,0218	-0,1045	0,0292	
2020	2020	-0,0356	0,0237	-0,1084	0,0373	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,00128.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

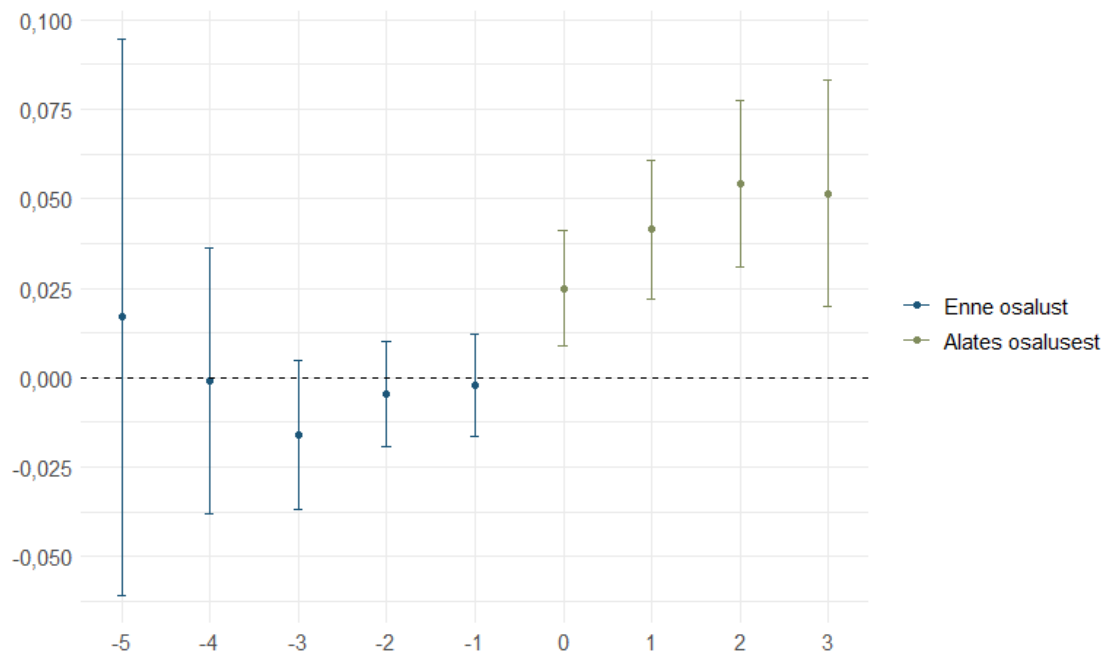
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 163. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 60%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 164. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: mehed varasema püsiva töövõimetusega 60%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 1.4 Mehed varasema püsiva töövõimetusega 70%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Põlva maakond, Saare maakond, Tartu maakond, muud)

Tabel 37. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 70%

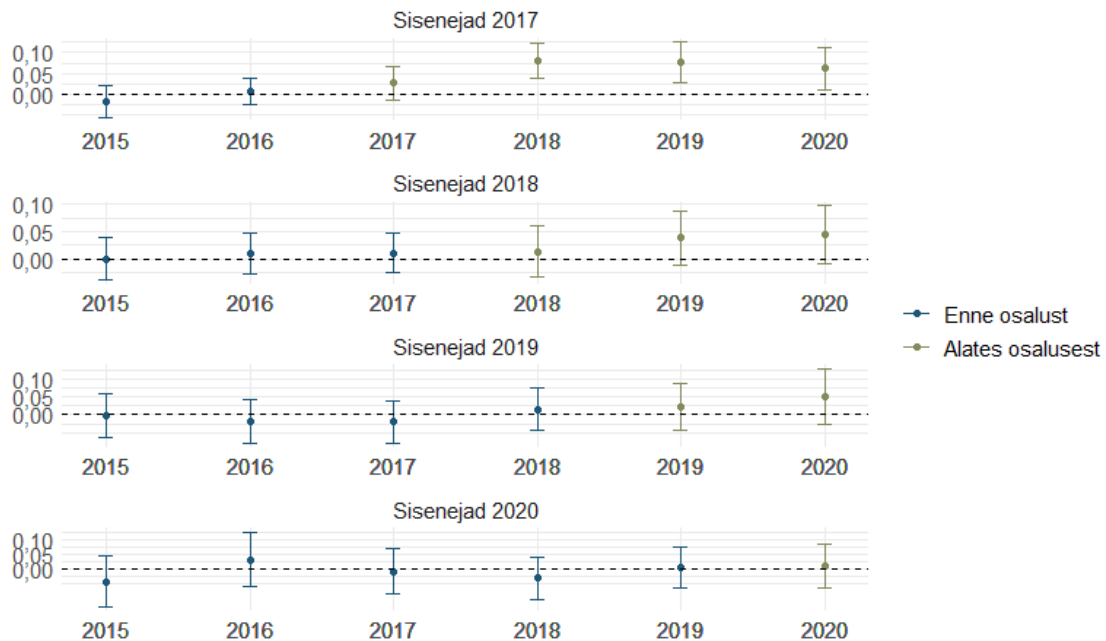
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,01738	0,013	-0,0561	0,021	
2017	2016	0,00722	0,011	-0,0246	0,039	
2017	2017	0,02571	0,014	-0,0166	0,068	
2017	2018	0,08046	0,015	0,0371	0,124	*
2017	2019	0,07566	0,017	0,0261	0,125	*
2017	2020	0,06106	0,017	0,0102	0,112	*
2018	2015	-0,00033	0,013	-0,0395	0,039	
2018	2016	0,00971	0,013	-0,0274	0,047	
2018	2017	0,01091	0,012	-0,0246	0,046	
2018	2018	0,01273	0,016	-0,0343	0,060	
2018	2019	0,03835	0,017	-0,0112	0,088	
2018	2020	0,04452	0,018	-0,0085	0,098	
2019	2015	-0,00372	0,021	-0,0647	0,057	
2019	2016	-0,01907	0,021	-0,0808	0,043	
2019	2017	-0,02048	0,021	-0,0809	0,040	
2019	2018	0,01448	0,020	-0,0447	0,074	
2019	2019	0,02347	0,022	-0,0419	0,089	
2019	2020	0,05135	0,026	-0,0259	0,129	
2020	2015	-0,04360	0,030	-0,1304	0,043	
2020	2016	0,03200	0,032	-0,0620	0,126	
2020	2017	-0,00823	0,027	-0,0864	0,070	
2020	2018	-0,03230	0,025	-0,1067	0,042	
2020	2019	0,00527	0,024	-0,0647	0,075	
2020	2020	0,00977	0,026	-0,0674	0,087	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,53455.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

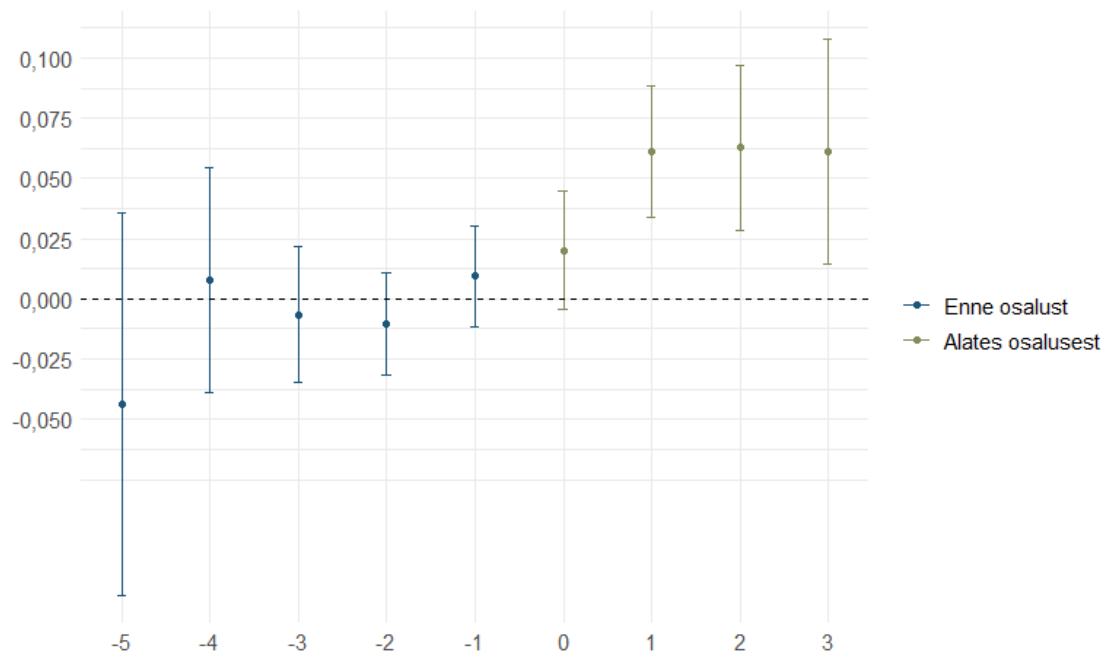
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 165. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 70%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 166. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: mehed varasema püsiva töövõimetusega 70%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Tabel 38. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 40%

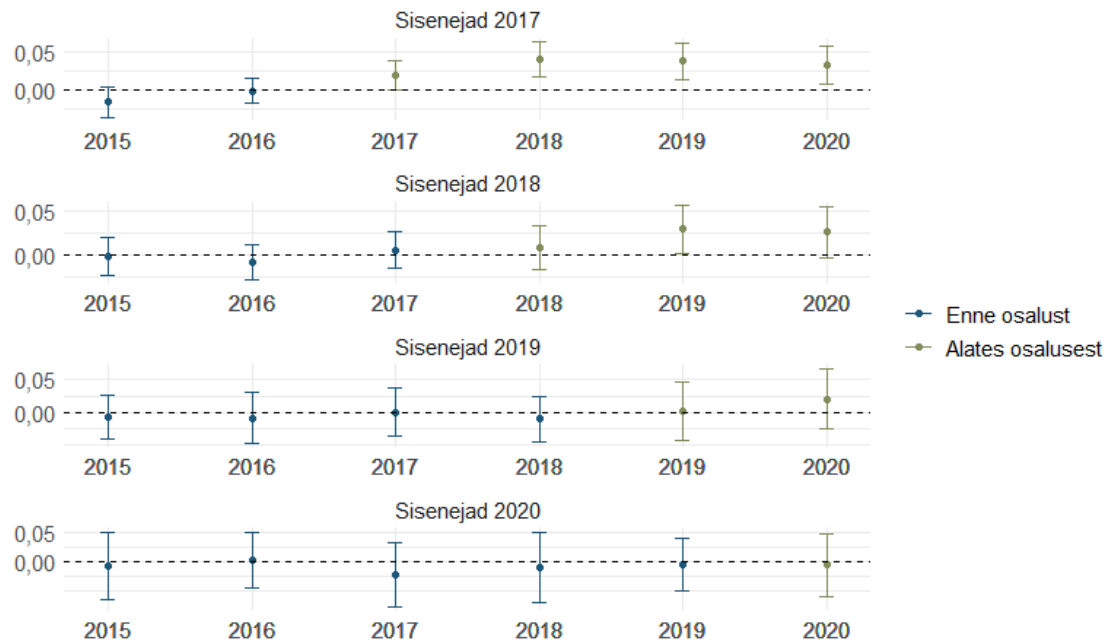
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,01591	0,0061	-0,03493	0,0031	
2017	2016	-0,00116	0,0052	-0,01752	0,0152	
2017	2017	0,01893	0,0062	-0,00045	0,0383	
2017	2018	0,03938	0,0072	0,01691	0,0619	*
2017	2019	0,03732	0,0076	0,01358	0,0611	*
2017	2020	0,03158	0,0079	0,00679	0,0564	*
2018	2015	-0,00161	0,0069	-0,02308	0,0199	
2018	2016	-0,00886	0,0065	-0,02905	0,0113	
2018	2017	0,00497	0,0066	-0,01579	0,0257	
2018	2018	0,00808	0,0080	-0,01692	0,0331	
2018	2019	0,02895	0,0086	0,00199	0,0559	*
2018	2020	0,02613	0,0093	-0,00278	0,0550	
2019	2015	-0,00679	0,0106	-0,03980	0,0262	
2019	2016	-0,00816	0,0126	-0,04752	0,0312	
2019	2017	0,00074	0,0120	-0,03667	0,0382	
2019	2018	-0,01036	0,0114	-0,04586	0,0251	
2019	2019	0,00221	0,0141	-0,04192	0,0463	
2019	2020	0,02037	0,0147	-0,02547	0,0662	
2020	2015	-0,00727	0,0179	-0,06326	0,0487	
2020	2016	0,00293	0,0148	-0,04327	0,0491	
2020	2017	-0,02138	0,0175	-0,07601	0,0333	
2020	2018	-0,00889	0,0188	-0,06752	0,0497	
2020	2019	-0,00440	0,0145	-0,04963	0,0408	
2020	2020	-0,00540	0,0167	-0,05767	0,0469	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,2904.

* ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

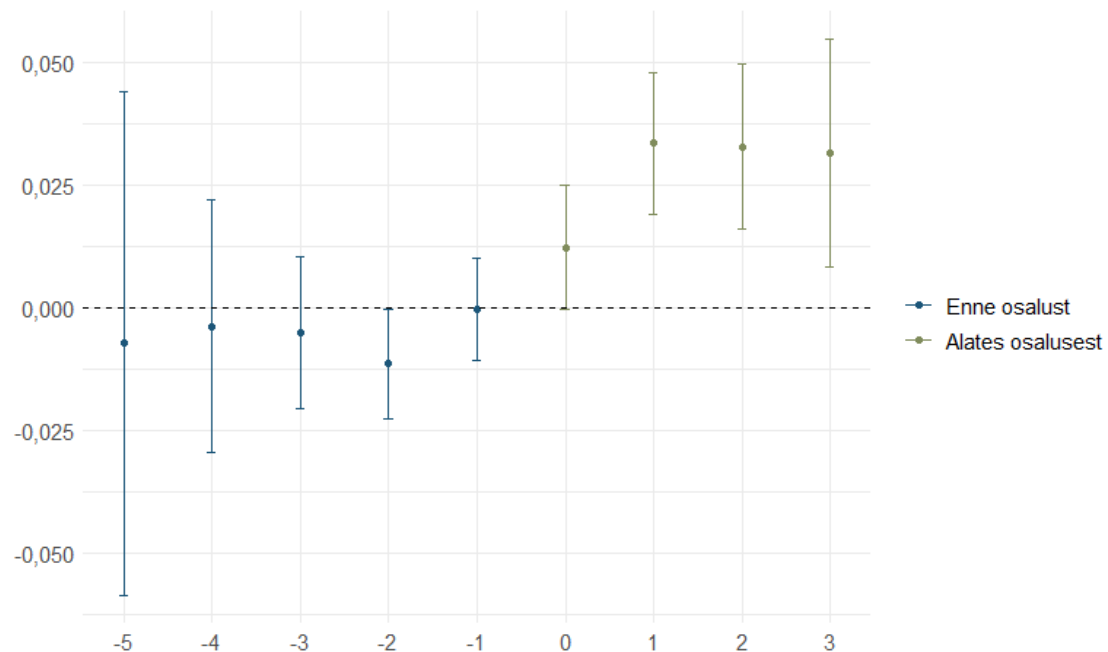
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 167. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 40%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 168. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: naised varasema püsiva töövõimetusega 40%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 1.5 Naised varasema püsiva töövõimetusega 50%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Põlva maakond, Saare maakond, Tartu maakond, muud)

Tabel 39. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 50%

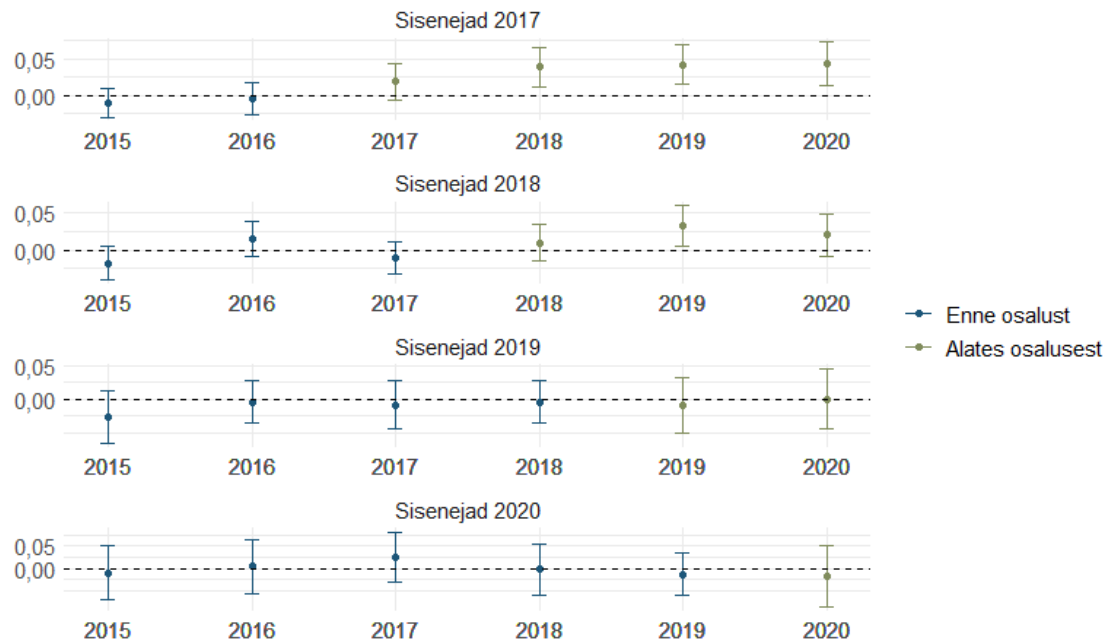
Osaluse algus	Vaatlus-aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,009338	0,0066	-0,0291	0,0105	
2017	2016	-0,003872	0,0071	-0,0254	0,0176	
2017	2017	0,018591	0,0081	-0,0059	0,0431	
2017	2018	0,039160	0,0089	0,0125	0,0658	*
2017	2019	0,042093	0,0090	0,0149	0,0693	*
2017	2020	0,042953	0,0097	0,0137	0,0722	*
2018	2015	-0,017578	0,0076	-0,0406	0,0054	
2018	2016	0,015193	0,0076	-0,0076	0,0380	
2018	2017	-0,009874	0,0072	-0,0316	0,0118	
2018	2018	0,009710	0,0083	-0,0152	0,0346	
2018	2019	0,032390	0,0091	0,0048	0,0600	*
2018	2020	0,020200	0,0095	-0,0086	0,0490	
2019	2015	-0,026592	0,0130	-0,0657	0,0125	
2019	2016	-0,003926	0,0102	-0,0347	0,0268	
2019	2017	-0,008273	0,0120	-0,0446	0,0280	
2019	2018	-0,004041	0,0101	-0,0346	0,0266	
2019	2019	-0,008302	0,0136	-0,0492	0,0326	
2019	2020	0,000023	0,0148	-0,0446	0,0447	
2020	2015	-0,009641	0,0200	-0,0699	0,0506	
2020	2016	0,004453	0,0201	-0,0561	0,0650	
2020	2017	0,024599	0,0186	-0,0316	0,0808	
2020	2018	-0,002179	0,0189	-0,0593	0,0549	
2020	2019	-0,012688	0,0153	-0,0589	0,0335	
2020	2020	-0,017541	0,0226	-0,0857	0,0506	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,08105.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

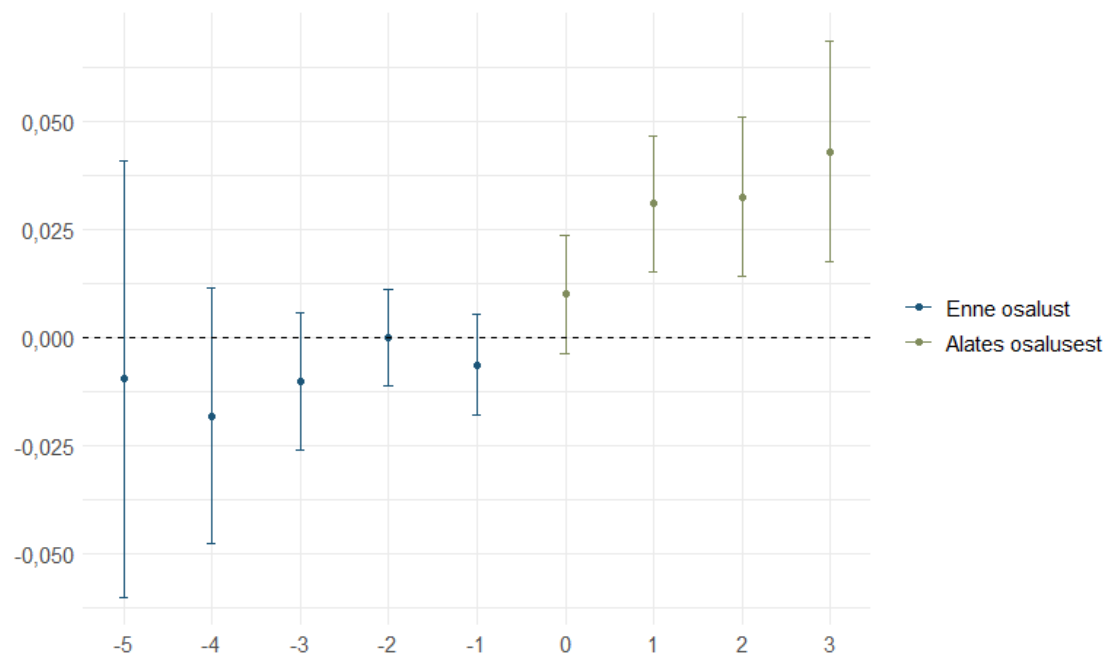
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 169. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 50%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 170. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: naised varasema püsiva töövõimetusega 50%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 1.6 Naised varasema püsiva töövõimetusega 60%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Põlva maakond, Saare maakond, Tartu maakond, muud)

Tabel 40. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 60%

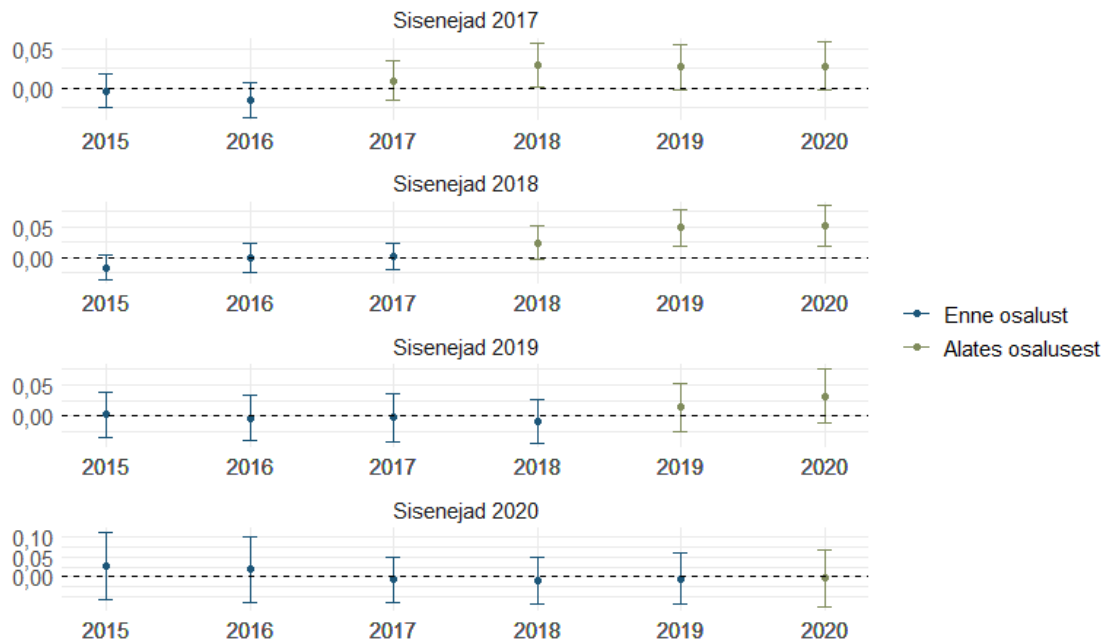
Osaluse algus	Vaatlus-aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,00361	0,0069	-0,0245	0,0173	
2017	2016	-0,01537	0,0071	-0,0370	0,0063	
2017	2017	0,00938	0,0083	-0,0157	0,0345	
2017	2018	0,02940	0,0093	0,0010	0,0578	*
2017	2019	0,02676	0,0094	-0,0018	0,0553	
2017	2020	0,02766	0,0100	-0,0028	0,0581	
2018	2015	-0,01649	0,0067	-0,0369	0,0039	
2018	2016	-0,00065	0,0076	-0,0239	0,0226	
2018	2017	0,00231	0,0070	-0,0190	0,0236	
2018	2018	0,02325	0,0089	-0,0038	0,0503	
2018	2019	0,04817	0,0098	0,0184	0,0780	*
2018	2020	0,05160	0,0106	0,0193	0,0839	*
2019	2015	0,00283	0,0117	-0,0328	0,0385	
2019	2016	-0,00274	0,0120	-0,0392	0,0337	
2019	2017	-0,00182	0,0124	-0,0395	0,0359	
2019	2018	-0,00840	0,0114	-0,0432	0,0264	
2019	2019	0,01392	0,0124	-0,0238	0,0516	
2019	2020	0,03154	0,0141	-0,0115	0,0746	
2020	2015	0,02705	0,0275	-0,0565	0,1106	
2020	2016	0,01874	0,0266	-0,0622	0,0997	
2020	2017	-0,00688	0,0183	-0,0626	0,0488	
2020	2018	-0,00870	0,0187	-0,0655	0,0481	
2020	2019	-0,00395	0,0205	-0,0663	0,0584	
2020	2020	-0,00375	0,0233	-0,0746	0,0671	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,3714.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

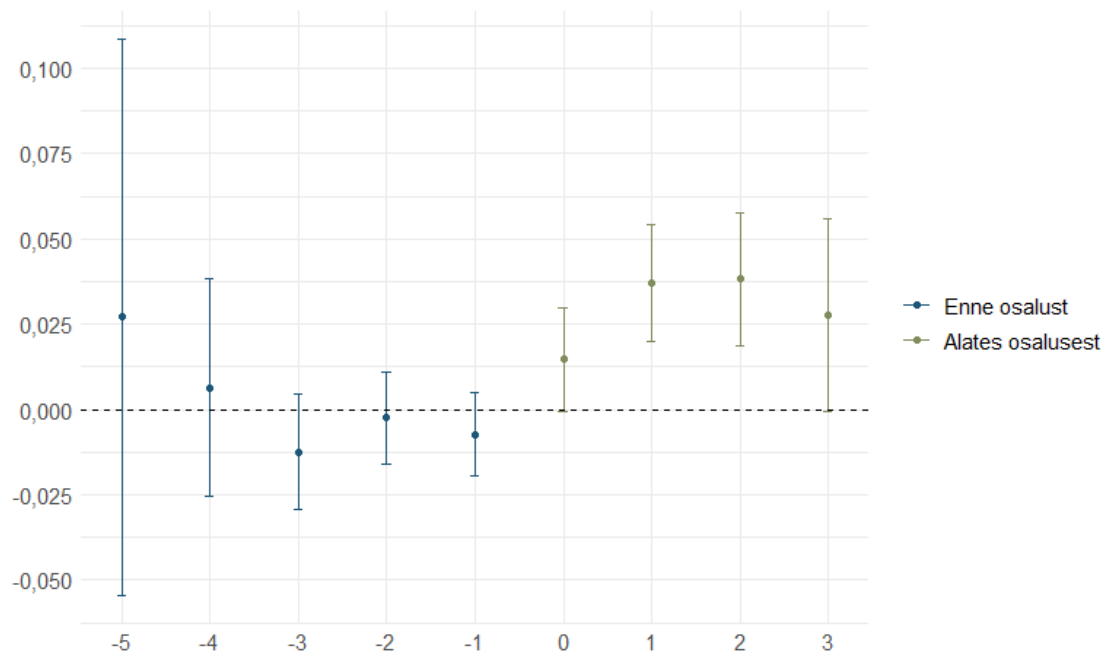
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 171. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 60%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 172. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: naised varasema püsiva töövõimetusega 60%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 1.7 Naised varasema püsiva töövõimetusega 70%

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), *doubly robust* meetod, *bootstrap* 1000 iteratsiooniga

Võrdlusgrupp: mitte kunagi osalenud

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Maakonnad (Tallinn, Harju maakond Tallinnata, Ida-Viru maakond, Põlva maakond, Saare maakond, Tartu maakond, muud)

Tabel 41. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 70%

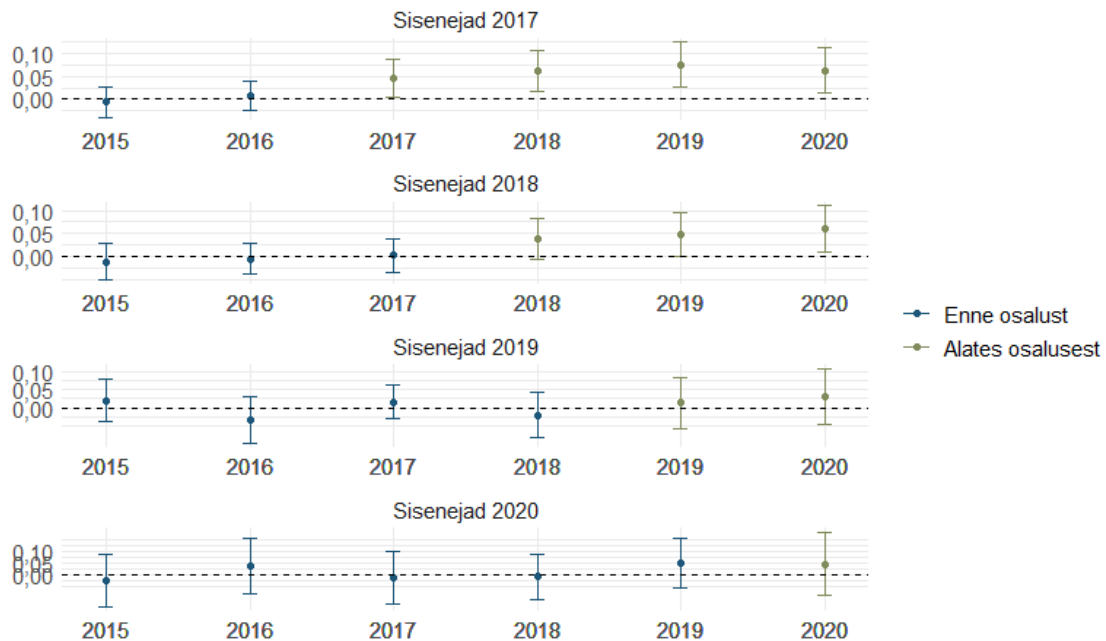
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2015	-0,0055	0,011	-0,03845	0,028	
2017	2016	0,0082	0,011	-0,02417	0,041	
2017	2017	0,0460	0,014	0,00317	0,089	*
2017	2018	0,0625	0,015	0,01863	0,106	*
2017	2019	0,0754	0,016	0,02626	0,125	*
2017	2020	0,0632	0,016	0,01416	0,112	*
2018	2015	-0,0120	0,013	-0,05210	0,028	
2018	2016	-0,0055	0,011	-0,03806	0,027	
2018	2017	0,0027	0,012	-0,03387	0,039	
2018	2018	0,0376	0,015	-0,00744	0,083	
2018	2019	0,0466	0,016	-0,00094	0,094	
2018	2020	0,0598	0,017	0,00903	0,111	*
2019	2015	0,0191	0,020	-0,03974	0,078	
2019	2016	-0,0343	0,022	-0,09894	0,030	
2019	2017	0,0153	0,015	-0,03094	0,062	
2019	2018	-0,0212	0,021	-0,08320	0,041	
2019	2019	0,0135	0,024	-0,05716	0,084	
2019	2020	0,0303	0,026	-0,04589	0,107	
2020	2015	-0,0233	0,038	-0,13599	0,089	
2020	2016	0,0392	0,039	-0,07817	0,157	
2020	2017	-0,0122	0,037	-0,12195	0,097	
2020	2018	-0,0077	0,032	-0,10328	0,088	
2020	2019	0,0494	0,036	-0,05674	0,156	
2020	2020	0,0455	0,045	-0,08891	0,180	

Märkus. Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi *p*-väärtus: 0,73426.

*Märkused. ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.

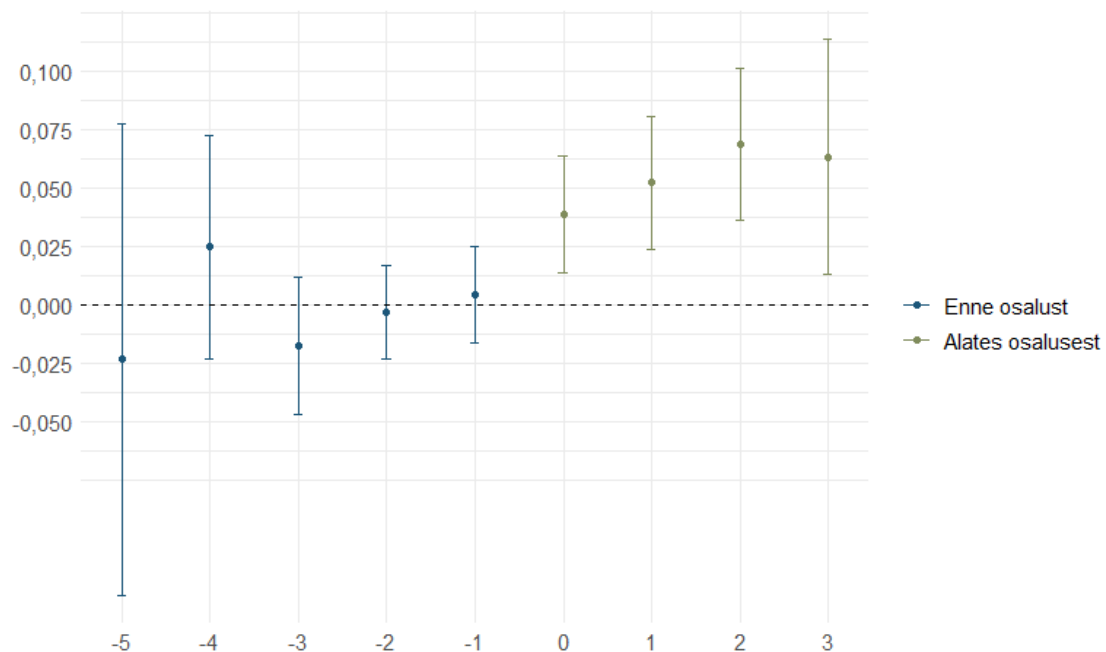
Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 173. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: naised varasema püsiva töövõimetusega 70%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Joonis 174. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: naised varasema püsiva töövõimetusega 70%



Allikad: ühendatud registriandmed, autori arvutused.

Lisa 2. Reformi diskonteeritud tulud ja kulud

Alljärgnevas tabelis on nüüdisväärtustena esitatud töövõimereformi tulud ja kulud (sh eraldi toetuste kulu ja kogukulu) ja nende erinevus reformi- ja baasstsenaariumis (sh erinevate baasstsenaariumi eelduste korral). Nüüdisväärtuste leidmisel viidi näitajate aegread esiteks 2020. aasta püsivhindadesse ning seejärel diskonteeriti 2015. aastasse, kasutades diskontomäära 4%.

Tabel 42. Töövõimereformi diskonteeritud tulud, kulud ja netotulem erinevate baasstsenaariumi eelduste korral, miljonit eurot 2020. aasta hindades

Näitaja	Algne baasstsenaarium	Alternatiivne baasstsenaarium
Toetuste kulu (BS)	2 021,7	1 797,0
Toetuste kulu (RS)	1 686,3	1 686,3
Toetuste kulu erinevus (RS/BS)	-335,4	-110,7
Kogukulu (BS)	2 317,7	2 074,0
Kogukulu (RS)	2 170,2	2 170,2
Kogukulu erinevus (RS/BS)	-147,5	96,2
Tulud	63,6	63,6
Netotulem	211,1	-32,6

Lisa 3. Erinevuste vahe hindamise detailed tulemused

Lisa 3.1 Väljujad (võrdlusgrupp: osalise ja puuduva töövõimega inimesed)

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), doubly robust meetod, bootstrap 1000 iteratsiooniga

Sihtgrupp: vanast süsteemist väljujad (endised püsivalt töövõimetud töövõimetuse protsendiga kuni 70%, kelle töövõime uues süsteemis hindamisel ei olnud vähenenud)

Võrdlusgrupp: osalise ja puuduva töövõimega inimesed

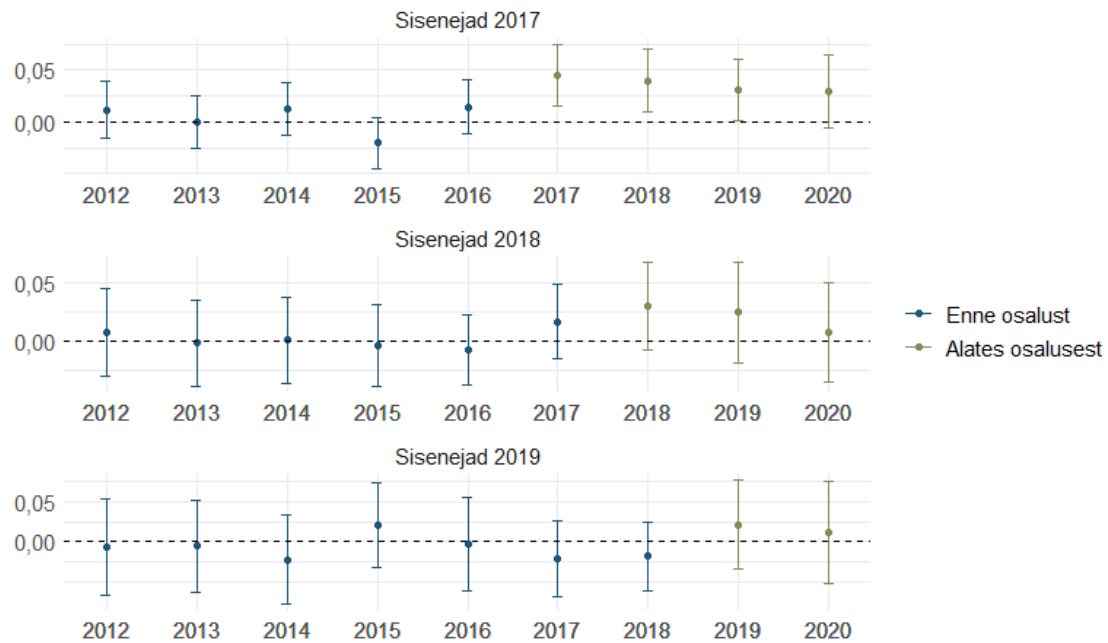
- Taustatunnused:
- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Elukoht (Tallinn, muu)
- Sugu

Tabel 43. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: väljujad (võrdlusgrupp OTV ja PTV)

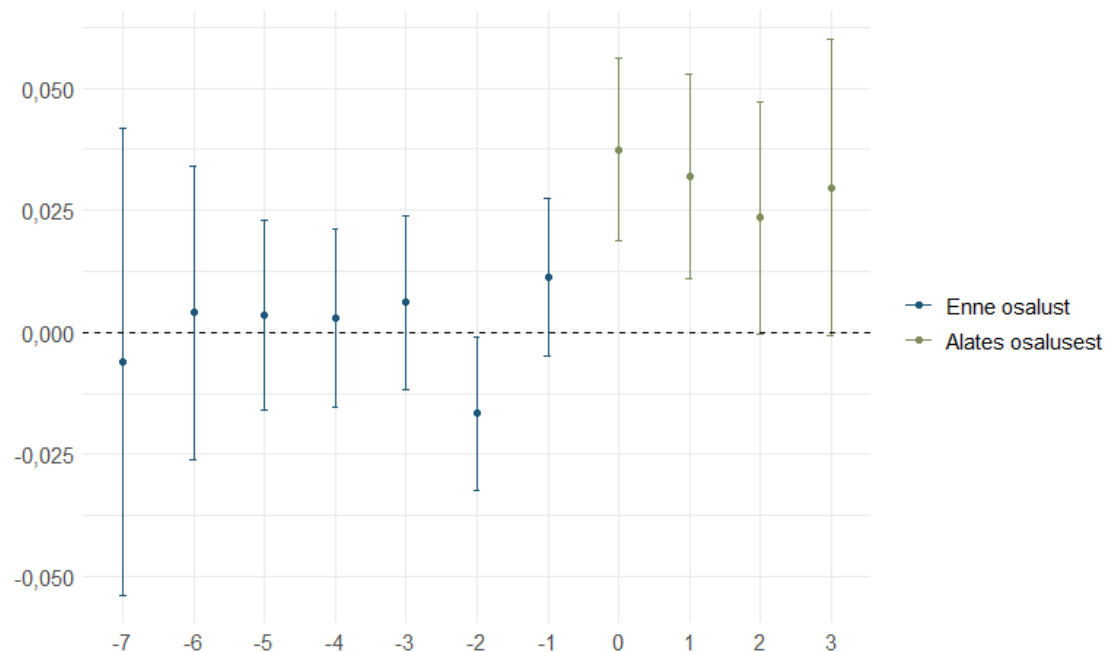
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2012	0,01148	0,0090	-0,0162	0,0392	
2017	2013	0,00002	0,0083	-0,0256	0,0256	
2017	2014	0,01285	0,0083	-0,0128	0,0385	
2017	2015	-0,02029	0,0081	-0,0452	0,0046	
2017	2016	0,01459	0,0083	-0,0111	0,0403	
2017	2017	0,04473	0,0097	0,0149	0,0745	*
2017	2018	0,03995	0,0100	0,0092	0,0707	*
2017	2019	0,03155	0,0096	0,0020	0,0611	*
2017	2020	0,02966	0,0113	-0,0050	0,0643	
2018	2012	0,00795	0,0122	-0,0298	0,0457	
2018	2013	-0,00153	0,0122	-0,0390	0,0359	
2018	2014	0,00103	0,0121	-0,0364	0,0384	
2018	2015	-0,00360	0,0114	-0,0388	0,0316	
2018	2016	-0,00723	0,0098	-0,0376	0,0231	
2018	2017	0,01713	0,0106	-0,0155	0,0497	
2018	2018	0,02995	0,0123	-0,0078	0,0677	
2018	2019	0,02475	0,0140	-0,0183	0,0678	
2018	2020	0,00722	0,0138	-0,0354	0,0498	
2019	2012	-0,00600	0,0193	-0,0654	0,0534	
2019	2013	-0,00507	0,0185	-0,0619	0,0518	
2019	2014	-0,02201	0,0181	-0,0778	0,0338	

Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2019	2015	0,02074	0,0173	-0,0325	0,0740	
2019	2016	-0,00265	0,0187	-0,0601	0,0548	
2019	2017	-0,02115	0,0151	-0,0676	0,0253	
2019	2018	-0,01760	0,0137	-0,0599	0,0247	
2019	2019	0,02111	0,0179	-0,0340	0,0762	
2019	2020	0,01160	0,0207	-0,0520	0,0752	
<i>Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi p-väärtus: 0,21716.</i> <i>*ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.</i>						

Joonis 175. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: väljujad, võrdlusgrupp OTV ja PTV



Joonis 176. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: väljujad, võrdlusgrupp OTV ja PTV



Lisa 3.2 Väljujad (võrdlusgrupp: osalise ja puuduva töövõimega inimesed)

Hindamismeetod: Callaway ja Sant'Anna (2021), doubly robust meetod, bootstrap 1000 iteratsiooniga

Sihtgrupp: vanast süsteemist väljujad (endised püsivalt töövõimetud töövõimetuse protsendiga kuni 70%, kelle töövõime uues süsteemis hindamisel ei olnud vähenenud)

Võrdlusgrupp: osalise töövõimega inimesed, kellel pole kunagi tuvastatud puuduvat töövõimet

Taustatunnused:

- Haridustase (põhi, kesk, kõrg)
- Vanuserühm (alla 40, 40–44, 45–49, 50–54, 55 ja enam)
- Elukoht (Tallinn, muu)
- Sugu

Tabel 44. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: mehed varasema püsiva töövõimetusega 50%

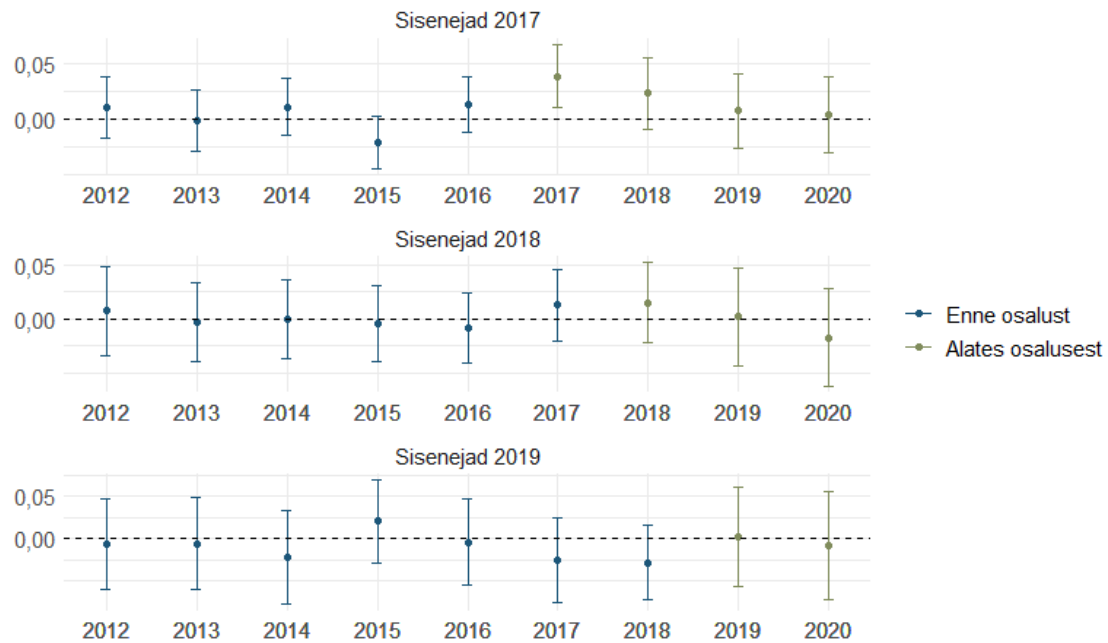
Osaluse algus	Vaatlus- aasta	ATT*	SE*	95% alampiir	95% ülempiir	Stat. oluline
2017	2012	0,01070	0,0088	-0,0169	0,0383	
2017	2013	-0,00123	0,0088	-0,0288	0,0263	
2017	2014	0,01097	0,0083	-0,0150	0,0369	
2017	2015	-0,02146	0,0076	-0,0453	0,0024	
2017	2016	0,01323	0,0080	-0,0119	0,0383	
2017	2017	0,03859	0,0092	0,0098	0,0673	*
2017	2018	0,02315	0,0102	-0,0089	0,0552	
2017	2019	0,00743	0,0107	-0,0263	0,0412	
2017	2020	0,00342	0,0110	-0,0311	0,0380	
2018	2012	0,00744	0,0129	-0,0331	0,0480	
2018	2013	-0,00282	0,0115	-0,0389	0,0332	
2018	2014	-0,00021	0,0116	-0,0366	0,0362	
2018	2015	-0,00418	0,0112	-0,0392	0,0309	
2018	2016	-0,00842	0,0103	-0,0409	0,0241	
2018	2017	0,01281	0,0104	-0,0197	0,0454	
2018	2018	0,01500	0,0118	-0,0222	0,0522	
2018	2019	0,00207	0,0142	-0,0425	0,0467	
2018	2020	-0,01704	0,0144	-0,0624	0,0283	
2019	2012	-0,00701	0,0172	-0,0612	0,0471	
2019	2013	-0,00622	0,0173	-0,0606	0,0481	
2019	2014	-0,02308	0,0176	-0,0784	0,0322	
2019	2015	0,02012	0,0155	-0,0287	0,0689	

2019	2016	-0,00423	0,0163	-0,0555	0,0470	
2019	2017	-0,02593	0,0159	-0,0760	0,0241	
2019	2018	-0,02858	0,0141	-0,0729	0,0158	
2019	2019	0,00199	0,0186	-0,0565	0,0605	
2019	2020	-0,00875	0,0203	-0,0726	0,0551	

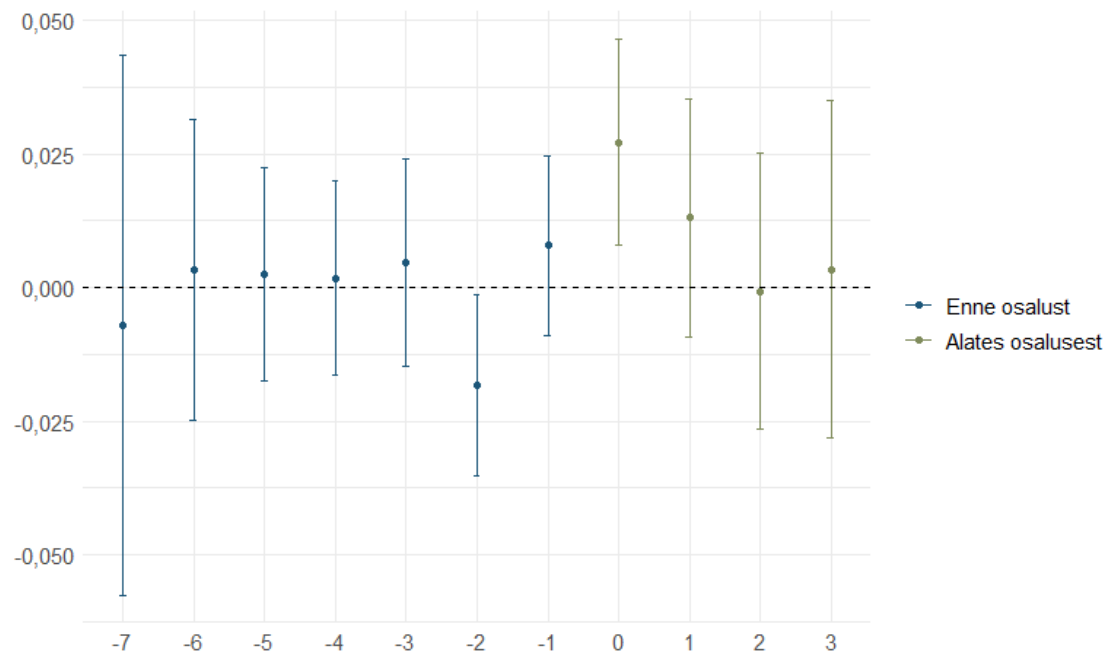
Paralleelsete eeltrendide väärtuse testi p-väärtus: 0,08848.

**ATT: keskmine mõju osalejatele. SE: standardviga.*

Joonis 177. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil: väljujad, võrdlusgrupiks osalise töövõimega inimesed



Joonis 178. Hindamistulemused erinevuste vahe meetodil, agregeerituna osalemise aastatele: väljujad, võrdlusgrupiks osalise töövõimega inimesed



Lisa 4. Multinomiaalse regressiooni tulemused

Lisa 4.1 Hõivekatkestused 12 kuu jooksul

Sõltuv muutuja: katkestuste arvu vahemikud esimesel 12 kuul alates esimesest töise tulu saamise kuust pärast esimest osalise töövõime perioodi algust. Baaskategooria: 0–1 katkestust, kategooria 1: 2 katkestust, kategooria 2: enam kui 2 katkestust.

	1			2		
Tunnus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus*	OR ¹	95% CI*	p-väärtus
Sugu						
Mees	–	–		–	–	
Naine	0,82	0,73, 0,93	0,001	0,64	0,50, 0,81	<0,001
Haridustase						
Alg- või põhiharidus (ISCED 0-2)	–	–		–	–	
Keskharidus (ISCED 3-4)	0,79	0,68, 0,91	<0,001	0,91	0,67, 1,23	0,5
Kõrgharidus (ISCED 5-8)	0,66	0,56, 0,78	<0,001	0,76	0,53, 1,09	0,13
Vanuserühm						
15–29	–	–		–	–	
30–39	0,46	0,38, 0,56	<0,001	0,43	0,28, 0,68	<0,001
40–49	0,41	0,34, 0,49	<0,001	0,55	0,38, 0,80	0,002
50–65	0,40	0,34, 0,47	<0,001	0,42	0,30, 0,60	<0,001
Maakond						
Harju maakond (ilma Tallinnata)	–	–		–	–	
Hiiu maakond	0,70	0,29, 1,67	0,4	0,59	0,08, 4,51	0,6
Ida-Viru maakond	0,58	0,45, 0,75	<0,001	0,56	0,32, 0,97	0,040
Järva maakond	1,07	0,71, 1,62	0,7	0,47	0,14, 1,58	0,2
Jõgeva maakond	0,94	0,67, 1,33	0,7	1,20	0,61, 2,35	0,6
Lääne-Viru maakond	1,06	0,77, 1,47	0,7	0,73	0,34, 1,57	0,4
Lääne maakond	0,80	0,47, 1,38	0,4	0,91	0,31, 2,72	0,9
Pärnu maakond	0,79	0,58, 1,07	0,13	0,91	0,48, 1,73	0,8
Põlva maakond	0,92	0,64, 1,33	0,7	0,75	0,33, 1,73	0,5
Rapla maakond	1,16	0,76, 1,78	0,5	1,25	0,52, 3,02	0,6
Saare maakond	0,82	0,54, 1,24	0,4	0,96	0,41, 2,22	>0,9
Tallinn	1,01	0,79, 1,29	>0,9	1,07	0,64, 1,81	0,8
Tartu maakond	1,05	0,81, 1,36	0,7	1,14	0,66, 1,95	0,6
Valga maakond	0,69	0,46, 1,02	0,063	0,33	0,11, 0,98	0,047
Välismaa	2,12	0,70, 6,41	0,2	2,69	0,34, 21,1	0,3

	1			2		
Tunnus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus*	OR ¹	95% CI*	p-väärtus
Viljandi maakond	1,01	0,71, 1,43	>0,9	0,42	0,16, 1,15	0,090
Võru maakond	0,84	0,57, 1,23	0,4	1,33	0,66, 2,70	0,4
Teenused: VTI-d	1,04	0,86, 1,27	0,7	0,87	0,56, 1,35	0,5
Teenused: ettevõtlus	0,00	0,00, >10	0,9	7,03	1,50, 33,0	0,014
Karjääriteenused	2,35	1,98, 2,80	<0,001	2,80	1,96, 4,00	<0,001
Teenused: koolitus	1,41	1,14, 1,74	0,001	1,18	0,75, 1,83	0,5
Teenused: muu	3,02	2,46, 3,71	<0,001	2,44	1,58, 3,77	<0,001
Teenused: nõustamine	3,04	2,21, 4,18	<0,001	4,67	2,69, 8,13	<0,001
Teenused: palgatoetus	0,72	0,48, 1,07	0,11	0,87	0,39, 1,93	0,7
*OR = šansside suhe, CI = usaldusintervall, p-väärtus = olulisuse tõenäosus						

Lisa 4.2 Hõivekatkestused 13.-24. kuu jooksul

Sõltuv muutuja: katkestuste arvu vahemikud 13.–24. kuul alates esimesest töise tulu saamise kuust pärast esimest osalise töövõime perioodi algust. Baaskategooria: 0–1 katkestust, kategooria 1: 2 katkestust, kategooria 2: enam kui 2 katkestust.

	1			2		
Tunnus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus
Sugu						
Mees	–	–		–	–	
Naine	0,78	0,69, 0,88	<0,001	0,64	0,36, 1,13	0,13
Haridustase						
Alg- või põhiharidus (ISCED 0-2)	–	–		–	–	
Keskharidus (ISCED 3-4)	0,71	0,62, 0,82	<0,001	1,12	0,52, 2,40	0,8
Kõrgharidus (ISCED 5-8)	0,55	0,46, 0,66	<0,001	1,16	0,49, 2,75	0,7
Vanuserühm						
15–29	–	–		–	–	
30–39	0,51	0,42, 0,63	<0,001	0,54	0,19, 1,53	0,2
40–49	0,41	0,34, 0,49	<0,001	0,40	0,15, 1,06	0,065
50–65	0,42	0,36, 0,50	<0,001	0,57	0,25, 1,27	0,2
Maakond						

Tunnus	1			2		
	OR ¹	95% CI*	p-väärtus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus
Harju maakond (ilma Tallinnata)	—	—		—	—	
Hiiu maakond	0,95	0,39, 2,32	>0,9	0,00	0,00, 0,00	<0,001
Ida-Viru maakond	1,01	0,76, 1,36	>0,9	3,72	0,48, 28,6	0,2
Järva maakond	1,05	0,66, 1,68	0,8	5,37	0,48, 59,6	0,2
Jõgeva maakond	1,20	0,81, 1,79	0,4	5,29	0,55, 51,0	0,15
Lääne-Viru maakond	1,37	0,95, 1,98	0,092	1,46	0,09, 23,4	0,8
Lääne maakond	1,53	0,93, 2,53	0,094	0,00	0,00, 0,00	<0,001
Pärnu maakond	1,26	0,90, 1,77	0,2	3,50	0,39, 31,4	0,3
Põlva maakond	1,05	0,68, 1,61	0,8	7,85	0,87, 70,6	0,066
Rapla maakond	1,28	0,81, 2,03	0,3	0,00		
Saare maakond	1,35	0,90, 2,05	0,15	2,12	0,13, 34,1	0,6
Tallinn	1,40	1,05, 1,88	0,021	3,20	0,41, 25,0	0,3
Tartu maakond	1,22	0,90, 1,66	0,2	2,47	0,29, 21,2	0,4
Valga maakond	0,88	0,58, 1,35	0,6	3,32	0,30, 36,8	0,3
Välismaa	4,47	1,54, 12,9	0,006	0,00	0,00, >10	>0,9
Viljandi maakond	0,97	0,63, 1,49	0,9	1,84	0,11, 29,5	0,7
Võru maakond	0,99	0,63, 1,57	>0,9	7,26	0,75, 70,2	0,087
Teenused: VTI-d	1,02	0,82, 1,26	0,9	0,45	0,11, 1,89	0,3
Teenused: ettevõtlus	2,01	0,40, 10,2	0,4	0,00	0,00, 0,00	<0,001
Karjääriteenused	1,55	1,29, 1,86	<0,001	0,58	0,19, 1,83	0,4
Teenused: koolitus	1,63	1,32, 2,01	<0,001	1,54	0,50, 4,77	0,5
Teenused: muu	2,27	1,87, 2,76	<0,001	3,31	1,32, 8,31	0,011
Teenused: nõustamine	2,02	1,44, 2,83	<0,001	0,00	0,00, 0,00	<0,001

	1			2		
Tunnus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus	OR ¹	95% CI*	p-väärtus
Teenused: palgatoetus	0,75	0,56, 1,00	0,054	0,33	0,04, 2,57	0,3
*OR = šansside suhe, CI = usaldusintervall						

Lisa 5. Täiendav tööturuteenuste ja -toetuste analüüs

Lisa 5.1 TVH

VTI-de intervjuudes puudutati töövõime hindamise kasutajamugavust ja väljakutseid. Negatiivseid hoiakuid TVR-i ja TVH metoodika suhtes tekitasid ebaõnnestumised hindamisprotsessis. Intervjuudest joonistus välja tendents, milles ebaõnnestunud kogemus eelmisel hindamisel mõjutab oluliselt seda, kuidas inimene uueks hindamiseks valmistub. Ebaõnnestumised (mitte ainult negatiivne otsus, vaid ka hindamisprotsessis ja korralduses olnud takistused) mõjutavad, mil määral inimene muretseb juba ette uue hindamisotsuse pärast või kas ta üldse võtab uuesti töövõime hindamise ette.

Sagedaid kordushindamisi tajuti emotsionaalselt kurnavate ja kõigi osapoolte (inimest, arste, menetlejat, hindajat) ressursse kulutavatena. Arvati, et eriti ravimatute diagnoosidega inimestele poleks vajalik sagedasi hindamisi teha.

„Ma saan aru, et arstide juures peab käima, aga mul on see, et mul ei saagi midagi keegi teha. Perearst saab mulle valuvaigisteid kirjutada ja ega ravi ju ei olegi. Siis sellel määramisel tahetakse, et sa käid pidevalt arsti juures, siis tekib mul küsimus jälle: miks ma pean raiskama ressursi, käima eriarsti juures kui ta tegelikult mulle mitte midagi teha ei saa? Ja ilmselgelt ta läheb hullemaks – ma ju tunnen. Puusad ja põlved ja kõik asjad on juba... ja kui ma tean, et ravi ei ole, siis miks ma pean arsti ust kulutama?“ (Reet, OTV, töötab, eesti, 55–59)

Kuigi paljud uuringus osalenud inimesed kiitsid juhtumikorraldajaid ja konsultante, siis oli ka neid, kes polnud töötukassa asjaajamisega rahul. Töötukassa juhtumikorraldaja aitab küll taotlust teha ja hindamiseks vajalikele küsimustele vastata, kuid probleemi nähti siin selles, et juhtumikorraldaja pole ise tervishoiu valdkonna spetsialist. Arvati, et juhtumikorraldaja oskab vormiliselt küsimustikku täita, kuid ta ei saa inimesele anda tagasisidet tema tervisepiirangute kohta. Seetõttu soovitakse, et ekspertarstiga oleks võimalik hindamise ajal kontaktis olla. Juhtumikorraldaja töö jätab ka inimesele kohati mulje liinitööst, milles on kaduma läinud inimlikkus ja personaalsus.

„See on selline konveier. Aga kus on konveier, ei ole inimlikkust, ei ole suhet, ei ole arusaamist, seal on töö. Ametnikud täidavad ankeeti. Kui on spetsialistid, siis nad ei kiirusta kuhugi. [...] See on teine tase.“ (Fjodor, PTV, ei tööta, vene, 60–64)

Intervjuude analüüsis ilmneseid viis suuremat probleemkohta TVH metoodikas, millele intervjuueeritud tähelepanu juhtisid:

- **Praegune hindamise metoodika on liiga dokumendipõhine**, mille juures tuuakse probleemina välja see, et inimene on hindamisest justkui distantseeritud. Hindamine toimub täidetud taotluse, epikriiside vms dokumentide põhjal ja on otseselt sõltuv sellest, kui põhjalikult ja oskuslikult on inimene osanud oma tervisepiiranguid kirjeldada ja eriarstide vastuvõttudel käia ning teisalt, kui hästi on eriarst epikriise täitnud.

„Ma tean ka juhtumeid, kus inimene ongi füüsilise kui psüühilise häirega ja ta ütlebki, et mul on elu jumala hästi. Et ta saab ju hakkama, aga tegelt ta liigub karkude või ratastooliga, keegi nagu väga palju rõhku sellele ei pane. Käib perearsti juures, seal ka ütleb, et pole mitte midagi viga, kuigi tegelikult on jumala suured valud. Aga perearst panebki kirja "kaebusi pole". Et siis ei saa dokumendi põhjal järeldust teha. Kui tal sellel päeval kaebusi polnud, siis see ei tähenda, et põhihaigus ära kaob või et kaebusi üldse pole. See dokumendipõhine hindamine on jama, sellega lahendamine ei tohiks olla põhiline lähenemine, neid saab teha mingite juhtumite põhjal nagu minul näiteks. Aga võib-olla on arst ka väsinud olnud ja pole seda epikriisi hästi täitnud. Et see võib ka olla probleem, et arsti epikriis pole hästi täidetud, kirjutab lihtsalt "patsiendil peavalud", aga mis see nagu väljendab, see on ka nagu ebaselge. Ja kui töötukassa ekspertarst vaatab ka neid dokumente ja sealt [dokumentidest] ei tulegi siis seda täpset prognoosi või seda välja.“ (Mikk, PTV, töötab, eesti, 25–29)

- **Hindamise süsteem tundub inimestele läbipaistmatu**, sest üldiselt pole taotluse teinud inimesel otsekontakti ekspertarsti või komisjoniga ning teisalt on otsus edastatud lakoonilises ning juriidilises keeles, mis ei selgita otsuse tagamaid ega anna tagasisidet. Seetõttu on intervjuudes levinud ka arvamus, et hindamine võib olla ebaõiglane, sest hindajaks on kuskil kaugel asuv ekspert, kes teeb subjektiivse otsuse inimest ja tema seisundit päriselt nägemata. Osa inimesi mainis, et on ekspertarsti kohta infot otsides avastanud, et tema spetsialiseerumine on hoopis muul alal kui see, millega TVH-d läbival inimesel on probleem. Välja toodi ka seda, et läbipaistmatu TVH metoodika mõjub pigem õnnemänguna: kes sel korral saab ja kes jääb ilma.

„See on nagu loterii – saan/ei saa. Kellest see sõltub? Tuleb välja, et see sõltub palju sellest eksperdist, kes hindab.“ (Boris, OTV, töötab, vene, 55–59)

- **Tegevuspiirangutel põhinevat hindamise metoodikat ei pidanud paljud intervjuueeritud õigeks**, sest nendest lähtuvalt on keeruline enda võimeid hinnata. Teisalt ei peeta ka õigeks, et vastuste analüüs püüab anda objektiivseid, numbrilisi väärtusi tegevuspiirangutele, aga samas kaotab kvantitatiivsete väärtuste taga olevad kvalitatiivsed aspektid.

„Kui me võtame töötukassa enda raamistiku, siis see on hullult spetsiifiline. Seal on käeline tegevus - mitu punkti, mitu asja. Siis on liikumine, arusaamine... Aga sa ei saa teha ühest järeldust selle põhjal. Ma ei tea, kui patsiendi on peavalud, mis sa siis paned sinna alla, liikumine see ei ole... seal ei ole seda varianti kirjas. Või kui inimene ei saa tegelikult oma kätt liigutada, aga epikriisist ei tule see välja ja inimest ei kutsutud ka ülevaatusele, siis me oleme lõhkise küna ees.“ (Mikk, PTV, töötab, eesti, 25–29)

- **Leiti, et kõiki haiguste ja tervisekaoga kaasnevaid individuaalseid piiranguid ei ole võimalik standardiseeritud küsimustikku hõlmata**. Teisalt on tegevuspiirangutele vastamisel takistuseks asjaolu, et inimesed on niivõrd harjunud oma igapäevaelu piirangute ja nende ületamisega, muuhulgas ka valuga, et raske on end kõrvalt analüüsida ja hinnata, kas terve inimene teeks midagi teisiti.

„Pidin vastama küsimustele nagu „kui palju te käia jaksate“, olid füüsilisest võimekusest. Aga mis ma vastan? Ükspäev ma võin pikalt jalutada, aga teine päev üldse mitte. Kuidas ma pean

vastama? [...] Headel päevadel ma suudan peaaegu kõike, halbadel päevadel mitte eriti.“ (Nadežda, OTV, ei tööta, vene, 45–49)

- **Küsimustikus olevaid küsimusi nägid intervjuueeritavad samuti võimaliku ohukohana, kui need ei ole piisavalt lihtsas, n-ö inimkeeles sõnastatud.** Paar inimest tõid välja, et küsimused vajaksid lisaselgitusi, sest praeguses versioonis on neil pidev hirm eksida küsimusest arusaamisel, mis omakorda põhjustab vale vastuse.

„Noh, ütleme kahetimõistetavalt koostatud [ankeet], et sa võid väga hästi sinna orki lennatagi, et sa tegelikult ei saa küsimusest õieti aru ja sa kirjutadki sinna valesti.“ (Kadri, PTV, töötab, eesti, 40–45)

„See vana süsteem oli palju parem. Väike raamat oli küll, aga oli konkreetset kirjutatud, et mis vigastused on või millepärast sa taotled seda. Kergem oli. Nüüd [st uuesti taotlemisel] mulle anti ka paber, aga see oli nii.. nii rasked küsimused, 70-80 lk täita. Ma küsisin, et kas te ise ei saa aidata mul täita? Siis ta aitas küll.“ (Lea, süsteemist väljunud, eesti, 40–44)

Kuigi enamik VTI-sid on töövõime hindamise protsessiga rahul, on siiski neist ligi kolmandiku jaoks töövõime hindamise protsess keerukas. Samuti on paljudele läbipaistmatu töövõime hindamise otsus ja põhjendamatult vähenenud töövõime perioodi kestus. TVH protsessis saaks hindamise taotlejate kasutajakogemuse parandamiseks järgida kasutajakeskset mõtteviisi ja kasutaja teekonda. **Tervikuna tuleks teha töövõime hindamise ja toetamise süsteemi kasutajateekonna analüüs ning vastavalt uuendada teenusepakkumise protsess.** Konkreetsemalt toodi intervjuudes kasutajakogemuse parandamiseks välja järgmisi punkte:

1. Praegune ankeet ja sellega kaasnev taotluse protsess on keerulised ning paljud vajavad ankeedi täitmisel abi ja lisaselgitusi. Praktilise ja kiire lahendusena võiks **kavandada ning soovitada taotlejatele rohkem juhtumikorraldajatega koos ankeedi täitmist, seda eriti esmakordsel taotluse täitmisel.** Inimesed, kes täitsid ankeedi koos juhtumikorraldajaga, leidsid, et sellest oli palju abi küsimustiku mõistmisel ja õigesti täitmisel. Kuna hindamise taotlusankeet on pikk ja selle lihtsustamisel muutuks ankeet veelgi pikemaks, ei saa soovitada ankeedi küsimustele täiendavate selgituste ja lihtsustuste lisamist. Pigem on lahenduseks ankeedi täitmisel kõrvalise toe pakkumine.
2. **Luua lihtne, kaasaegne, ülevaatlik juhendmaterjal ja animatsioon TVH taotlemiseks ning VTI-de teenustest ja toetustest ülevaate saamiseks.** Juhend peaks andma lihtsa ülevaate sellest, mida teha enne taotlust, kuidas taotlust täita ja mis saab pärast taotluse tegemist. Seejuures tuleks loobuda TVR-i tutvustamisest, mis on praegu osa mitmest tutvustusmaterjalist, sest reformi algusest on juba küllalt aega möödas ja keskenduda võiks ainult abile uues süsteemis navigeerimiseks.
3. **Lisada TVH otsusele teave, millistele toetustele ja teenustele otsuse saajal õigus on ning juhend nende taotlemise kohta.** Seejuures diferentseerida vastust sõltuvalt sellest, milline on inimese tööalane staatus ja TVH otsus. Paljudel töötavatel inimestel puudus teadmine sellest, et ka töötavatel on võimalus saada tuge töövõime ja hõive toetamiseks, seega võiks olla selgelt välja toodud, millised võimalused töötavatel inimestel on. Samuti on inimestel,

kes täitsid taotluse iseseisvalt internetis, piiratud teadmine sellest, millist tuge nad saavad TK-st oodata, samas kui konsultandiga koos täitnud inimestel on sellest parem ülevaade.

4. **Täiendada TVH otsuseid soovitustega ja konsultatsioonidega spetsiifiliste teenuste ja kohanduste kohta, mis on inimesele vajalikud.** Intervjuudest selgub, et ekspertarstide praktika pole soovitude andmisel ühtlane, kuid TK juhtumikorraldajad vajavad täienduste tegemiseks ekspertarstide sisendit.
5. **Lisada TVH otsusele üldarusaadavas keeles põhjendus, miks inimese töövõime otsus kujunes selliseks nagu see kujunes ja miks määrati selline periood.** Samuti lisada info inimese võimalustest **otsusele täiendavaid selgitusi saada** nt TK juhtumikorraldajalt ja **vaidlustamise võimalused ning alused** ja viide korduma kippuvatele küsimustele ja vastustele nt TK kodulehel. Mitmed inimesed, kes olid varem VTI-d, kellel ei tuvastatud hindamisel töövõime vähenemist, kuigi nad ei näinud enda tervises varasemaga võrreldes muutuseid, olid pettunud ja leidsid, et töövõime hindamine on alandav protsess, milles nad enam osaleda ei soovi. Sellise olukorra vältimiseks peaks inimestele olema selge, miks neil sel juhul töövõime vähenemist ei tuvastatud ning millise töövõime languse korral nad võiksid töövõime toetamise süsteemist abi oodata.
6. **Saata aegsasti enne TVH-ks määratud perioodi lõppu inimestele meeldetuletus TVH taotlemiseks**, sh kirjeldus ja soovitus selle kohta, mida teha enne hindamist ning milliste tähtaegadega inimene peaks arvestama.

Lisa 5.2 Kogemusnõustamine

Kogemusnõustajate hinnangul vajavad VTI-d tööturule jõudmiseks rohkem abi ja toetust. Inimeste probleemid on kompleksed ning sageli käivad füüsiline puue ja vaimse tervise mured käsikäes ning ise sarnaste probleemidega maadelnud kogemusnõustajad saavad inimest siin toetada. Teenuse pakkujate hinnangul on teenuse maht (10 akadeemilist tundi) kliendi kohta piisav. TK on võimaldanud teenuse pikendamist, kui klient seda soovib ja ka teenuse pakkuja näeb, et sellest võiks olla kliendile kasu.

Kui varasemalt oli teenus hankepõhine, siis **nüüd on** TK tööturuteenuste korraldajate sõnul **teenus tegevusloa/koolituskaardi põhine** ehk inimesed saavad valida endale TK partnerite hulgast sobiva kogemusnõustaja. Ühtlasi on **pakkujate ja klientide ring oluliselt kasvanud**. Samas on kogemusnõustamise puhul **probleemiks teenuseosutajate koolitamine**, kuivõrd nende jaoks mõeldud koolitused ei taga alati seda, et nõustaja on võimeline ka päriselt tõhusat nõustamistööd tegema. Ühtlasi on teenuseosutajate koolitamine ka laiemalt probleemne, sest koolitajaid on vähe ning ka uute teenuste maaletoomine ja arendamine võiks olla parem.

Kogemusnõustamisega on intervjuueeritud VTI-dest kokku puutunud paar inimest, kellest ühe hinnangul oli see asjalik, teine aga kirjeldab, et kuna kogemusnõustamist pakkuva inimese tervislik ja muu taust oli tema omast erinev, ei olnud sellest talle kasu.

„Tema isiklik kogemus ei läinud minuga üldse kokku. Väga erinevad. Esiteks – tema on eestlane, elab Tartus. Mina olen välismaalane. Tema on naine, mina olen mees. Temal on teistsugune elu – ta liigub ratastooliga ringi. Mul ei ole nii sügav määr. See oli lihtsalt vestlus – nagu me teiega vestleme. Mina vestlesin temaga. Ainult et ma sõitsin sinna, mulle maksti pärast transpordikompensatsiooni, aga talle maksti vestluse eest. See on võibolla mugav kõigile pooltele, kes seda korraldavad, aga mingit kasu enda jaoks ei olnud mitte mingisugust.“
(Vladislav, OTV, ei tööta, vene, 50–54)

Intervjuudel tähendati mitmeid kitsaskohti, millega võiks tegeleda teenuse täiustamisel (sulgudes on toodud intervjuueeritavate profiili kategooria):

- **Teenuse sisu ja kasu ei ole** teenuse nimetuse järgi **inimestele arusaadav**. Vaja oleks teenuse pakkumise eesmärgi sõnum muuda arusaadavamaks. Teenusel osalenud kiidavad seda teenust, kuid esindusorganisatsioonide hinnangul ei oska paljud teenust siiani küsida. (esindusorganisatsioonid)
- Kogemusnõustamist **kasutatakse vähe, sest mõnes kohalikus omavalitsuses ei pakuta seda** ning klientidel on raske sõita ainult teenuse tõttu teise linna. (TK juhtumikorraldajad)
- Probleemiks on kohati olnud teenusele jõudmine, kuna kliendil võib olla keeruline valida endale TK kodulehelt ise sobivat teenuse pakkujat. **Teenuse pakkujad tuleks esitleda paremini ja arusaadavamalt**. Usalduse loomiseks võiks lisada juurde nõustajate näopildid. (tööturuteenuste osutajad maakondades)
- **Teenuse pakkuja ei saa tagasisidet TK-lt** selle kohta, kas klient jäi teenusega rahule ja milline on tema edasine käekäik (nt kas ta on saanud tööle). Võiks olla näiteks kümnepallisüsteemis antud tagasiside, mis oleks ka juhtumikorraldajale abiks sobiva nõustaja soovitamisel kliendile. (tööturuteenuste osutajad maakondades)
- **Vaimupuudega inimestele** on praegu takistuseks, et **keskhariduse nõude tõttu ei saa nad ise kogemusnõustajad olla**, kuid üksteise toetamine on ka neile väga oluline. (esindusorganisatsioonid)
- **Puudub valdkonna kutsestandard ja kvalifikatsioonitasemed**. Baaskoolituse raames omandatu ei ole pikaajaliseks teenusepakkumiseks piisav, vaja on ka jätkukoolitusi. Abiks oleks supervisioon. (tööturuteenuste osutajad maakondades)

TK tööturuteenuste osutajate hinnangul on oluline, et TK juhtumikorraldajad tunneksid kogemusnõustajaid ja teenuse spetsiifikat. Mõnes maakonnas **on toimunud TK töötajate ja kogemusnõustajate kohtumised ja neid tuleks jätkata**.

TK tööturuteenuste osutajad on täheldanud ühte COVID-19 positiivset mõju teenusele. Kuni COVID-kriisini toimus nõustamine peamiselt näost näkku kohtumistel, mis suurele osale klientidest ongi kõige sobivam. Samas on ka neid, kellele sobib video või telefoni teel nõustamine. Teenuse pakkujate hinnangul on kindlasti parem, kui inimene saab **teenust video vahendusel**, kui et ta ei saa üldse teenust. Samuti on see **aidanud parandada teenuse kättesaadavust** juhul, kui piirkonnas ei ole vajaliku teemaga tegelevaid kogemusnõustajaid.

Lisa 5.3 Tugiisik

Tugiisiku teenuse kasutamisega on mitmel intervjuueeritud VTI-l kogemusi, aga mitte töö kontekstis, vaid igapäevaelu toimetuste ja asjaajamise juures. Näiteks Maarika, kellel on bipolaarne meeleoluhäire, hindab tugiisikut väga just igapäevaste toimetuste juures motiveerimise pärast, mh aitab tugiisik uuendada tugiisiku teenuse taotlust ning oli töövõime hindamisel TK-s. Maarika ei tea, kes tugiisiku teenuse talle määras või seda rahastab. Sarnane kogemus on Merikesel, keda tugiisik samuti toetab igapäevase toimetulekuga. Intervjuude kontekstist võib järeldada, et nende puhul ei paku tugiisiku teenust TK. Ühel nägemispuudega mehel oli ka isikliku abistaja teenus, kuid see on limiteeritud teenus (20 tundi kuus), mida pakub talle Tallinna linn. Tugiisiku teenus on küllalt spetsiifilisele sihtgrupile ning enamasti intervjuudes, mille valimis olid ülekaalus füüsiliste piirangutega inimesed, selle teenusega ei suhestunud.

TK juhtumikorraldajate hinnangul on tugiisiku teenus vajalik, kuid (1) kliendid ei tunnista vahel, et neil on vaja tugiisiku teenust, kuigi juhtumikorraldaja hinnangul on vaja; (2) inimene kardab, ei julge oma tööandjale selles vajadusest rääkida, sest kardab, et teda ei võetagi tööle (eriti psüühikahäire puhul); (3) toetus on niipidi üles ehitatud, et seda taotleb tööandja, kuid tööandja ei pruugi olla piisavalt motiveeritud seda taotlema.

Tugiisikuga töötamise teenuse korralduses on TK tööturuteenuste korraldajate sõnul toimunud edusamme: teenuse administreerimist muudeti lihtsamaks ning enam ei pea tugiisik arvutama tunde, vaid kehtib päeva maksumus. Samas tuli intervjuudest välja, et tugiisiku teenuse puhul on mõnikord probleemiks see, et raskema psüühikahäirega inimene vajaks tugiisikuks mitte lihtsalt kolleegi, vaid kedagi, kes tunneb ka tema erivajadust.

„Probleem on see isiklik abistaja, mis... me ei arva, et see peaks olema tööturu teenus, aga see on kindlasti pildilt puudu, mis on läbi aja puudu olnud. Ja nagu segab ka ühte olulist sihtgruppi, kes seda teenust vajaks. Ja noh, see tuleb meil ka hästi tihti selle tugiisiku puhul välja, et vajadus on tegelikult selles, et keegi füüsiliselt aitaks inimest töö juures, kuigi tugiisiku mõte ei ole füüsiline abistamine.“ (TK tööturuteenuste korraldaja)

Esindusorganisatsioonidega läbi viidud intervjuudest lähtub, et tugiisiku teenuse **tunnihind on liiga madal ja ei motiveeri tugiisikuks hakkama**. Kõrgem tunnihind teeks teenuse sisukamaks. Osadel VTI-del (nt vaimupuudega inimesed, aga ka kuulmis- või liikumispuudega inimesed) ei kao tugiisiku vajadus täiesti ära, kuigi selle maht võib aja jooksul väheneda. SoM-i esindajad tõid teenuste kitsaskohtadena veel välja, et tugiisikuga töötamise teenusel vajab muutmist see, et teenuseosutajalt (kelleks on tüüpiliselt VTI kolleeg) ei nõuta mingit kvalifikatsiooni.

Lisa 5.4 Tööpraktika

Tööpraktika teenusest oli juttu ainult ühe VTI-ga, kuna inimestel ei olnud sellega kokkupuuteid. Teiste osapooltega ei käsitletud seda teenust, sest tööpraktika ei ole otseselt VTI-dele suunatud teenus, vaid on mõeldud universaalse teenusena kõikidele TK klientidele.

Üks intervjueeritud VTI on läbinud tööpraktika kahel korral, ent kumbki tööandja ei soovinud teda hiljem palgata. Ühe töö jaoks, mis oli seotud kohaliku omavalitsusega, oli tema enda hinnangul eesti keele oskus liiga vähene, teisel juhul aga tõlgendas ta tööandja käitumist skeemitavana: tundus, et viimane ei soovinudki pikaajalist töötajat, vaid odavat abijõudu proovipäevaliste ja praktikantide näol. Selle praktikakogemuse puhul tundus intervjueeritud VTI-le, et TK oli sellist võimalust talle pakkudes ebakompetentne, kuna töö oli füüsiline ning eeldas laos liikumist, kusjuures nägemispuudega inimese ohutusega ei olnud seal arvestatud. Intervjueeritud VTI oli intervjuu läbiviimise ajal endiselt töötu.

Lisa 5.5 Tööturukoolitused

Intervjueeritud osapoolte arvamused VTI-de koolitusvajaduste kohta, mis võimaldaksid neil paremini tööturul rakenduda (sulgudes on toodud intervjueeritavate profiili kategooria):

- **Madalama haridustasemega** inimesed vajavad koolitustel osalemiseks rohkem tuge ja julgustust (esindusorganisatsioonid).
- Kõige keerulisem sihtrühm on **pikaajalised töötud**, kuna neil kõigil on mingid tõsised probleemid, mille tõttu nad on töölt eemale jäänud. Tööharjutuste läbiviimiseks on keeruline leida juhendajad, kuna teenuse intensiivsus on väga suur ning teenuse hind ei võimalda kvaliteetset teenust pakkuda (tööturuteenuste osutajad maakondades).
- **Pikka aega tööturult eemal olnud inimestele** tuleks pakkuda ühiskonda **sotsialiseerumise töötubasid või koolitusi**, kuna isolatsioonis olnud inimesega on vaja teha mitu sammu enne seda, kui ta on valmis tööd otsima (esindusorganisatsioonid).
- **Ettevõtjana tegutsevad VTI-d** soovivad samuti saada TK-lt täienduskoolitust (esindusorganisatsioonid).
- **Puuetega inimesed vajavad** teiste koolituse sihtrühmadega võrreldes **enam toetust ja utsitamist**. Eriti vajalik on see **psüühikahäirega inimestele**, kelle on depressioon, ärevus või kes on kogenud läbipõlemist. Kui koolitusel on esinenud probleeme, mistõttu tuleb inimene koolituselt ära saata, kuna ta segab teiste õppetööd, siis reeglina ei ole see seotud inimese puude või erivajadusega, vaid pigem tema isikuomadustega (tööturuteenuste osutajad maakondades).
- **Pimedad vajavad enam arvutikoolitusi** (esindusorganisatsioonid).
- **Vaimupuudega inimestele oleks vaja üldoskuste koolitusi** (nt kellaaegadest kinni pidamine, enda analüüsimine (millised on mu oskused ja mida peaksin juurde õppima), etikett ja käitumine, suhtlemine kliendiga ja töökollektiivis jne) (esindusorganisatsioonid).

- Praegu **on puudus koolituselt tööellu ülemineku teenusest**. Tööandjate huvi VTI-de värbamise vastu on kasvanud, aga samas ei ole neil piisavalt aega, inimressurssi ega pädevust nende erivajadustega tegelemiseks. Praegune tööpraktika teenus ei kata seda vajadust: võõras keskkonnas vajab inimene rohkem toetamist ja juhendamist, kui töökoha praktikajuhendaja suudab pakkuda. Lahenduseks oleks, kui sama koolitaja jätkaks kliendi toetamist ka töökohaga kohanemise etapis, kuna tal on ülevaade koolitusel õpitust ja ta suudab inimest toetada õpitu rakendamisel konkreetsetes töökohas. Selline teenus annaks suurema kindlustunde ka tööandjale ning aitaks motiveerida neid tööandjaid, kellel on varasemast negatiivseid kogemusi erivajadustega inimeste värbamisel (tööturuteenuste osutajad maakondades).
- Koolitustel osalemise **takistuseks on tihti ühistranspordi graafik**, mistõttu ei ole võimalik koolitusel kindlatel aegadel käia (TK juhtumikorraldajad).
- **Sõidutoetust makstakse tagantjärele**, mis ei sobi kõigile. Sama puudutab ka teisi teenuseid (TK juhtumikorraldajad).

Lisa 5.6 Töövõimetoetus

Töövõimetoetus on TK toetus, mille eesmärk on teenustel ja/või hõives osalemist toetada. See on intervjueritud VTI-de hinnangul **kõige olulisem ja tuntum VTI-dele võimaldatud toetus** ning enamik intervjueritutest on seda mingil hetkel saanud. Töötute ja madalapalgaliste VTI-de jaoks on tegemist olulise sissetulekuallikaga, mille kadumine või vähenemine (näiteks PTV asemel OTV otsuse saamise järel) mõjutab tuntaval määral nende toimetulekut.

Osa intervjueritud VTI-sid mõistab töövõimetoetust kui kompensatsiooni selle eest, et neil on suuremad kulud tervisele (näiteks ravimid, rehabilitatsiooni toetavad teenused) või vähem võimalusi teistega võrdselt sissetulekut teenida (osalise koormusega töö). Kõrgema palgaga VTI-d on kogenud sissetulekulõksu, kus teatavast sissetuleku suurusest töövõimetoetuse summat vähendatakse või kaob see üldse ära. Samas kulud ravimitele ja tervisele jäävad, mis paneb VTI-d ebavõrdsesse olukorda võrreldes samal töökohal töötavate töövõime vähenemiseta inimestega, kellel selliseid lisakulusid ei ole. Mõnel juhul lähevad kõrgema palgaga VTI-d hindamisele seetõttu, et neile on oluline, et juhul, kui nad peaks tervise tõttu pikemalt töölt eemal olema, säilib neil mingigi sissetulek töövõimetoetuse näol. See on justkui kindlustus või garantii, et ei jääda sissetulekuta.

Lisa 5.7 Töölõõidu toetus

Intervjuudest TK juhtumikorraldajatega lähtub, et tööõõidu toetus on **vajalik teenus, kuid on küsitavusi**. (1) Näiteks kasutamine 12 kuud 3 aasta jooksul. Mõni käib ära tööl aasta otsa järjest ja siis kõigi 12 kuu eest, teine käib bussiga kauem tööl, aga tema ka ei saa rohkem esitada seda taotlust. (2) TK ei maksa tööõõidu toetust ühistranspordi korralduslike probleemide korral, nt kui „ühistransport kodu ja töökoha vahel puudub, ühistranspordi peatus on elukohast kaugel,

ühistranspordi graafikud ei sobi tööajaga [...]“⁷¹. Sel põhjusel ei taha inimesed nimetada ühistranspordi puudumist tööle mineku takistuse põhjenduseks. (3) TK ei maksa töölesõidu toetust, kui tööülesannete täitmine nõuab liikumist erinevate kohtade/objektide vahel või kui tööülesandeks on pakkuda tellimustöid, mis eeldavad erinevatele aadressidele liikumist ning need asukohad ei ole ette teada⁷². Sel põhjusel jäävad mitme töökoha aadressiga inimesed ilma toetuseta, nt metsamees-ehitajad, kellel on mitu objekti. (4) FIE-de puhul puudub kolmas osapool, kes töölesõidu toetuse maksmiseks kinnitab töölkäimise fakti, sest FIE saab ise töölesõidutoetuse avalduse esitada ja tõendi allkirjastada.

Teadlikkus sellest toetusest on intervjueritud VTI-de seas madal. Mõnes intervjuus tuleb välja, et inimesed on sõidukulude hüvitamise saanud koolitustel käies. Töölesõiduks toetuse saamine on pigem vähetuntud ja vähekasutatud meede. Selle meetmega seoses mainisid intervjueritud VTI-d sõidutoetusi üldisemalt, näiteks kohaliku omavalitsuse pakutavaid sõidutoetusi. Intervjuudest VTI-dega jäi mulje, et inimesed ei tea täpselt, kes ja mis tingimustel sarnast toetust pakub. Maapiirkondades elavad inimesed tõid välja, et ka rehabilitatsiooniteenustele jõudmiseks võib neil kuluda märkimisväärne summa ning ühel juhul oli rehabilitatsiooniteenuse kasutamisega seotud sõidukulude mitte hüvitamine ka põhjuseks, miks inimene neist loobus.

Üks intervjueritud VTI on saanud töölesõidu toetust tööpraktikale sõites. Üks inimene on kasutanud seda ka töölesõiduks, kusjuures soovitus toetuse kasutamiseks tuli TK-lt. Tegemist on inimesega, kellel on polüskleroos.

„Pärast nad (töötukassas) aitasid mul vormistada selle töölesõidutoetuse, seda ma sain ka. Ja praegu saan samuti, sest ühistranspordiga on ikkagi raske sõita, oma autoga on lihtsam.“
(Mihhail, PTV, töötab, vene, 55–59)

Üks intervjueritud VTI aga kirjeldab, kuidas ta jäi tööandja vastu usalduse puudumise tõttu töölesõidu toetusest ilma: töösuhte algus oli ebakindel ja ta ei teadnud, kaua see kestab, seega ei soovinud ta mõttetult bürokraatiaga jännata.

„Pärast lepingu saamist ei julgenud enam taotleda – kui tööandja on juba alguses sinuga nii käitunud, sa oled ebakindel. Ma tean, et 24.05 olin tööl, ütles, et vormistab tööle 1.06, aga tegelikult vormistas 12.06... Ei, ta lepingusse pani 1.06, aga lepingu sain kätte 12.06. Ja ma ei julgenud seda sõidutoetust enam küsida. Et kui tööandja juba praegu minuga nii käitub, siis võib-olla on midagi niiku. Võib-olla ma olen siin ainult kuu aega või mingi nädal. Siis hakka selle bürokraatiaga jälle vaidlema. Sõna otseses mõttes ma ei julgenud seda teha. Iseenda kindlust

⁷¹ Eesti Töötukassa. Töölesõidu toetus. <https://www.tootukassa.ee/content/toovoimereform/toolesoidu-toetus> (vaadatud 05.12.2021)

⁷² Eesti Töötukassa. Töölesõidu toetus. <https://www.tootukassa.ee/content/toovoimereform/toolesoidu-toetus> (vaadatud 05.12.2021)

hoida, et kui mingi jama tuleb, siis ma ei ole vähemalt töötukassale võlgu. Pärast nõutakse sisse.”
(Agnes, PTV, ei tööta, eesti, 50–54)

Töötukassa tööturuteenuse korraldaja sõnul vajab töөлēsõidu toetuse teenus ümberdisainimist. Kuna **kohalikud omavalitsused ei paku piisavas mahus invatransporti**, on TK töөлēsõidu toetuse taotlejate ring läinud väga suureks.

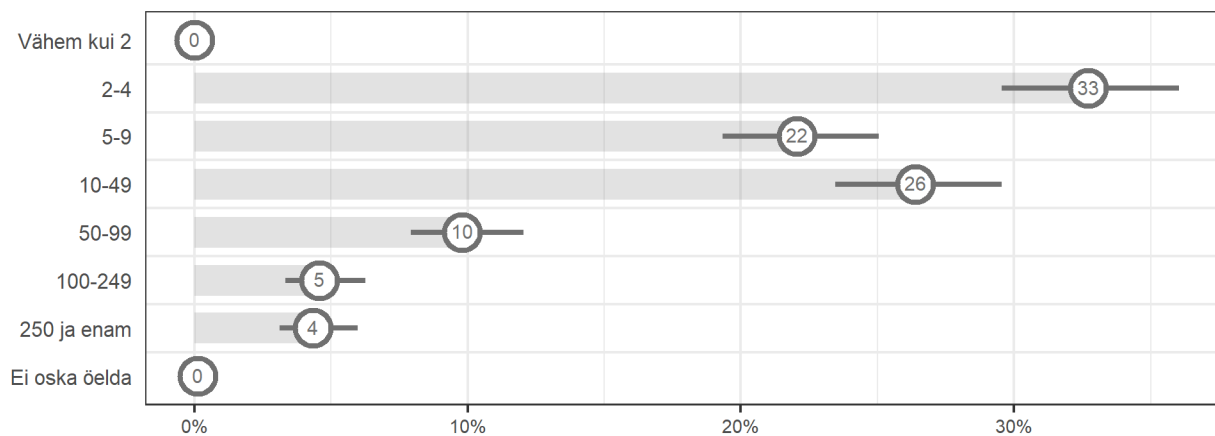
Lisa 5.8 Muud tähelepanekud ja ettepanekud intervjuudest

Intervjuudel tehti ka muid märkusi ja ettepanekuid, mida võiks kaaluda tööturuteenuste arendamisel (sulgudes on toodud intervjuueeritavate profiili kategooria):

- Teenuste korraldamise ja sihtrühmani jõudmise parandamiseks on siiski oluline teenuste sisu ja eesmäärke selgemalt sihtrühmadele tutvustada (esindusorganisatsioonid).
- Ühe probleemse kohana tõid poliitikakujundajad esile, et hetkel on teenuste saamise tingimuseks vähenenud töövõime olemasolu, aga **teenust võib vajada ka inimene, kellel ei ole veel vähenenud töövõime välja kujunenud**, aga ta soovib ennetada püsiva töövõimekao tekkimist (SoM-i esindajad).
- Vaja oleks **soodustada osaajaga töökohtade loomist**, sh arvestada, et vahetuste pikkus oleks inimesele sobiv (esindusorganisatsioonid).
- **Psüühikahäirega ja liitpuudega inimestele oleks vaja rohkem sobivaid töökohti**. Neid võiks luua ka kohalikud omavalitsused neile vajalike tööde tegemiseks (esindusorganisatsioonid).
- Praegu saab inimene kasutada teenuseid siis, kui tema töövõime on juba vähenenud, aga **vaja oleks mõelda ka ennetusele ja neile, kes on pikaajalisel haiguslehel, et nad ei kaoks tööturult**. Töötavad inimesed, kellel tekib mingi tervisehädä, ei ole kursis, et neil on võimalik saada TK-st teenuseid (nt abivahendi soetamiseks). Tervise halvenedes kaotab inimene töö, aga seda saaks teenuste abil (tööandja nõustamine jms) ära hoida (esindusorganisatsioonid).
- **Puue ja töövõime** on kaks paralleelset süsteemi. Puude määramise alus kattub rõhuvas enamuses töövõime hindamise protsessiga. Kahe paralleelse süsteemi alleshoidmist on vaja analüüsida, sest inimene on tervik ja tema hakkamasaamine nii töö- kui töövälisel ajal on sama/sarnane. Kahe süsteemi ühendamisel võib töövõime hindamise ja puude asemel rääkida **tegutsemisvõime hindamisest** (TK juhtumikorraldajad).
- Töövõime toetamise süsteem toimib täiskasvanute süsteemis väga hästi. **Laste puhul on koolis** pakutavate toetavate tugiteenuste ja sotsiaalse rehabilitatsiooni omavahelist **dubleerimist** (TK tööturuteenuste osutajad).

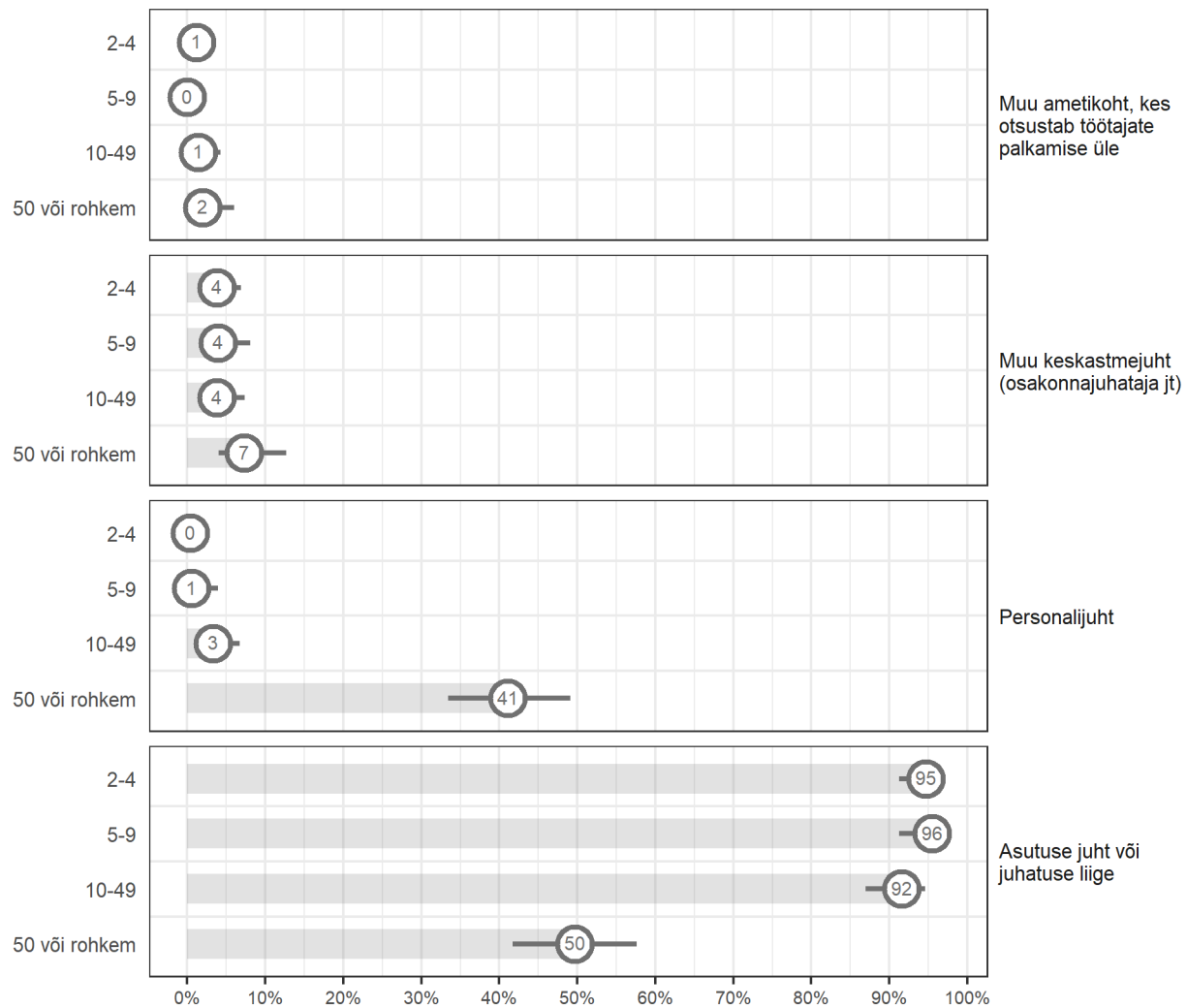
Lisa 6. Tööandjate küsitluse taustajooniseid

Joonis 179. Asutuste jaotus töötajate arvu grupi lõikes 2021. a (% tööandjatest)



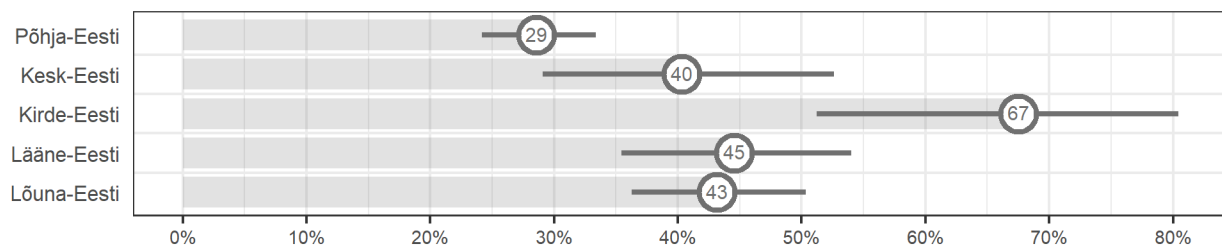
Allikas: tööandjate 2021. a küsitlus

Joonis 180. Asutuste jaotus töötajate arvu grupi ja küsitlusele vastanu ameti lõikes 2021. a (% tööandjatest)



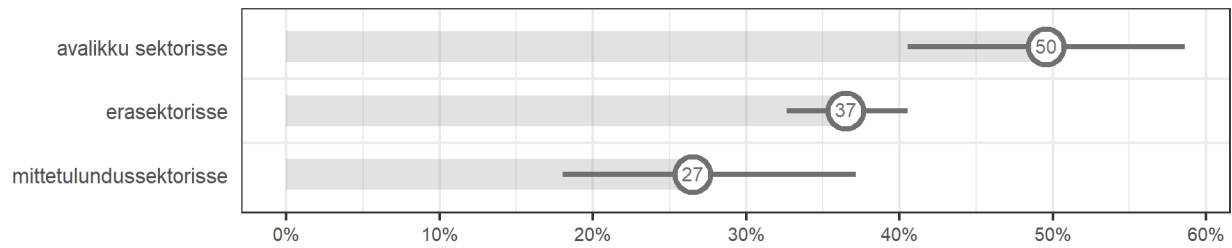
Allikas: tööandjate 2021. a küsitlus

Joonis 181. VT töötajatega asutuste osakaal piirkonniti 2021. a (% tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitlus

Joonis 182. VT töötajatega asutuste osakaal sektorite lõikes 2021. a (% tööandjatest)



Allikas: tööandjate 2021. a küsitlus