

# Ohutus ja tervishoid ELi mikro- ja väikeettevõtetes: konsortsiumi SESAME 3-aastase projekti lõpparuanne

Euroopa Riskiseirekeskus  
Kommenteeritud kokkuvõte

Ohutus ja tervishoid ELi mikro- ja väikeettevõtetes: konsortsiumi SESAME 3-aastase projekti lõpparuanne

Autorid:

David Walters ja Emma Wadsworth, Cardiffi Ülikooli töökeskkonna uuringukeskus (CWERC); Peter Hasle ja Bjarke Refslund, säästev tootmine, materjali- ja tootmisteaduskond, Aalborgi Ülikool; Monique Ramioul, töökeskkonna ja ühiskonna uurimisinstituut, Leuveni Katoliiklik Ülikool (HIVA-KU Leuven)

Tänuavaldused

Oleme tänulikud kõigile konsortsiumi SESAME projekti partneritele, kes aitasid teha uuringuid, millele käesolev kokkuvõttev lõpparuanne tugineb. Seepärast soovime avaldada tänu peale konsortsiumi SESAME käesoleva aruande autorite ka järgmistele teadlastele, kes meid järelduste tegemisel aitasid: Laurianne Terlinden, töökeskkonna ja ühiskonna uurimisinstituut, Leuveni Katoliiklik Ülikool (HIVA-KU Leuven); Carsten Brück ja Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Järvis, Karin Reinhold ja Charles Woolfson, Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) majandusteaduskond; Raluca Stepa, Rumeenia riiklik töökaitse teadus- ja arendusinstituut (INCDPM); Guido JL Micheli ja Enrico Cagno, Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly ja Déborah Gaudin, Grenoble'i Alpide Ülikool ja Ann-Beth Antonsson ja Cecilia Österman, Rootsi Keskkonnauuringute Instituut (IVL).

Samuti oleme väga tänulikud konsortsiumi SESAME projekti rahvusvahelise nõuandekogu liikmetele Ellen MacEachenile, Joan Eakinile, Michael Quinlanile ja Jukka Takalale kasulike ja sisukate märkuste eest. Täname ka EU-OSHA töötajaid asjalike märkuste eest.

Kokkuvõtte tellis Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA). Selle sisu, sealhulgas selles esitatud arvamused ja/või järeldused kajastavad üksnes autorite seisukohti, mitte tingimata EU-OSHA seisukohti.

Projektijuhid: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli, (EU-OSHA)

**Europe Direct on teenistus, mis aitab leida vastused**

**Euroopa Liitu käsitlevatele küsimustele**

**Tasuta infotelefon (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

\* Teatud mobiilsideettevõtted ei võimalda helistada 00 800-numbritele või on need kõned tasulised.

Lisateave Euroopa Liidu kohta on aadressil <http://europa.eu>.

© Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur, 2018

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

## Eessõna

Mikro- ja väikeettevõtted on Euroopa Liidu majanduse tugisammas ning neid peetakse majanduskasvu, innovatsiooni, tööhõive ja sotsiaalse lõimumise peamiseks tõukejõuks. Umbes pool Euroopa tööjõust on hõivatud mikro- ja väikeettevõtetes. Tööohutuse ja tervishoiu tulemuslik juhtimine mikro- ja väikeettevõtetes on oluline, et tagada töötajate heaolu ning nende ettevõtete pikaajaline majanduslik toimetulek. Statistika ja uuringud näitavad siiski, et paljude töötajate ohutus ja tervis on mikro- ja väikeettevõtetes halvasti kaitstud ning tööohutuse ja tervishoiu tulemusliku juhtimise tagamine neis ettevõtetes on endiselt suur probleem. Seda probleemi tunnustati Euroopa Komisjoni vastu võetud tervishoiu ja tööohutuse strateegilises raamistikus aastateks 2014–2020, milles sätestatakse tööohutuse ja tervishoiu valdkonna ühe peamise strateegilise eesmärgina suurendada mikro- ja väikeettevõtete suutlikkust kehtestada toimivaid ja tõhusaid riskiennetusmeetmeid.

Tööohutuse ja tervishoiu nõuete ning töökoha tavade vahelise lõhe vähendamiseks algatas EU-OSHA laiaulatusliku kolmeaastase projekti (2014–2017), mille üldeesmärk oli määratleda peamised edutegurid ehk poliitilised, strateegilised ja praktilised lahendused tööohutuse ja tervishoiu parandamiseks Euroopa mikro- ja väikeettevõtetes. Mikro- ja väikeettevõtete konsortsiumi SESAME teadlaste rühmalt tellitud projekti eesmärk oli toetada poliitikasoovitusi, osaledes praegustes aruteludes, kuidas reguleerida tööohutust ja tervishoidu väikeettevõtetes kogu Euroopas. Lisaks sooviti kindlaks teha head tavad, millega tagada tööohutuse ja tervishoiu tulemuslik juhtimine töökoha tasandil, ning soodustada olemasolevate või uute praktiliste abivahendite, sealhulgas veebipõhise interaktiivse riskihindamisvahendi (OIRA) edasiarendamist.

Käesolevas kokkuvõttes esitatakse projekti üldised tulemused, mida on analüüsitud, et toetada tõenduspõhiseid soovitusi töötada välja tõhusamad poliitikaprogrammid ja meetmed, mille eesmärk on parandada tööohutust ja tervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes. Aruanne otsib vastuseid mõnedele poliitika põhiküsimustele selle kohta, mis toimib ja mis ei toimi ning mis tingimustel, arvestades selliseid küsimusi, nagu juhtimise ja reguleerimise vormid, jõustamine, nõustamisteenused, teave ja haridus, rahaline toetus, kollektiivlepingud ja sotsiaalpartnerite kaasatus.



Christa Sedlatschek  
direktor

## Kommenteeritud kokkuvõte

Selles kokkuvõttes esitatakse konsortsiumi SESAME 3-aastase (2014–2017) projekti lõppanalüüs. Projekt oli teoreetilise alusega, poliitikale orienteeritud ja ELi liikmesriike võrdlev empiiriline mikro- ja väikeettevõtete tööhutusele ja töötervishoiu uurimise projekt. Kogenud teadlaste rühm uuris tööhutuse ja töötervishoiu korraldust ja konteksti üheksa ELi liikmesriigi mikro- ja väikeettevõtetes ning tuvastas Euroopa ettevõtete tööhutuse ja töötervishoiu parandamise poliitika, strateegiate ja praktiliste lahenduste suurimad puudused ja edutegurid. Uuring annab uue, võrdleva ja kontekstipõhise arusaama sellest, mis toimib, kelle jaoks ja millistel tingimustel ning pakub tõenduspõhiseid soovitusi, et töötada välja tõhusamad ja efektiivsemad poliitikaprogrammid, mille eesmärk on parandada tööhutust ja töötervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes.

## Terviklik lähenemisviis tööhutuse ja töötervishoiu uurimisele mikro- ja väikeettevõtetes

Projekt integreerib olemasoleva teabe tervikliku ülevaate koos teise Euroopa ettevõtete uute ja tekkivate riskide uuringu (ESENER-2) teisese kvantitatiivse analüüsi ja 162 juhtumiuuringu andmete kvalitatiivse analüüsiga. See teostati neljas omavahel seotud uurimisetapis.

1. Esimeses etapis „Hetkeolukord“ (EU-OSHA, 2016) analüüsiti olemasolevat sotsiaal-majanduslikku ja regulatiivset konteksti, milles mikro- ja väikeettevõtted tegutsevad, vaadati kriitiliselt läbi tipptasemel uuringud ELi mikro- ja väikeettevõtete tööhutuse ja töötervishoiu kohta ja tehti ESENER-2 uuringu fookusanalüüs. See kombineeritud lähenemisviis näitab, et märkimisväärne osa mikro- ja väikeettevõtetest töötab välja organisatsiooni- ja äristrateegiaid, mida võib kirjeldada kulude kärpimise ehk nn kõrvaltee (*low road*) strateegiana (mõiste kasutamist kirjanduses ja konsortsiumi SESAME projektis kirjeldatakse üksikasjalikult jaotises 2.2) – see tähendab, et mikro- ja väikeettevõtted on vastu võtnud palju organisatsiooni- ja äristrateegiaid võitluses ettevõtte püsijäämise nimel. Kulude kärpimise strateegiatega seostatavad ressurside, teadmiste ja töötajate kaitse vahendite piirangud on nende keksete tegurite seas, mis selgitavad, miks mikro- ja väikeettevõtete töötajatel on suurem risk puutuda kokku tõsiste tööhutust ja töötervishoidu probleemidega kui suuremate ettevõtete töötajatel. Samuti paljastas analüüs selgeid lünki arusaamises, mis seosed esinevad meetmete, mõjususe, ülekantavuse ja laiema sotsiaal-majandusliku konteksti ja regulatiivse keskkonna vahel. Need küsimused olid projekti järgmiste etappide lähenemisviisi alus.
2. Teises etapis „Töökoha perspektiiv“ (EU-OSHA, 2018a) intervjueriti üheksa ELi liikmesriigi mitmest sektorist pärit 162 mikro- ja väikeettevõtte omanikke-juhte ja töötajaid, et saada teada nende arvamus ohutuse ja tervishoiu kohta. Nende kvalitatiivsete andmete analüüs pakkusid kontekstipõhiseid ja üksikasjalikke teadmisi mikro- ja väikeettevõtete tööhutuse ja töötervishoiu tavadest, protsessidest ja mehhanismidest, võttes arvesse Euroopa mikro- ja väikeettevõtete suurt heterogeensust ning nende sarnasusi. Samas toetasid need suuresti eelnevate uuringute läbivaatamise põhjal tehtud järeldusi ning juhtisid tähelepanu suurtele kategooriatele, millest saab tuletada teatud kokkuvõtvaid andmetüüpe, mis on kasulikud mikro- ja väikeettevõtete omanike-juhtide ning nende töötajate peamiste haavatavuste mõistmisel. Sellega seoses kinnitas uuring „töötajate perspektiivi“ peaaegu täielikku puudumist mikro- ja väikeettevõtete tööhutuse- ja töötervishoiuspetsiifilistes uuringutes ning heastas mõneti seda tasakaalu puudumist.
3. Kolmandas etapis (EU-OSHA, 2017a,b) keskenduti „poliitikatele, strateegiatele, programmidele ja meetmetele“, mida vahendajad, asutused ning tööhutuse ja töötervishoiu institutsioonid kasutavad, et toetada mikro- ja väikeettevõtetes häid tööhutuse ja töötervishoiu tavasid. Võrdlevalt analüüsiti 44 head tava. Need esindasid 12 riigi erinevaid regulatiivseid kontekste, süsteeme ja lähenemisviise tööhutusele ja töötervishoiule mikro- ja väikeettevõtetes. Need tavad rõhutavad selliste strateegiate, programmide ja meetmete mitmekesisust, millega on võimalik tööhutust ja töötervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes tõhusalt parandada, samuti nende piiriülese mõju ja õppimisvõimaluste ulatuslikku potentsiaali. Lisaks arutleti dialoogitöötubades ja intervjuudes vahendajatega (sh tööandjate esindajate, töötajate

esindajate, reguleerimisasutuste ja tööohutuse ja töötervishoiu nõustajatega) lähenemisviise tööohutusele ja töötervishoiule mikro- ja väikeettevõtetes ning määratleti tõkked ja edendajad, et mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja töötervishoiu reguleerimise ja juhtimise mehhanisme paremini mõista.

4. Konsortsiumi SESAME projekti kolme esimese etapi tulemus oli eraldi aruanne ja neljas etapp – „Lõppanalüüs“ – koondab kõigi etappide peamised tulemused ning esitab projekti kui terviku üldised järeldused. Aruanne kirjeldab, mida on teada saadud mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja töötervishoiuga seotud probleemide, kogemuste ja tavade olemuse ja konteksti kohta ning millised tegurid on nende puhul määravad. Võttes arvesse uuringusse kaasatud ELi riikide võrdlevaid analüüse, on poliitikasoovitused kokkuvõttes järgmised: määrata tingimused, millega parandada regulatiivmeetmete ja poliitikaprogrammide tõhusust, sõnastada kavandatavate vahendite ja meetmete soovitusel ning esitada ettepanekud sidusrühmade ja vahendajate rollide kohta.

Lisaks konsortsiumi SESAME projekti süstemaatilisele ELi riike võrdlevale mõõtmele oli projektil veel kaks kontseptuaalset ja analüütilist vaatenurka, mis eristab seda enamikust eelnevast uurimistööst mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas. Esiteks võttis projekt arvesse sotsiaal-majanduslikke ja regulatiivseid keskkondi, kus mikro- ja väikeettevõtted tegutsevad, et tagada kontekstipõhine arusaam nende ettevõtete tööohutusest ja töötervishoiust. Teiseks väideti projekti algusest peale, et tööohutuse ja töötervishoiu peavoolukirjandusest, mis keskendub peamiselt mikro- ja väikeettevõtete omanike-juhtide kogemustele ja vajadustele, puuduvad sageli töötajate perspektiivid. Seepärast võttis projekt arvesse ka mikro- ja väikeettevõtete töötajate vaateid ja kogemusi.

Käesolevas kommenteeritud kokkuvõttes on esitatud kokkuvõtte selle tervikliku uurimisprojekti olulisematest uurimistulemustest, alustades sotsiaal-majanduslike keskkondade ja regulatiivsete taustadega, mis mikro- ja väikeettevõtteid ümbritsevad ja kus nad oma püsijäämise strateegiaid välja töötavad. On väga oluline arvestada kontekstipõhiselt mikro- ja väikeettevõtete omanike-juhtide ja töötajate keerukat ja mitmekesist tegelikkust ja mõista nende igapäevaseid tööohutuse ja töötervishoiuga seotud kogemusi ja tavu. Need teadmised on omakorda hädavajalikud, et teha põhjalik ja teadmispõhine hindamine selle kohta, mis toimib, kelle jaoks ja mis tingimustel. Selle hindamise põhjal sõnastatakse tulevikuvaated ja soovitusel, kuidas saab neis ettevõtetes töötajate jaoks tööohutust ja töötervishoidu parandada.

## **Kulude kärpimise strateegiad lõhestunud töösuhete ja dereguleerimise kontekstis**

Selle uuringu peamine lähenemisviis lähtub tööohutuse ja töötervishoiu sotsiaal-majandusliku keskkonna muutustest ja paljude ELi liikmesriikide üldisest dereguleerivast (või taasreguleerivast) majanduslikust kontekstist, kus paljude ettevõtete ei jõuta, ning see tähendab uusi ja põhimõttelisi probleeme tööohutust ja töötervishoidu parandavate kestlike strateegiate ülevõtmisel, eriti halvasti teavitatud mikro- ja väikeettevõtete töötajate jaoks.

Mikro- ja väikeettevõtted moodustavad peaaegu 99% ELi ettevõtetest ja neis töötab peaaegu 50% ELi tööjõust. Kuigi nende olulisust majanduse ja tööhõive jaoks tunnustatakse laialdaselt, näitab selles kokkuvõttes esitatud analüüs, et paljud sotsiaal-majanduslikud arengud on põhjustanud struktuurse haavatavuse kasvu ja sundinud suurt osa mikro- ja väikeettevõtteid võtma püsijäämiseks kasutusele kulude kärpimisel põhinevaid organisatsiooni- ja äristrateegiaid. Üks põhitrende on nende ülemaailmsete väärtusahelate pikenedamine, kus mikro- ja väikeettevõtted on sageli sõltuvas ja väiksema mõjuvõimuga positsioonis kui suured ettevõtted ja kogevad sellest tulenevalt riskide ja kulude nihkumist suurematelt operatsioonidelt endile. Seonduv surve töötingimustele põhjustab ebakindlate töökohtade kasvu ja haavatavamad tööjõudu ebakindlate lepingute, palgalisade kaotamise, tasustamata ületundide ja tööohutuse ja töötervishoiu riskide tõttu. Organisatsioonide omavahelise seotuse suurenevast keerukusest tuleneb töölepingute, tööhõive reguleerimise ja juhtimisalase kontrolli suurenev lahknemine, mida kirjeldatakse väljendiga „lõhestunud töösuhted“. Nende arengute tulemusena puuduvad mikro- ja väikeettevõtetel üldised ressursid tööohutuse ja töötervishoiu riskide ennetamiseks ja tööohutuse ja

töötervishoiu piisavaks juhtimiseks; nende ettevõtete töötajatel on suurema tõenäosusega halvemaid töötingimused, halvem töökvaliteet ning proportsionaalselt suuremad tervise-, ohutuse- ja heaoluriskid.

Need trendid põhjustavad reguleerimisasutustele uusi ja olulisi probleeme, eriti majanduse kõige haavatavamate ettevõtete ni jõudmisel. Institutsionaalsed erinevused eri riikide tööinspeksioonide struktuuri, organisatsioonilise tegevuse ja õigusliku tausta vahel on märkimisväärsed. Vaatamata järelevalveks vajalike ressursside üldisele vähenemisele paljudes liikmesriikides ja poliitikakontekstile, mis soodustab ettevõtelt nn regulatiivse koormuse kõrvaldamist, on alustatud uusi algatusi (sageli koostöös sotsiaalpartnerite või muude sidusrühmadega) nende mõju parandamiseks mikro- ja väikeettevõtetele.

## Töökoha tööohutuse ja töötervishoiu tavade mõistmine omanike-juhtide ja töötajate perspektiividest

Üheksa ELi riigi eri sektorites tegutsevas 162 mikro- ja väikeettevõttes tehtud juhtumiuuringud pakuvad rikkalikke andmeid omanike-juhtide ning töötajate tavade ja kogemuste kohta. Andmed annavad selge ülevaate mikro- ja väikeettevõtete keerukuse, heterogeensuse ja ühiste omaduste kohta. Keskendumine eraldi töötajate ning omanike-juhtide seisukohtadele aitas paremini mõista keerukaid mehhanisme, mis selgitavad, miks tööandjad ja töötajad näivad sageli samamoodi tajuvat tööohutuse ja töötervishoiuga seotud riske ja nende lahendamise meetodeid. See on eriti oluline seoses kõige väiksemate ettevõtetega ning nende mikro- ja väikeettevõtetega, kes on sunnitud kasutama kulude kärpimise äristrateegiaid.

Ressursside vähesus on mikro- ja väikeettevõtete ühine tunnus, millel on palju mõõtmeid ja mis mõjutab omanikke-juhte ning töötajaid. Selle ulatus sõltub sageli otsustest, mis määravad, kuidas on korraldatud võimsamate ettevõtete toodangu ja teenuste tarnimine laiemates majandustes ja ärisuhetes, milles mikro- ja väikeettevõtted osalevad. Mikro- ja väikeettevõtete omanike-juhtide jaoks tähendab see haldusvahendite puudust, üldiste juhtimisalaste teadmiste madalat taset, puudulikku ligipääsu rahalistele vahenditele, haavatavust oma suuremate ja tugevamate klientide ja tarnijate poolt ning tehniliste ressursside piiratud. Konkreetselt seoses tööohutuse ja töötervishoiuga taandub see vähesele arusaamisele tööohutuse ja töötervishoiu nõuetest, neile eraldatud piiratud ajale ja tähelepanule ning vähesele tähelepanule, mida pööratakse õppimisele, kuidas tegevuse korraldust parandada, samuti suutmatusele mõista selliseid parandusi potentsiaalselt efektiivsete ja kulutõhusatena. Kuid mikro- ja väikeettevõtete töötajatel, nagu ka nende tööandjatel, on samuti vähe ressursse, mis takistab riskide ohjamist ja mõjutab nende endi ohutust ja tervist. Paljude jaoks hõlmavad need ebakindlamaid kohti tööturul ja ebakindlamaid töölepinguid, suhteliselt madalamat hariduse ja oskuste taset ja muidugi ka nõrgemat ametlikku postisooni ja väiksemat osalust esindusstruktuurides ja vähem esindusvõimalusi.

Ressursside puuduse sellise kokkulangevuse olulisus on ilmne ka mikro- ja väikeettevõtete teises ühises tunnuses: omanike-juhtide ja töötajate jagatud hinnang riskidele ja ennetavatele meetmetele, mis kallutab neid jätma tähelepanuta isegi suured õnnetusriskid, sest neil puudub isiklik õnnetuste kogemus, ning vähem ilmsed riskid, sealhulgas psühhosotsiaalsed riskid. Lisaks jagavad nad kalduvust hinnata üle oma teadmisi ja kontrolli, mis neil on olemas tööohutuse ja töötervishoiu riskide suhtes. Sellisel jagatud hinnangul on palju põhjusi, muuhulgas ruumiline ja sotsiaalne lähedus ja selliseid töökohti iseloomustav mitteametlikkus. Tõsiasi, et omanikud-juhid ja töötajad töötavad sageli kõrvuti, võib tekitada võimalusi, et töötajad hakkavad jagama ettevõtte vaateid tööohutusele ja töötervishoiule ning muudele küsimustele. See omakorda viib ühise arusaamiseni, et riskidega tegelemiseks piisab sellest, kui tugineda nn tervele mõistusele. Nagu siin esitatud analüüs näitab, toob see tõenäoliselt kaasa riskide ja riskidega tõhusa toimetuleku meetodite alahindamise või suutmatuse neid tuvastada. Lisaks nihutab see muidugi vastutuskoores töökoha riskide vastu midagi ette võtta õigusjärgselt vastutajalt tööandjalt, kes selle eest õigusjärgselt vastutab, töötajatele, kes nende riskidega töötavad. See kõik toimub, ilma et võimu tasakaal töötajate ja nende tööandjate vahel oluliselt muutuks, jättes töötajad, kelle töösuhe võib juba ebakindel olla, tundma vastutust oma ohutuse eest töökohal, kuid ilma vahenditeta end tõhusalt kaitsta. Lisaks põhjustab mitteametlikkus töökorralduses ning tööohutuse ja töötervishoiu korraldamises domineerivat *ad hoc* lähenemist, samas kui praegused regulatiivsed lähenemisviisid tööohutusele ja töötervishoiule nõuavad väidetavalt algtasemel formaliseerimist. Mitteametlikkus võib tähendada ka seda, et omanike-juhtide ja töötajate suhete formaliseerimist

peetakse ebavajalikuks (ja isegi kahjulikuks), kuigi mitmed eelnevad uurimistööd on näidanud, et tööohutuse ja tervishoiu süstemaatilisema haldamise toetamiseks on formaalsed korraldused töötajate esindamiseks tööohutuse ja tervishoiu küsimustes olulised. Selles kokkuvõttes esitatud tulemused viitavad, et lähenemisviisid töötajate mitteametlikule või ametlikule osalusele peavad neid mikro- ja väikeettevõtete erisusi arvesse võtma ja tegema seda nii toetatud osaluse vormide kui ka sisu suhtes.

Kolmas võtmetegur, mis tööohutuse ja tervishoiu toimivust mikro- ja väikeettevõtetes mõjutab, on seotud nende ettevõtete tegevusele mõjuva institutsionaalse survega, mis on tavaliselt väiksem. See tuleneb asjaolust, et mikro- ja väikeettevõtted on regulatiivset jõustamist teostavate asutuste jaoks vähem nähtavad ja puutuvad nendega vähem kokku, samuti on mikro- ja väikeettevõtted avaliku meedia tähelepanu suhtes vähem haavatavad ja nende valitsemisega seotud kontaktid on üldiselt piiratumad. Et sundiv institutsionaalne surve on mikro- ja väikeettevõtetes tööohutuse ja tervishoiu küsimustega tegelemisel tavaliselt lähtepunkt ning alus suurele osale nendega töötavate vahendajate tegevusest, on regulatiivse jõustamise roll väga oluline. Selle rolli olulisusest tuleb pikemalt juttu allpool.

Viimane ühine element, mis käesolevas kokkuvõttes esitatakse, on olulisus mõista omanike-juhtide spetsiifilist enesemääratlust (eriti just väiksemates) mikro- ja väikeettevõtetes. Omanik-juht on samaaegselt nii ettevõtja, meister kui pereinimene. Ta määratleb end korraliku inimesena, kes oma töötajate eest hoolitseb, ja demonstreerivad seda ka oma huvirühmadele. Selline tugev enesemääratlus võib toimida ühe põhjusena, miks traditsioonilisele riskihindamisele nii vastu ollakse, sest riskide loetlemist võidakse käsitada kaudse kriitikana, mis viitab sellele, nagu ta oleks oma kohustused tööandjana unarusse jätnud.

## Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu reguleerimise ja juhtimise ajendid ja tõkked

Uurimistöö erinevate etappide vältel oli eesmärgiks tuvastada ja analüüsida tõhusa tööohutuse ja tervishoiu strateegia ajendeid ja tõkkeid mikro- ja väikeettevõtetes, raskusi nende ettevõtete niivõlmisele ja neid ümbritsevaid konkreetseid institutsionaalset ja regulatiivset konteksti. Eesmärgi täitmiseks võeti vastu reguleerimise lai määratlus, mis hõlmab lisaks avaliku reguleerimise vahenditele ja protsessidel ka avalikku ja erasektorit ühendavad õigusakte, tarneahela reguleerimist ja töö- ning tööhõiveprotsesse uusi vorme, samuti erinevate osalejate, näiteks valitsuse ja regulatiivse järelevalve, nõustamisteenuste, sotsiaalpartnerite, kollektiivlepingute, kindlustusseltside jne rolle.

Selle analüüsi esmane järeldus on, et millist regulatiivset kooslust ka ei rakendata, on hästi välja töötatud ja usaldatav avaliku reguleerimise kord hädavajalik alus, millele toetuvad kõik ülejäänud osalejad ja protsessid. Vajadus kõikides liikmesriikides riiklike reguleerimis- ja järelevalvesüsteeme tugevdada ja alal hoida, tagades nii tööohutuse ja tervishoiuga seotud regulatiivsete nõuete jõustamise kõigil töökohtadel, on selle uuringu üks peamistest soovistest. See soovitus on eriti oluline, kuna on põhjust arvata, et kättesaadavate ressursside vähenemise ja üldise dereguleerimist soodustava trendi tulemusena on see avaliku reguleerimise alus ohus.

Siin esitatud praeguse poliitika ja regulatiivse konteksti analüüs tuvastab mõningaid olulisi ja positiivseid trende ja arenguid, mis mõjutavad ulatust, kui tõhusalt on võimalik parandada tööohutust ja tervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes. ELi tasandil rõhutatakse hiljutiste algatuste ja avalduste olulisust, mis võivad toetada mikro- ja väikeettevõtete haavatavuse konkreetseid struktuure ja nendega seotud halbu tööohutuse ja tervishoiu tulemusi. Sellele vaatamata pööratakse tähelepanu ka poliitikaarengule, mis on vastuoluline ja mida on raske ühitada sõnaselge teadlikkusega mikro- ja väikeettevõtete olukorrast, näiteks üldine majanduslik ortodoksia, dereguleerimist soodustav trend ja mikro- ja väikeettevõtete regulatiivse järelevalve ressursside vähenemine kõigis liikmesriikides. Seetõttu on mikro- ja väikeettevõtted järelevalve ja toetuse osas tavaliselt endiselt väikese prioriteediga.

Vaatamata sellele tähelepanekule mõnevõrra ebaselgest ja vastuolulisest rollist, mida avalik reguleerimine täidab, viitavad tulemused mitmete erinevate institutsionaalsete osalejate olulisele panusele mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu parandamisele paljude programmide, sekkumise, nõustamise, suuniste ja praktiliste abivahendite rakendamise kaudu. Konsortsiumi SESAME projekti kolmandas etapis vaadati kriitiliselt läbi 44 hea tava näidet ning hinnati konkreetset konteksti ja

tingimusi, mille korral need said kaasa aidata mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu parandamisele. Sellega tuvastati palju tegureid, mis aitavad kaasa selliste algatuste edule, sealhulgas nende spetsiifika, kasutuslihtsus, juurdepääs ja kättesaadavus mikro- ja väikeettevõtete jaoks. Nende edu on mõju, ülekantavuse ja kestlikkuse tähenduses siiski tugevalt seotud sellega, kuidas regulatsioon ja riigiasutuste regulatiivse jõustamise strateegiad neid algatusi ja meetmeid piiravad. Sellega seoses rõhutavad tulemused tugevalt algatuste regulatiivse konteksti olulisust mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu toetamisel, eriti seoses nende koordineerimise või korraldamise, kestlikkuse ja ülekandmisega, kui eesmärgiks on tõhusa ja ulatusliku mõju saavutamine.

## Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu tõhusa parandamise tüpoloogiad ja kavandamise soovitused

Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu probleemide olemuse ja konteksti analüüsiga tuvastati mitmeid tüpoloogiaid, mille alusel on võimalik hinnata, miks võib eeldada, et mikro- ja väikeettevõtetes tööohutuse ja tervishoiu toetamise strateegiad ja vahendid töötavad ning kelle jaoks ja millistel tingimustel. Kuigi tunnistatakse mikro- ja väikeettevõtete töökohtade ohutuse ja tervishoiu kogemuste heterogeensust, oli tüpoloogiatega koostamise eesmärgiks kajastada paremini mõningaid neis leiduvaid sarnasusi, mis avaldavad mõju nende programmide, tegevuste ja vahendite kavandamisele, millega nendes ettevõtetes saab tõhusalt sekkuda tööohutuse ja tervishoiu parandamisse. Tüpoloogiad ehitati üles, lähtudes neljast kriteeriumist: 1) riiklikud tunnused, 2) mikro- ja väikeettevõtete omanike-juhtide äritavad, 3) ettevõtte suurus, 4) sektor, milles mikro- ja väikeettevõtted tegutsevad.

Selline lähenemisviis muutis võimalikuks mikro- ja väikeettevõtete liigitamise, võttes aluseks näiteks nende äritavad ja reageerimise tööohutuse ja tervishoiu reguleerimisele ja muudele toetusvormidele. Sel alusel tuvastati eraldi rühmadena „vältijad“, „reageerijad“ ja „õppijad“, kes erinevad üksteisest oluliselt oma lähenemisviisi poolest riskidele, tööohutuse ja tervishoiu alaste teadmiste ning suhete poolest erinevate tööohutuse ja tervishoiu osalejate ja reguleerimisasutustega. Kõik see avaldab loomulikult mõju toetustegevuste ja -strateegiatega kohandatud kavandamisele. Leiti, et mitmed tööohutuse ja tervishoiu meetmetega seoses tuvastatud head tavad olid edukad selliste mikro- ja väikeettevõtete juhtimisel, kellel oli reageeriv lähenemisviis (ehk reageerijateni jõudmisel). Sellist tüüpi mikro- ja väikeettevõtte algatab harva ennetavaid tegevusi omal initsiatiivil ning ei otsi tõenäoliselt teavet ega toetust, selle asemel sõltub taoline ettevõtte vahendajatest, klientidest või muudest ettevõtetest, kes tegevuskavasid soovivad. Tähelepanek, et vältijad võivad siiski huvituda oma töökeskkonna parandamisest, eriti juhul, kui meetme ajastus on õige ja teenus või meede neile ahvatlevaks muudetakse, näiteks kui see on tasuta või kui tööohutuse ja tervishoiu parandamist on võimalik siduda tootlikkuse parandamisega. Tuvastati ka üldisemaid olulisi kavandamiskriteeriumide tegureid, näiteks dialoogile orienteeritud lähenemisviisid ja töötamine koos usaldusväärsete vahendajate ja omataoliste ettevõtetele.

Kõik kolm mikro- ja väikeettevõtete tüüpi reageerivad erinevalt ka institutsionaalsele survele. Taas leidis kinnitust, et sunnimehhanismid, mis võivad esineda regulatiivse järelevalve või tarneahela klientide esitatavate tööohutuse ja tervishoiu nõuetena, on eriti olulised halvimate tööohutuse ja tervishoiu tulemustega ettevõtete (vältijate) jaoks. Sellest hoolimata on mikro- ja väikeettevõtete jaoks pikas perspektiivis olulised ka koordineeritud või korraldatud lähenemisviisid, mis kombineerivad sundivat survet normatiivse surve ja nn mimeetiliste mehhanismidega (muude ettevõtete poolt), samuti praktilised ja lihtsalt üle kantavad näited.

Uuring kinnitas, et sektori erisused ning füüsilised ja organisatsioonilised tunnused avaldavad olulist mõju sektoris domineerivatele tööohutuse ja tervishoiu riskidele ning selliste riskide juhtimise meetoditele. Kõige olulisem on siinkohal asjaolu, et sektori järgi kohandamine on mikro- ja väikeettevõtete puhul palju olulisem kui suurte ettevõtete puhul, kuna viimastel on sageli tööohutusele ja tervishoiule spetsialiseerunud töötajad, kes saavad n-ö tõlkida üldised tööohutuse ja tervishoiu õigusaktid ja teabe ettevõttespetsiifilisteks nõueteks, samas kui mikro- ja väikeettevõtted sõltuvad selles osas vahendajatest. Seega on oluline kasutada konkreetsele sektorile (ja üsna sageli konkreetsele allsektorile) sobivat terminoloogiat ja keelt, et omanik-juhid ja nende töötajad tööohutuse ja tervishoiu valdkonna toetust mõistaksid.



## Poliitikavariantide kriitiline arutelu

Käesoleva lõppanalüüsi viimases osas püütakse seoses mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu tulemuste parandamisega vastata mõnedele poliitika põhiküsimustele: mis toimib ja mis mitte ning mis tingimustel. See hõlmab arutelu eelneva analüüsi mõjust poliitikavariantidele ning võtab arvesse selliseid küsimusi nagu juhtimise ja reguleerimise vormid, jõustamine, nõustamisteenused, teave ja haridus, rahaline toetus, sotsiaaldialoog, kollektiivlepingud/sotsiaalpartnerid jne. Tehti järgmised järeldused.

- Poliitikate ja programmide analüüsil tuvastati tavad, mis võiksid olla eriti kohased, et vastata hiljutisele sotsiaal-majanduslikule arengule ja konkreetsele positsioonile, mida mikro- ja väikeettevõtted majanduslikult täidavad. Nende hulka kuuluvad strateegiad, kuidas kasutada tarneahelates tuvastatud suhteid, et soodustada tööohutuse ja tervishoiu korraldust mikro- ja väikeettevõtetes, mis asuvad teenuste või kaupade tarnijatena tarneahelate madalamatel astmetel. Selliste strateegiate näideteks on tarnijate sertifitseerimine, ühise vastutuse süsteemid, riigihanke-eeskirjad, alltöövõtu astmete arvu piiramise eeskirjad ja nõuetele mittevastavate organisatsioonide embargo süsteemid.
- Institutsionaalne toetus mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu korraldamise heade tavade ajenditele nõuab pigem mikro- ja väikeettevõtete sotsiaal-majandusliku keskkonna reguleerivate osalejate rühmade kaasatust kui üksikute osalejate algatusi. Järelevalveinspektorid, ametiühingute esindajad, erialaspetsialistid; tootmisharu, sotsiaalkindlustuse või sektoritasandi organisatsioonide esindajad, avaliku ning erasektori järelevalveametnikud ja muud osalejad saavad oma tegevuste koordineerimise kaudu avaldada palju tugevamat mõju. Selle ülesande algatab sageli reguleerimisasutus.
- Tugevdatud rõhuasetus mikro- ja väikeettevõtete regulatiivsele järelevalvele on oluline mitte üksnes olemasolevate te eeskirjade täitmise tagamiseks ja kontrollitavates töökohtades paranduste rakendamiseks, vaid aitab ka institutsionaliseerida nõutud tööohutuse ja tervishoiu standardeid, et muudel avaliku või erasektori tööohutuse ja tervishoiu osalejatel oleks olemas jõustatud eeskirjad oma tegevuste platvormina kasutamiseks.
- Edukad sekkumispoliitikad rõhutavad otsest ja isikustatud kontakti mikro- ja väikeettevõtetega, kas tööinspeksiooni või avaliku sektori asutuste muude järelevalve vormide kaudu, millega lahendatakse näiteks toiduohutuse või maksuprobleeme, või ühingute vahendajate, kaubandusorganisatsioonide, kindlustusseltside või ennetavate talituste esindajate kaasamise kaudu.
- Mikro- ja väikeettevõtete omanikud-juhid ja töötajad eelistavad lihtsalt kohaldatavaid ja ülekantavaid lahendusi ja suudavad sektorile kohandatud lahendusi rakendada paremini kui lähenemisviise, mis on suunatud üldiselt kõigile mikro- ja väikeettevõtetele. Selle saavutamiseks võib arutleda ettevõtete ja töötajate vajaduste üle sektori tasandil, näiteks kolmepoolsete institutsioonide kaudu.
- Tööohutuse ja tervishoiu parem lõimimine sektorispetsiifilisse haridussüsteemi ja tööturu haridusse on üks teadmiste ja teadlikkuse suurendamise meetodeid.
- Programmid, mis on mikro- ja väikeettevõtete jaoks tasuta, jõuavad rohkemate ettevõtete ja võetakse rohkem omaks. Seetõttu on väga oluline arvestada, kuidas poliitikaid rahastada ja kuidas tagada stabiilne ja kestlik rahastus. Mõnes riigis on selle saavutamise vahendiks sissemaksepõhised kindlustusprogrammid.
- See, kas sidusrühmad poliitikaid aktsepteerivad, on tööohutuse ja tervishoiu standardite institutsionaliseerimise ja tõhususe oluline aspekt. Ametiühingute ja tööandjate organisatsioonide kaasatus mikro- ja väikeettevõtetele suunatud meetmete väljatöötamisse annab neile poliitikameetmetele parema võimaluse olla ulatuslikult aktsepteeritud ühiskonna ja seega ka mikro- ja väikeettevõtete poolt.

## Ohutus ja tervishoid ELi mikro- ja väikeettevõtetes: konsortsiumi SESAME 3-aastase projekti lõpparuanne

- Kollektiivläbirääkimiste ja kolmepoolse reguleerimise tulemuste üldiselt kohaldatavaks muutmine või kollektiivläbirääkimistele õigusliku seisundi andmine on tugevad mehhanismid, mille abil vähendada mikro- ja väikeettevõtete alaesindatust sotsiaaldialoogi struktuurides.
- Väärtusahelate pikenemine tähendab kasvavat vajadust püüelda väärtusahelas üha ülespoole, et kaasata osalejaid ja protsesse, kes mõjutavad lõhestunud töösuhteid töökoha tasandil. Töötajate tööohutuse ja tervishoiuga seonduvate huvide tõhus esindamine võib käia üle jõu esindusinstituutidele, mis on töökoha tasandil väiksemates ettevõtetes (eriti tarneahelate madalamatel astmetel), kuid see võib olla jõukohane kõrgemate tasandite või sektori tasandi esindajatele.

Lõppjärelalusena rõhutatakse, kui oluline on sõnaselgelt tunnustada mitut tööohutuse ja tervishoiu poliitika ELi algatust ja avaldust, mis on suunatud spetsiifiliselt mikro- ja väikeettevõtetele, ja mõista, et oluline on tegelda ka uute trendidega töökohtadel (määratletud eespool), isegi kui meetodid poliitika tõhusaks rakendamiseks ja arengu jälgimiseks võivad praegu jääda ebaselgeks (vt näiteks sotsiaalsammast, ELi strateegilist raamistikku aastateks 2014–2020 ja Euroopa Komisjoni teatise seoses sotsiaalsamba ja ohutuma ning tervislikuma tööga kõigile). Tunnustatakse, et kõrgemate tööinspektorite komitee (SLIC) pakub foorumit tööinspeksioonivaldkonna teabe ja strateegiate vahetamiseks ELis ning tegeleb ka ise sellega aktiivselt, olles oma tegevuskava prioriteedina märkinud parema tööohutuse ja tervishoiu tagamise probleeme. Arvestades kõrgemate tööinspektorite komitee ning paljude liikmesriikide regulatiivse ja jõustava suutlikkuse praegust investeringutaset, on siiski raske mõista, kuidas on riiklikel regulatiivasutustel võimalik tõhusalt rakendada kõike, mida neilt nõutakse ELi hiljutiste poliitikatega. Seetõttu on paratamatu järeldus, et nende probleemide lahendamiseks tuleb paljudel liikmesriikidel eraldada rohkem ressursse, samuti toetada ELi tasandil kooskõlastatud tegevusi. Tuleb meeles pidada, et investeringu suurus on tõenäoliselt võrdlemisi väike. Eriti väikesena lasevad seda paista kulud tootlikkusele ja riigi rahakott, mis tuleneb praegustest ennetatava kahju tasemetest töötajatele mikro- ja väikeettevõtetes kogu ELis tervikuna. Seega aitaks selline investering vähendada ebavõrdsust, mis praegu töökohariski jaotamisel ettevõtte suurusest tulenevalt valitseb, samas aitaks see kaasa ka majanduses toimuvale säästmisele, toetades tõhusamaid ennetavaid strateegiaid, millega juhtida tööohutuse ja tervishoiu riske ettevõtte suurusest olenemata.

**Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA)** aitab muuta Euroopat ohutumaks, tervislikumaks ja tootlikumaks töötamise kohaks. Agentuur kogub, loob ja levitab usaldusväärset, tasakaalustatud ja erapooletut teavet tööohutuse ja töötervishoiu kohta ning korraldab üleeuroopalisi teabekampaaniaid. 1994. aastal Euroopa Liidu asutatud ja Hispaanias Bilbaos asuv agentuur ühendab Euroopa Komisjoni, liikmesriikide valitsuste, tööandjate ja töötajate organisatsioonide esindajaid ning juhtivaid tööohutuse ja töötervishoiu spetsialiste Euroopa Liidu liikmesriikidest ja mujalt.

**Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur**

Santiago de Compostela 12 (5. korrus)

48003 Bilbao, Hispaania

Tel +34 944358400

Faks: + 34 944358401

E-post: [information@osha.europa.eu](mailto:information@osha.europa.eu)

<http://osha.europa.eu>



Publications Office