

# Ohutus ja tervishoid ELi mikro- ja väikeettevõtetes

Euroopa riskiseirekeskus

Riigiaruanne: Eesti

Autorid: Marina Järvis, Karin Reinhold, Charles Woolfson ja Piia Tint, Tallinna Tehnikaülikooli ärikorralduse instituut

Projektijuhid: Malgorzata Milczarek, Marine Cavet, EU-OSHA.

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

**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 need kõned on tasulised.

Lisateave Euroopa Liidu kohta on internetis (<http://europa.eu>).

© Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur, 2018

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1 Riigi tööohutuse ja tervishoiu taristu ning õigusraamistik.....	4
1.1 Tööohutuse ja tervishoiu regulatiivkontekst .....	4
1.2 Peamised tegutsejad ja asutused .....	4
1.3 Riiklikud tööohutus- ja tervishoiukavad mikro- ja väikeettevõtetele.....	7
1.4 Töösuhted ja töötajate esindatus.....	8
1.5 Eesti mikro- ja väikeettevõtete iseloomustus .....	10
1.6 Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu profiil .....	12
2 Välitööde ja valimi kirjeldus.....	13
2.1 Üldmärkused välitööde ja meetodite kohta.....	13
2.2 Valimi kirjeldus .....	14
3 Analüüs .....	16
3.1 Riskiteadlikkus .....	16
3.2 Ettevõtte tööohutuse ja tervishoiu korralduse ning riskijuhtimise tava .....	19
3.3 Mehhanismid.....	27
4 Kokkuvõtte ja peamised tähelepanekud .....	31
Viited .....	33

## Joonised ja tabelid

Joonis 1. Tuvastatud tööohutus- ja tervishoiurikkumiste arv, 2012–2016.....	5
Joonis 2. Eesti kogutööhõive jaotus valdkonniti .....	12
Tabel 1. Töötajate esindajate katvus Eesti ettevõtetes (%) .....	9
Tabel 2. Mikro- ja väikeettevõtete sektori profiil, Eesti .....	10
Tabel 3. Tööõnnetuste jaotus ettevõtte suuruse järgi.....	12
Tabel 4. Registreeritud kutsehaigusega ettevõtete arv .....	13
Tabel 5. Kvalitatiivsetes juhtumiuuringutes osalenud ettevõtted .....	14

## Sissejuhatus

Eesti on suhteliselt hiljuti Euroopa Liiduga ühinenud ja endisesse Nõukogude Liitu kuulunud riik, mille töökeskkond on alates 1990. aastate algusest oluliselt arenenud – paranenud on tööohutuse ja tervishoiu tulemused ning arenenud on töötajate terviklik kaitse, eelkõige pärast Euroopa Liiduga ühinemist 2004. aastal. Samas püsib mõni oluline puudus Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühise keeruka mineviku tõttu, mis kahjustab üldist tööohutust ja tervishoidu. Eelkõige on Eesti liberaalse majandusarengu tõttu pööratud vähe tähelepanu tööohutusele ja tervishoiule, näiteks puudub isegi praegu kohustuslik tööõnnetuskindlustussüsteem, mis tähendab, et tööõnnetuses kannatanud peavad hüvitise saamiseks pöörduma kohtusse. Nõukogude aja üheks oluliseks negatiivseks pärandiks on ka töötajate esindatuse ja töökeskkonna küsimustes osalemine üldine ebapiisavus.

Eesti on väike Põhja-Balti riik Venemaa Föderatsiooni ja Soome vahetus läheduses, kus elanikke on ligikaudu 1,3 miljonit ja töötajaid on 625 000. Endise liiduvabariigina oli Eesti aastatel 1945–1990 sihtriigiks sisserändajatele Nõukogude Liidu muudest osadest, mistõttu elab Eestis arvukalt mitte-eestlasi. Kokku on Eesti elanikest muud etnilist päritolu kui eestlased ligikaudu 420 000 inimest (31,4%). Valdav enamik neist (25,5%) on venelased, kes moodustavad olulise venekeelse vähemuse (Estonia.eu, dateerimata). See ajalooline taust on äärmiselt oluline, et paremini mõista Eesti praegust sotsiaalset ja majanduslikku tausta, peale töökeskkonna ning tööohutuse ja tervishoiu reguleerimise ja nõuete täitmise tagamise ka kultuurilise mitmekesisuse mõjudega selles valdkonnas. Mujalt Nõukogude Liidust saanud sisserände tõttu oli tööstustöötajatest eestlasi alla poole (Pettai ja Hallik, 2002). See tekitas Eesti ühiskonnas kutsealast diferentseerumist, mis püsib ka tänapäeval, mil venekeelne vähemus osaleb tööturul tavaliselt vähem kvalifitseeritud ametikohtadel. Kuigi Nõukogude ajal jõustati tööohutuse ja tervishoiu nõudeid sageli tootmisvajaduste järgi, ei ole Eestist selle teema kohta peaaegu ühtki üksikasjalikku uuringut peale ühe mäetööstuse juhtumiuuringu (Kesküla, 2013). Nõukogude aja tööohutuse ja tervishoiu nõuded põhinesid tööstusministeeriumide üleliidulisel alluvusel ning selle pärand takistas tööohutuse ja tervishoiu tõhusate juhtimissüsteemide väljatöötamist Nõukogude Liidu vabariikides (Woolfson ja Vanadzins, 2014). Pärast taasiseseisvumist asendus plaanimajandus vaba uusliberaalse turusüsteemiga, mis toimib eraldi poliitikakujundamisest ja poliitilisest juhtimisest (Kattel ja Raudla, 2013). Lühidalt öeldes toimus taasiseseisvumisel sügav reaktiivne üleminek varasematest ettekirjutatud kontrollisüsteemidest ja karistustest palju ettevõtlussõbralikumale regulatiiv- ja jõustamiskorrale.

1990. aastatel ja 2000. aastate alguses liikus Eesti majandusareng Euroopa Liidu liikmesriikidega sarnase sisemajanduse koguprodukti (SKP) poole, mis jõudis enne 2008. aasta majanduskriisi kolmeveerandini Euroopa Liidu keskmisest. Majanduskriisi mõju Eestile, Lätile ja Leedule oli Euroopa Liidu liikmesriikidest kõige raskem: Eesti SKP vähenes 2008. aastal 1,7% ja 2009. aastal koguni 13,4% (Eurofound, 2015: 2). Kuigi kriisi mõju SKP vähenemisele oli väga tugev, oli sama ka majanduse taastumine kriisi järel, kuigi viimasel ajal on majanduskasv hakanud jälle aeglustuma. Eelkõige on tihedad majandussidemed praegu languses oleva Soome majandusega ning laiem majanduskeskkond tegurid, mis tõenäoliselt mõjutab Eesti majanduse mõõdukat ja kaugemat tulevikku.

Kuigi Eesti majanduse taastumine on olnud tähelepanuväärne, mõjutas kriis riiki ka sotsiaalselt seoses töötuse järsu suurenemise, ebavõrdsuse kasvu ja tööealise elanikkonna väljarände suurenemisega (Masso *et al.*, 2012; OECD, 2014a). Tulude jaotamise ebavõrdsus mõõdetuna sissetuleku kvintiili suhtarvuga on tänapäeva Eestis suur. Euroopa Liidus jagab Eesti neljandat kohta koos kahe muu kriisist mõjutatud riigi, Kreeka ja Lätiga, jäädes maha üksnes Rumeeniast, Bulgaariast ja Hispaaniast. Sotsiaalkulude, näiteks tervishoiukulude osatähtsus on olnud väike. Eestis on see 5,9% SKPst, mis on OECD riikidest eelviimane (viimane on Türgi) ja oluliselt alla OECD keskmise 9,2% SKPst (OECD, 2015). Eeldatav eluiga 76,5 aastat on lühem kui OECD keskmine 80,2 aastat (OECD, 2014b). Seega püsivad

Eestis varasemast ajast pärit sotsiaalse tõrjutuse probleemid, mis tekkisid eelkõige pärast finants- ja majanduskriisi. Nende ebaselge majanduslik väljavaade mõjutab otseselt tööelu ja töökeskkonna tulevikku, eriti pärast kriisi. See mõjutab ka tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmist ning töökeskkonda, eriti mikro- ja väikeettevõtetes, mille majanduslik haavatavus on suurem.

## 1 Riigi tööohutuse ja töötervishoiu taristu ning õigusraamistik

### 1.1 Tööohutuse ja töötervishoiu regulatiivkontekst

Tööohutuse ja töötervishoiu alusdokument on töötervishoiu ja tööohutuse seadus. Selle võttis vastu Riigikogu ja see on asjakohane dokument, mille alusel on välja töötatud ja vastu võetud mitu vabariigi valitsuse ja sotsiaalministeeriumi asjakohast määrust (seadus jõustus 26. juulil 1999). See hõlmab töötajate tööohutuse ja töötervishoiu nõudeid ning tööandjate õigusi ja kohustusi töötajate tervise suhtes ohutu töökeskkonna loomisel ja tagamisel ning tööohutuse ja töötervishoiu korraldamist ettevõttes ja riigi tasandil. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus on siduv igas suuruses ettevõtetele, sealhulgas mikro- ja väikeettevõtetele.

Eesti tööohutuse ja töötervishoiu süsteemis on sotsiaalministeerium täidesaatev asutus, mis reguleerib kogu valdkonda. Selle kaks osakonda (tööelu arengu osakond ja tööhõive osakond) osalevad otseselt tööohutuse ja töötervishoiu poliitika kujundamises. Töökeskkonnakoostöötegevuse tegevus riigi tasandil sotsiaalministeeriumi alluvuses. See on kolmepoolne nõuandev organ, kus on 15 liiget. Nõukogu põhiülesanne on teha ettepanekuid ja avaldada arvamusi töökeskkonnapoliitika arendamise ja rakendamise kohta. Pärast riikliku töötervishoiukeskuse tegevuse lõpetamist 2004. aastal võttis keskuse töötervishoiuga seotud täidesaateva rolli üle Terviseamet (töökeskkonna osakond). Kokku tegevus sotsiaalministeeriumi allusutusena tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas kolm riigiasutust: Terviseamet, Tööinspeksioon ja Tervise Arengu Instituut. Tervise Arengu Instituut on valitsuse asutatud teadus- ja arendusasutus, mis kogub, seostab ja pakub usaldusväärset riiklikku teavet Eesti elanikkonna tervise kohta. Lisaks on tööandjatele ja töötajatele oluline tööohutuse ja töötervishoiu teabe allikas veebiportaal [www.tooelu.ee](http://www.tooelu.ee) (mida haldavad Tööinspeksioon, Sotsiaalministeerium, Terviseamet ja Tervise Arengu Instituut).

### 1.2 Peamised tegutsejad ja asutused

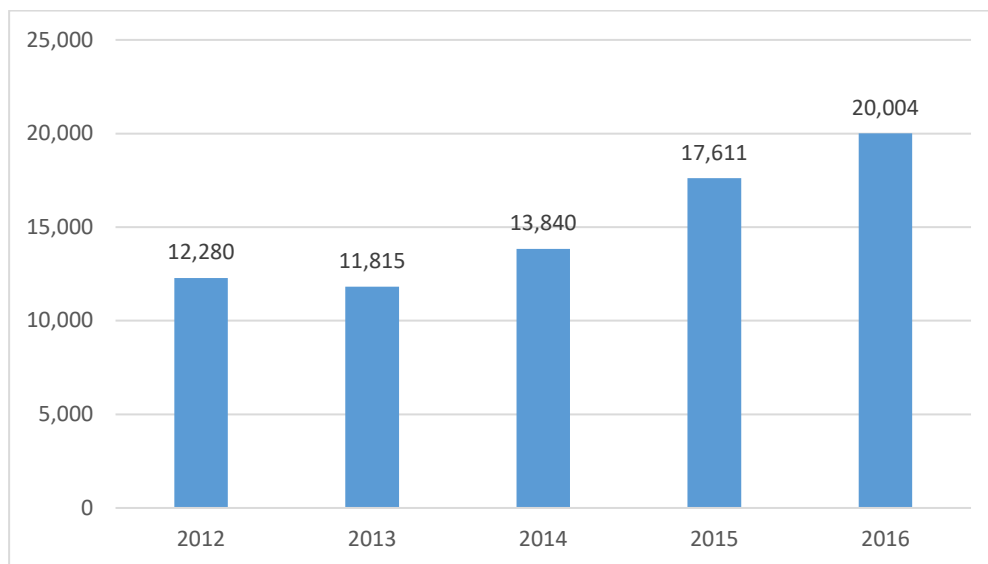
#### a) Tööinspeksioon

Tööohutuse ja töötervishoiu nõuete järgimist jälgib Tööinspeksioon. Tööinspeksioon teavitab töötajaid ja tööandjaid, uurib raskeid tööõnnetusi ja analüüsib nende põhjuseid, teostab jõustamisvõlutusi ja korraldab konkreetsetele sektoritele suunatud ennetuskampaaniaid, et tõhustada nende tööohutuse ja töötervishoiu tulemusi (Eurofound, 2015: 3). Seoses kontrollimise ja jõustamisega märgib Tööinspeksioon 2016. aasta kohta järgmist: „Rikkumisi tuvastasime järelevalve käigus 85% ettevõtetes. Igas kolmandas kontrollitud ettevõttes oli probleeme töökeskkonna riskianalüüsi koostamisega või töötajate väljaõppe ja juhendamise kohta. Igas neljandas ettevõttes aga ohutusjuhenditega ning igas viiendas ei olnud määratud töökeskkonnaspetsialisti.“ (Tööinspeksioon, 2016: 23).

2016. aasta kohta teatas Tööinspeksioon: „Võrreldes 2015. a on tuvastatud rikkumiste arv arvuliselt oluliselt kasvanud, kuid suurenenud on ka kontrollitud ettevõtete arv ja nende ettevõtete arv, mida kunagi varem ei ole kontrollitud“, ligikaudu 16% võrra (Tööinspeksioon, 2016: 27; joonis 1). „Rikkumisi õigusaktide lõikes detailsemalt analüüsid selgub, et esikohal on jätkuvalt probleemid töökeskkonna

riskianalüüsi korraldamisega. Selliste rikkumiste arv on viimasel kahel aastal kasvanud hüppeliselt. Ettevõttes riskianalüüs kas puudub täielikult, on see puudulikult korraldatud või vajab täiendamist, kuna selle ajakohasus ei vasta enam muutunud töökeskkonnale.“ (Tööinspeksioon, 2016: 28). Kokkuvõttes järeldab Tööinspeksioon oma järelevalvetegevuse põhjal, et „märkimisväärne hulk tööandjaid [ei panusta] oma töökeskkonda enne tööinspektori külastust. Positiivse poole pealt võib nentida, et enamiku ettevõtete töökeskkond paraneb oluliselt pärast tööinspektori külastust.“ (Tööinspeksioon, 2016: 23)

Joonis 1. Tuvastatud tööohutus- ja tervishoiurikkumiste arv, 2012–2016



Allikas: Tööinspeksioon, 2016: 27

Strateegia tasandil on Tööinspeksiooni roll muutunud – see keskendub varasema vastutusele võtmise ja karistamise asemel pigem tööandjate ja töötajate teadlikkuse tõstmisele (Tööinspeksioon, 2015). Seega tegeleb Tööinspeksioon aktiivselt teabe levitamise, kommunikatsiooni ja teabetevõtte, töökeskkonna ja töösuhete teabepäevade korraldamise ning töökeskkonnaspetsialistide ja mikro- ja väikeettevõtete juhtide koolitamisega üle kogu Eesti. Tööinspeksiooni elektrooniline uudiskiri ilmub üle kuu. Tööohutuse ja tervishoiu teavet avaldatakse kohalikus ajakirjanduses ja linnade veebilehtedel. Teabe levitamine on pidev tegevus, mille kohta saab lugeda Tööinspeksiooni veebilehelt (<http://www.ti.ee/>) ja mille peamine sihtrühm on mikro- ja väikeettevõtted. Varasematel rikkumistõenditel põhinevate sihtkontrollidega alustati eelmisel aastal ehituses, kus enamik ettevõtteid on mikro- ja väikeettevõtted, samuti kaubanduses, metallitööstuses, puidutööstuses, toidlustuses ja veanduses. Tööga seotud haiguste andmete alusel tuleb sihipäraseid kampaaniaid korraldada ka metallitööstuses, puidutööstuses ning põllumajanduses ja toiduainetööstuses (Tööinspeksioon, 2015).

Üldiselt kontrollitakse töökeskkonda üle viie töötajaga ettevõtetes, mis Eestis välistab enamiku kõigist registreeritud ettevõtetest (OECD, 2010: 63). Alla viie töötajaga mikroettevõtete kohta, kus kontrollide arv on suurenenud kõige rohkem, märgib inspeksioon, et „ei jõua kõigi väikeste ettevõtete juurde piisava sagedusega“ ja seda tuleb tõhustada tulevikus (Tööinspeksioon, 2016: 24). Üks inspektor on ligikaudu 9400 töötaja kohta, mis on kooskõlas Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni soovitusetega. Aastal 2014 hõlmasid kontrollid 10% kogu riigi üle viie töötajaga ettevõtetest (14 769) ja see protsent on alates 2010. aastast püsinud stabiilne. Mõnes valdkonnas (nt ohtlike kemikaalide käsitlemisel) on tööinspektorid endiselt tuvastanud probleeme, kuid mujal (nt raskuste käsitsi teisaldamine) on olukord paranenud. Põllumajanduses ja toiduainetööstuses esineb endiselt muid tavapäraseid riskitegureid,

näiteks seoses töövahendite liikuvate osadega (Tööinspeksioon, 2015). Inspeksioon hindas siiski, et olukord ligikaudu 80% ettevõtetes olid hea või üsna hea ja 20% ettevõtetes pigem halb või halb, mis on viimastel aastatel olnud suhteliselt stabiilne, kuigi viimastel aastatel (2015–2016) on registreeritud rikkumiste arv mõneti suurenenud.

Tööinspeksiooni arvamuse kohaselt on Eesti ettevõtetes kõige sagedamini probleeme töötajate väljaõppe ja juhendamise, tervisekontrolli korraldusega ning töötervishoiu ja tööohutusega tegelevate töötajate esindajate valimise ja määramisega (Tööinspeksioon, 2015: 4). Tööinspeksiooni jaoks on peamine probleemne valdkond riskihindamine (riskianalüüs), mis „kas puudub täielikult või on see puudulikult korraldatud või vajab see täiendamist“ (Tööinspeksioon, 2015: 12). See probleem tuvastati igas kolmandas külastatud ettevõttes, kuigi selliste ettevõtete arv ja osakaal, kus riskihindamine puudub täielikult, väheneb iga aastaga. Samal ajal näib olevat „rohkem probleeme neis ettevõtetes, kus riskianalüüs on küll korra läbi viidud, kuid selle ajakohasus ei vasta enam muutunud töökeskkonnale“, mis viitab, et suur osa riskihindamisest on formaalne või pealiskaudne (Tööinspeksioon, 2015: 12).

Määratud karistuste sagedus ja tase näivad kajastavat inspeksiooni regulatiivtegevuse kergust. Kuigi trahvisummad on rahvusvaheliste standarditega võrreldes väiksed (tööohutuse ja töötervishoiu nõuete rikkumise eest kuni 2600 € ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste varjamise eest kuni 2000 €), kajastavad need tööõiguse üldiste rikkumiste eest Eestis kehtivate karistuste taset üldiselt ettevõtlust soodustava keskkonna kontekstis. OECD hinnangul on need karistused väga leebed ja neid tuleb karmistada (OECD, 2010: 64). Inspeksioon on siiski järgmisel seisukohal: „Sunniraha täitmisele pööramise vajadus oli oluliselt vähenenud, kuna paranenud oli tööinspektorite tehtud ettekirjutiste täitmine.“ (Tööinspeksioon, 2015: 14)

## ***b) Tehnilise Järelevalve Amet ja Päästeamet***

Tehnilise Järelevalve Amet jälgib tööstusohutuse õigusnõuete täitmist, mis hõlmab järgmist: ehitusohutus, elektrotehnika, kaevandamine, lõhkematerjalid ja pürotehnika, kemikaalide käsitlemine, kaevandamine, inimeste tösteseadmed, kütteseadmed ja surveadmed. Lisaks kontrollib ettevõtetes tuleohutust ja kemikaaliohutust Päästeamet.

## ***c) Töötervishoiuteenused***

Töötervishoiuteenused (tööohutuse ja töötervishoiu teenused) moodustavad olulise taristu, mis annab tööandjatele ja töötajatele pädevat nõu, korraldab tööohutuse ja töötervishoiu koolitust ja nõustamist ning algatab tööohutuse ja töötervishoiu ennetus- ja kaitsemeetmeid. Eestis on need teenused kättesaadavad turupõhiselt ja neid pakuvad töötervishoiuarst, töötervishoiuõde, tööhügieenik, tööpsühholoog või ergonoom. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse kohaselt võivad tööohutuse ja töötervishoiu teenuseid osutada üksnes eraõiguslikud äriühingud ja eraõiguslikud meditsiiniettevõtted. Seaduse kohaselt on seaduse nõuded täidetud, kui tööandja saab teenuseid mis tahes üksikspetsialistilt. See tähendab, et ei nõuta tööohutuse ja töötervishoiu multidistsiplinaarset pakkumist (Martimo, 2005). Töötervishoiutöötajate ülesanded on loetletud seaduses. Suhteliselt hea teave on kättesaadav litsentseeritud töötervishoiuspetsialistide ning tööohutuse ja töötervishoiu teenuste üksuste arvu kohta. Tööohutuse ja töötervishoiu teenuste saamise protsessi ja klientide kohta, eriti mikro- ja väikeettevõtetes, on palju vähem teavet.

Ülevaate järgi, mis käsitleb ettevõtete kaasamist selle tagamisel, et töötajate tervist kontrollitakse regulaarselt, nagu nõutakse Eesti seaduses, on olukord aastatel 2009–2015 veidi paranenud. Samas ei

kontrollitud töötajate tervist 2015. aastal veerandis ettevõtetest (25,7%) (Eesti Statistikaamet, 2015a). Ettevõtte suurus mõjutas seda protsenti Eestis oluliselt. 5–9 töötajaga mikroettevõtteid, kus 2015. aastal tervisekontroll puudus, oli 30% ettevõtete koguarvust. 10–49 töötajaga ettevõtteid, kus 2015. aastal tervisekontroll puudus, oli 24,3% koguarvust. Üldpilt töötajate tervisekontrolli kohta on varieeruv, eriti mikro- ja väikeettevõtetes, kuigi suuremates ettevõtetes on olukord mõnevõrra paranenud. 50–249 töötajaga ettevõtteid, kus 2015. aastal tervisekontroll puudus, oli ainult 10% (2009: 20,1%) (Eesti Statistikaamet, 2015a).

### 1.3 Riiklikud tööohutus- ja tervishoiukavad mikro- ja väikeettevõtetele

Sotsiaalministeerium on algatanud eritegevuskavad, et toetada tööohutuse ja tervishoiu juhtimist väikestes ja keskmise suurusega ettevõtetes (VKE), milles võivad osaleda ka kõik muud Eesti ettevõtted ja organisatsioonid.

#### **Terviklik tööohutuse ja tervishoiu koolitusprogramm (Tööinspeksioon)**

2009. aastal algas mikro- ja väikeettevõtete ohutusjuhtidele ja kõrgema astme juhtidele suunatud tööohutuse ja tervishoiu koolitusprogramm, mida rahastas Euroopa Liit (Euroopa Sotsiaalfondi kaudu) ja mis kestis 5 aastat. Sihtrühm olid mikro- ja väikeettevõtete omanikud ja juhid, samuti eri sektorite töökeskkonaspetsialistid (ohutusjuhid). Pärast programmi lõppu seda ei järelhinnatud. Tööohutuse ja tervishoiu koolituse läbis siiski kokku 3656 kõrgema astme juhti, mikro- ja väikeettevõtete omanikku ja ohutusjuhti. Tööohutuse ja tervishoiu koolitusprogramm oli mikro- ja väikeettevõtetes väga populaarne. Koolitusprogrammis osales ka mõni ettevõtte, keda küsitleti käesoleva uuringu raames, ning uurijad said neilt positiivset tagasisidet.

#### **Veebipõhine interaktiivne töövahend „Töökik“ (sotsiaalministeerium, Tööinspeksioon)**

Veebipõhine interaktiivne töövahend „Töökik“ ([www.töökik.ee](http://www.töökik.ee)) aitab tööandjatel (eelkõige mikro- ja väikeettevõtetel) hinnata riske ning korraldada ja hallata töötajate ja töökoha andmeid. Samuti saavad tööandjad taotleda enne kontrolli juurdepääsu Tööinspeksioonile. Vahend võeti kasutusele 2015. aasta jaanuaris ja seda on kasutanud üle 3200 ettevõtte. Sotsiaalministeeriumil on telefoni- ja meilipõhine kontaktpunkt ning Tööinspeksioonis on konsultandid, kes külastavad töökohti, et nõustada ja motiveerida tööandjaid töövahendit kasutama. Programmi hindamise järeelmeetmed puuduvad.

#### **Programm „Tervisekontroll, riskihindamine ja töökeskkonna mõõtmised“ (sihtasutus Innove)**

Projekti korraldas sihtasutus Innove aastatel 2011–2014. Sihtrühm olid mikro- ja väikeettevõtted. Projekti eesmärk oli anda rahalist toetust mikro- ja väikeettevõtetele, et soodustada paremate võimaluste tekkimist töötajate tervisekontrolli korraldamiseks ja riskide hindamiseks. Projekti üksikosalejaid toetati rahaliselt summas 1000–10 000 € (omaosalus oli 30% kuludest). Pärast programmi lõppu seda ei järelhinnatud.

#### **Riiklik programm – heade tavade kogu (Tööinspeksioon)**

Alates 2009. aastast on Tööinspeksioon kogunud tööohutuse ja tervishoiu parimaid tavasid, mida rakendavad eri sektorite (erasektor ja avalik sektor) tööandjad, et lahendada tööohutuse ja tervishoiu eriprobleeme. See hõlmab selliseid teemasid nagu ergonoomika, tööohutuse ja tervishoiu juhtimissüsteemide head tavad, ohutus- ja terviseriskide uuenduslikud lahendused eri sektorites (ehitus, tervishoid, tootmine jt), et parandada töötingimusi, ning tervise- ja ohutusriskide vähendamise meetmed.



### **Riiklik programm – põllumajandusnõustajatele kohandatud tööohutuse ja töötervishoiu koolitus (Maaeluministerium, Maaelu Edendamise Sihtasutus)**

Programm oli suunatud põllumajanduse tööandjatele ja töötajatele. Aastatel 2012–2013 rahastas Maaelu Edendamise Sihtasutus tööohutuse ja töötervishoiu 1-aastast õppekursust, kus osales 13 põllumajandusnõustajat (Eesti eri piirkondadest). Eesmärk oli tõhustada põllumajandusnõustajate oskusi seoses talupidajate nõustamisega tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes, koostades asjaomased dokumendid vastavalt tööohutuse ja töötervishoiu õigusnõuetele ning andes nõu riskihindamismenetluste kohta jne. Nagu eespool kirjeldatud, ei toimunud pärast programmi lõpetamist programmi järelhindamist.

### **Tööohutuse ja töötervishoiu nõustamisteenus – vahetu nõustamine (Tööinspeksioon)**

Nõustamisteenus loodi koostöös kohalike omavalitsustega 2015. aastal (Euroopa Sotsiaalfondi rahastusel), mille käigus loodi Eesti eri piirkondades, sealhulgas väikelinnades ja maapiirkondades 16 kontorit ja 9 konsultatsioonibürood, mis pakkusid korra nädalas tasuta tööohutuse ja töötervishoiu nõustamist. Projekt lõppes 2017. aastal kohapealse vähese huvi tõttu. Tööinspeksioon pakub võimalust kutsuda ettevõttesse töökeskkonna konsultant. Projektil on rahastust 5 aastaks. Seega on veel vara öelda, kas see osutub edukaks, kuid algus on olnud paljulubav ja paljud tööandjad on esimese tegevusaasta jooksul nõu küsinud.

## **1.4 Töösuhted ja töötajate esindatus**

2009. aasta keskel reformis Eesti pärast sotsiaalpartnerite kümmekond aastat kestnud arutelu tööturuasutused ja töökaitseõiguse. Nende reformide eesmärk oli edendada turvalist paindlikkust Taani eeskujul põhjal. 2009. aasta suvel jõustus uus töölepingu seadus, mis muutis Eesti tööturu paindlikumaks, vähendades tööhõive teatud kaitsetsätteid (Eamets, 2013). Seadusega muudeti tähtajatud lepingud paindlikumaks, lühendati vallandamise etteteatamistähtaega ja koondamishüvitisi, soodustati kuni 5-aastaste tähtjaliste töölepingute kasutuselevõttu (seda töölepingu liiki kasutati varem Eestis vähe), pikendati tavalise töötaja tasu kuni kella 22.00-ni ja vähendati tööandjate halduskoormust, kaotades tööraamatud ja töötajatoimikud ning kõrvaldades vajaduse saada Tööinspeksiooni heakskiit ajutise osalise töötaja või kollektiivse koondamise korral. Lühidalt öeldes juurdus suurem tööhõive ebakindlus Eesti tööturuga nii seaduses kui ka praktikas.

Ametiühingute tihedus (ametiühingusse kuuluvate töötajate protsent) on Eestis madalaim Euroopa Liidus, veidi üle 5%. Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL) esindab tööstus- ja teenindustöötajaid (Eesti Ametiühingute Keskliit, dateerimata). Suuruselt teine ametiühingute organisatsioon on Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (TALO), mis esindab peamiselt kultuuritöötajaid ja avaliku sektori töötajaid. Ainus riiklikul tasandil tunnustatud sotsiaalpartnerist tööandjate organisatsioon on Eesti Tööandjate Keskliit (ETTK), mis esindab ligikaudu 25% Eesti kõigist tööandjatest.

Eestis on kollektiivläbirääkimised tavaliselt olnud detsentraliseeritud, sest toimuvad enamasti ettevõtte tasandil. Seetõttu on kollektiivläbirääkimiste ulatus väga piiratud. 90% kollektiivlepingutest toimub avalikus sektoris. Kollektiivläbirääkimisi erasektoris, eriti mikro- ja väikeettevõtetes, ei toimu peaaegu üldse. Mikro- ja väikeettevõtete tasandil puuduvad märkimisväärsed kollektiivläbirääkimised; sektori tasandi kollektiivkokkuleppeid on ainult kaks: veonduses ja tervishoius (Eurofound, 2015: 3). Tööandjate ja töövõtjate vaidlusi ja streike toimub Eestis vähe, kuigi viimastel aastatel on esinenud märkimisväärsed vaidlusi.

Eestis on alates 2007. aastast kasutusel töötajate esindamise kahekordne süsteem, millega võivad töötajad töökohas ametiühingu puudumisel valida usaldusisiku, kes esindab töötajate huve juhtkonnas

ja peab nende nimel kollektiivläbirääkimisi. Usaldusisik võib käsitleda ka tööohutuse ja tervishoiu küsimusi ning uurida vabalt töötingimusi, sealhulgas töökorraldust. Seevastu ametiühingu olemasolu korral saab ametiühing esindada üksnes oma liikmeid, v.a kui töötajate üldkoosolek annab suuremad volitused. Samal ajal, kui ametiühingute esindatus üldiselt vähenes, on ametiühinguväliste usaldusisikute arv suurenenud: 2009. aastal oli neid 13% ettevõtetest ja 2015. aastal ligikaudu 18% ettevõtetest (ETUI, 2015). Eesti tööelu-uuringu viimased kättesaadavad andmed viitavad, et ametiühing on olemas üksnes 6% ettevõtetest, mis on eespool nimetatud ametiühingutiheduse vahemikus (Statistikaamet, 2015b). See on madalaim näitaja EL 28 riikides ka OECD riikide andmete kohaselt (OECD, 2013). Andmed Eesti kohta uute ja tekkivate riskide teises Euroopa ettevõtete uuringus (ESENER-2) viitavad, et üle kolmandiku Eesti ettevõtetest (36,2%) puudub töötajate esindatus üldse, seda nii ametiühingute, usaldusisikute, töökeskkonnavolinike kui ka nõukogude kaudu (EU-OSHA, 2016a). See arvnäitaja võib olla alahinnatud, arvestades mikro- ja väikeettevõtete ülekaalukust Eestis.

Töötajate võimalused teha oma hääl kuuldavaks on Eestis seega halvad, kuigi näib, et kehtivad õigusaktid (kahekordne esindamissüsteem) peaksid seda lihtsustama. Ametiühingute tiheduse vähenemine näib jätkuvat. Vastupidi ametiühingute tiheduse vähenemisele suureneb usaldusisikute kui töötajate alternatiivse (ametiühinguvälise) esinduse katvus, kuigi see hõlmab endiselt ainult ligikaudu viiendikku töötajast (ETUI, 2015).

Tabel 1. Töötajate esindajate katvus Eesti ettevõtetes (%)

Ettevõtte suurus (töötajate arv)	2009	2015
5–9	29,5	33,6
10–49	55,4	62,4
50–249	81,5	91,7
≥250	96,0	98,7

Allikas: Statistikaamet, 2015c,d

Seaduse kohaselt peavad üle 9 töötajaga ettevõtted valima töötajate esindajad. Samas kõik ettevõtted seda nõuet ei täida (vt tabel 1). Eri suurusega ettevõtetest oli töötajate esindajaid kõige vähem 5–9 töötajaga ettevõtetes – 2015. aastal oli töötajate esindajaid neist kolmandikus (33,6%). 10–49 töötajaga ettevõtetes oli katvus suurem – 2015. aastal väitis neist ligi kaks kolmandikku (62,4%), et neil on olemas töökeskkonnavolinik (2009: 55,4%). Keskmise suurusega ettevõtetes (50–249 töötajat) näis olevat töötajate esindajaid rohkemates ettevõtetes – 2015. aastal 91,7% ettevõtetest (2009: 81,5%). Üle 250 töötajaga ettevõtted teatasid 2015. aastal 98,7% kaetusest (2009: 96,0%) (Eesti Statistikaamet, 2015c,d).

Kuigi töötajate esindajate (nt usaldusisikute) üldine katvus Eestis kasvab, tuleb meeles pidada, et mikroettevõtetes (alla 10 töötaja) ei nõuta töötajate esindajaks usaldusisikut. Seadus nõuab, et töökeskkonnavolinikest ja tööandjatest koosnev töökeskkonnanõukogu on kohustuslik üksnes üle 50 töötajaga ettevõtetes või siis, kui tööinspektor nõuab töökeskkonnanõukogu asutamist ettevõtete töötingimuste tõttu. Et enamikul ettevõtetest on alla 50 töötaja, ei ole seega ka enamikul Eesti ettevõtetest toimivat töökeskkonnanõukogu. Eraettevõtetest on töökeskkonnanõukogu olemas üksnes 9,1% ettevõtetest (2009: 5,7%) (Eesti Statistikaamet, 2015a). Riikliku ja kohaliku omavalitsuse asutustes oli töökeskkonnanõukogu olemas 21,3% ettevõtetes (2009: 18,4%) (Eesti Statistikaamet,

2015a). Töötajate nõrkade esindusmehhanismide üldkontekstis näib, et ametiühingutel puudub roll seoses tööohutuse ja tervishoiuga uuritud mikro- ja väikeettevõtetes peaaegu täielikult, mida kinnitab ka eelmine Baltimaade töökeskkonna ja tööjõu uuring (*Baltic Working Environment and Labour*, BWEL) Eesti asutuste kohta (Woolfson *et al.*, 2008).

## 1.5 Eesti mikro- ja väikeettevõtete iseloomustus

Eesti majanduses asutati Nõukogude ajal mitu suurt (üle 1000 töötajaga) ettevõtet, mille tegevus ja tootmine oli otseselt seotud kogu Nõukogude Liidu tsentraalse plaanimajandusega. Alates taasiseseisvumisest ja üleminekust turumajandusele 1990. aastate alguses on sellised suurettevõtted enamasti lagunened. Ulatusliku erastamise tulemusel on tekkinud majandus, mis valdavalt tugineb mikro- ja väikeettevõtete majandustegevusele.

Tabel 2. Mikro- ja väikeettevõtete sektori profiil, Eesti

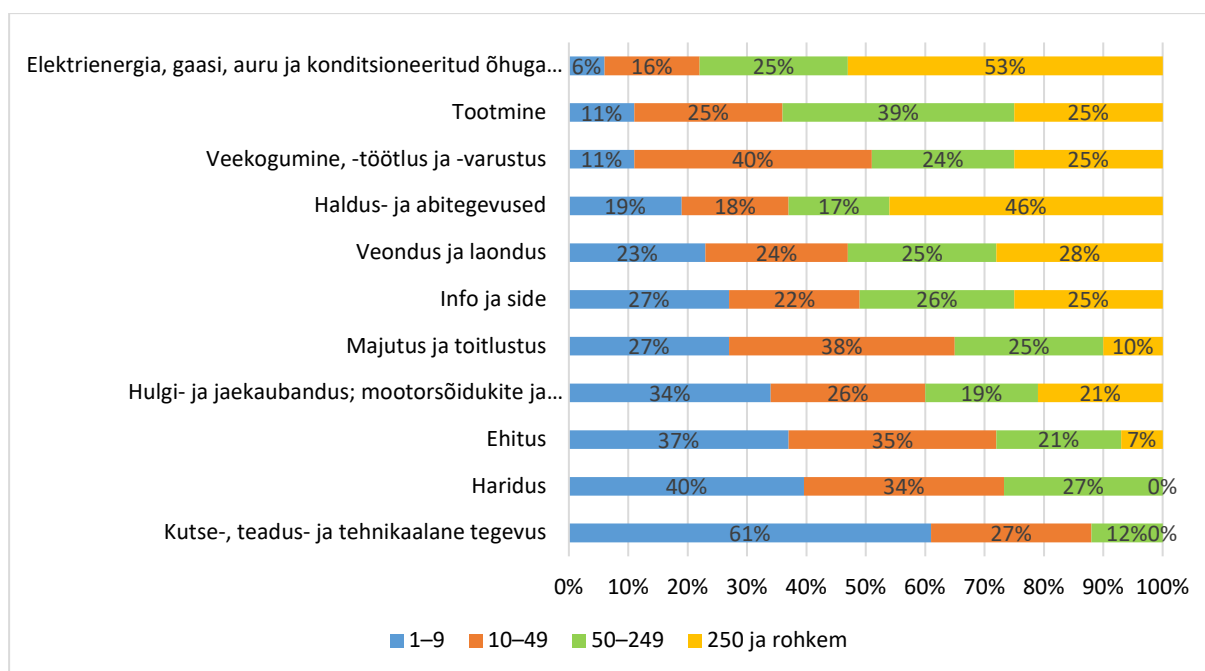
Suurus (töötajate arv)	Ettevõtete arv			Töötajate arv			Lisandväärtus		
	Eesti Arv	%	EL 28 %	Eesti Arv	%	EL 28 %	Eesti mrd €	%	EL 28 %
Mikro- ettevõtted (0–9)	57 572	90,2	92,4	123 809	30,6	29,1	2	24,2	21,6
Väike- ettevõtted (10–49)	4 824	8	6,4	97 786	24,1	20,6	2	23,7	18,2
Keskmise suurusega ettevõtted (50–249)	982	1,6	1	95 077	23,5	17,2	3	26,5	18,3
Suur- ettevõtted (≥250)	151	0,2	0,2	88 576	21,9	33,1	3	25,6	41,9
<b>Kokku</b>	<b>63 529</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>405 248</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Allikas: Euroopa Komisjon, 2014.

Tabelist 2 selgub Eesti majanduse ulatus ja struktuur ning mikro- ja väikeettevõtete valdavus. 2014. aastal oli üle 60 000 ettevõttega mikro- ja väikeettevõtete sektori ettevõtetest üle 57 500 (90,2%) mikroettevõtted ja alla 5000 (8%) väikeettevõtted. Samas oli keskmise suurusega ettevõtteid alla 1000 (1,6%) ja suurettevõtteid ainult veidi üle 150 (0,2%). Mikro- ja väikeettevõtteid oli Eesti ettevõtete koguarvust 98,2%. Mikro- ja väikeettevõtted annavad ligikaudu 47,9% Eesti majanduse lisandväärtusest (EL 28 keskmine: 39,8%) (Euroopa Komisjon, 2014: 2). Mikro- ja väikeettevõtetes oli töökohtadest üle poole (54,7%); ligikaudu kolmandik töötajatest (30,6%) töötasid mikroettevõtetes ja veerand väikeettevõtetes (24,1%) (Euroopa Komisjon, 2014).

Seega moodustas mikro- ja väikeettevõtete sektor kokku valdava enamiku Eesti ettevõtetest. Tegutsevate ettevõtete koguarv on oluliselt suurenenud alates 2010. aastast, st pärast finantskriisi. 2010. aastal oli Tööinspeksiooni andmebaasis veidi üle 43 000 tegutseva ettevõtte ja 2016. aastal ligikaudu 11 000 rohkem (Tööinspeksioon, 2016: 4). Tööhõives kasvas eelkõige mikroettevõtete osakaal, mis viitab, et see sektor on olnud majanduse elavdamisel oluline tegur (Tööinspeksioon, 2016: 4).

Joonis 2. Eesti kogutööhõive jaotus valdkonniti



Allikas: Eurofound, 2013: 2.

Joonisel 2 kujutatud Eesti tööhõive jaotus valdkonniti näitab, et tööhõive teatud valdkondades (nt kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus, haridus, ehitus, hulgi- ja jaekaubandus ning majutus ja toitlustus) oli üle 50% sektori kogutööhõivest mikro- ja väikeettevõtetes. Kolmandik töötajatest töötab teeninduses, kus tööhõive kasv on kõige järjepidevam. Kui vaadelda tegevusvaldkondi töötajate arvu järgi, on töötleva tööstuse sektoris hõivatud ligikaudu 20% töötajatest. Peamised valdkonnad on metalltoodete tootmine, puidutööstus ja tekstiilitööstus. Jaekaubanduses töötab kokku 13% ja ehituses 9% töötajatest (Tööinspeksioon, 2016). Eurofoundi aruandes (2013: 1) märgitakse: „Kuigi ettevõtlus on Eestis arenenud suhteliselt kiiresti ja riigi konkurentsivõime on oluliselt paranenud, domineerivad Eesti majanduses ikka ettevõtted, mis tegutsevad tavapära (väheses tehnoloogias) sektorites ning mille tootlikkus ja kasumlikkus töötaja kohta jääb arenenud tööstusriikide ettevõtetest maha“, samuti on „kõrgtehnoloogilise tööhõive ja ekspordi osakaal väike [ning] ärikulud teadus- ja arendustegevusele äärmiselt madalad“. Samas on palgakasv suur info ja side sektoris, kus esineb tööjõupuudus ja palju vabu töökohti, ent Eesti üldine keskmine palk on EL 28 riikides üks madalaimad. Lisaks väheneb praegune tööealine elanikkond tööealiste noorte töötajate väljarände ja töötava elanikkonna vananemise tõttu. Need tegurid on olulised takistused Eesti tööturu muutmisel sujuvamaks ja töökeskkonna olulisel parendamisel.

## 1.6 Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu profiil

Järelevalve ja jõustamise aluseks on uusimate olemasolevate andmete põhjal saadud üldpilt tööõnnetustest ja kutsehaigustest. 2016. aastal teatati 5081 tööõnnetusest, neist 4036 olid kergete vigastustega, 1019 rasketega ja 26 tööõnnetuses töötaja hukkus. Võrreldes 2015. aastaga suurenes registreeritud tööõnnetuste arv (kõik raskusastmed) 282 võrra. Ettevõtte suuruse järgi (tabel 3) toimus 494 (9,7%) tööõnnetust kuni 9 töötajaga ettevõtetes ja 1102 (21,7%) 10–49 töötajaga ettevõtetes. Nendesse arvudesse tuleb siiski suhtuda ettevaatlikult, sest on teada, et mikro- ja väikeettevõtetes jääb tõenäoliselt suur osa vahejuhtumitest teatamata.

Tabel 3. Tööõnnetuste jaotus ettevõtte suuruse järgi

Suurus (töötajate arv)	2015	2016
Kuni 9 töötajat	475 (9,9%)	494 (9,7%)
10–49 töötajat	1 108 (23,1%)	1 102 (21,7%)
50–249 töötajat	1 491 (31,1%)	1 514 (29,8%)
Vähemalt 250 töötajat	1 725 (35,9%)	1 971 (38,8%)
<b>Kokku</b>	<b>4 799 (100%)</b>	<b>5 081 (100%)</b>

Allikas: Tööinspeksioon, 2016.

2016. aastal registreeriti 39 uut kutsehaiguse juhtumit (tabel 4). 2016. aastal oli noorim kutsehaigusega isik 37-aastane ja vanim 64-aastane. Kutsehaiguse peamine põhjus oli füsioloogiline riskitegur (liigne füüsiline koormus). 5 juhtumit põhjustas keemiline riskitegur ja 4 füüsikaline riskitegur. Kutsehaiguste arvu ja ettevõtte suurust võrreldes ilmneb, et 39% diagnoositud kutsehaigustest esines kuni 49 töötajaga ettevõtetes (Tööinspeksioon, 2016). Näib, et kutsehaigusi on mikro- ja väikeettevõtetes keerukam käsitleda mitme teguri tõttu, mis takistavad tegeliku esinemissageduse piisavat ja asjakohast tuvastamist ja registreerimist (nt tervisekontrolli puudumine), ning siin aruandes mujal loetletud mitme majandus-, institutsionaalse ja regulatiivse probleemi, näiteks järgmiste tõttu: keerukas sotsiaal-majanduslik olukord Eestis (töötajad võivad kaotada töökoha); tööandjad võivad saada majanduskahju; tervishoiuarstide vastu võidakse algatada kohtuasju või nad võivad sattuda tööandjaga avalikku konflikti; puudub tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seadus; puudub tervishoiuarstide ja Eesti Haigekassa kokkulepe rahastada rehabilitatsiooniteenuseid; tööohutuse ja tervishoiu spetsialiste on liiga vähe.

Tabel 4. Registreeritud kutsehaigusega ettevõtete arv

Suurus (töötajate arv)	2015	2016
Kuni 9 töötajat	13 (11,7%)	15 (19,5%)
10–49 töötajat	18 (16,2%)	15 (19,5%)
50–249 töötajat	56 (50,5%)	39 (50,6%)
Vähemalt 250 töötajat	24 (21,6%)	8 (10,4%)
<b>Kokku</b>	<b>111 (100%)</b>	<b>77 (100%)</b>

Allikas: Tööinspeksioon, 2016.

## 2 Välitööde ja valimi kirjeldus

### 2.1 Üldmärkused välitööde ja meetodite kohta

Aruandes esitatud peamised andmed on pärit Eesti mikro- ja väikeettevõtete valimiga peetud kvalitatiivsetest vestlustest. Ettevõtete kontaktandmed saadi ESENER-2 järeluuringu osalema nõustunud ettevõtete andmebaasist ja uurijate enda andmebaasist, kus olid uuringu üldistele valimikriteeriumitele vastavate ettevõtete kontaktandmed, mis aitasid tagada igas sektoris juhtumiuuringute sihtarvu.

Igas ettevõttes vesteldi tööandja ja töötajaga. Enne vestlusi tehti ettevõttes ringkäik (kohapealne vaatlus), et saada ülevaade ettevõtte töötingimustest ja töökorraldusest. Vaatlustes selgus täiendavaid andmeid hoiakute, olemasolevate lisategurite (nt ohutuspoliitika, normid, üldarvamused) ja käitumismõõtmete kohta (nt tegevuse ohutusnormid) ning tööohutuse ja töötervishoiu omapära igas ettevõttes. Vahetuid vestlusi ja vaatlusi kombineerides saadi oluline alus, et järeldada organisatsiooni aluseeldusi ja hoiakuid ning tööohutuse ja töötervishoiu juhtimissüsteemi olukorda.

Juhtumiuuringute eesmärk oli käsitleda juhtimismeetodeid ja praktilisi tööohutuse ja töötervishoiu menetlusi, et tuvastada tööohutuse ja töötervishoiu üldajendid seoses kehtivate tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise tavadega mikro- ja väikeettevõtetes. Kvalitatiivsete juhtumiuuringute eesmärk oli küsida „mis?“, „kuidas?“ ja „miks?“, et mõista, mis ajendab mikro- ja väikeettevõtteid käsitlema tööohutuse ja töötervishoiu probleeme tõhusalt või mitte tõhusa tööohutuse ja töötervishoiu juhtimistavadega Eestis. Juhtumiuuringute eesmärk oli paremini mõista kehtivaid tööohutuse ja töötervishoiu juhtimistavasid ja menetlusi, millega tagatakse tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmine (vajaduste areng, takistuste tuvastamine ja valdkonna muutused). Lisaks oli juhtumiuuringute eesmärk anda põhjalikumaid teadmisi sellest, kuidas juhtkond ja töötajad tajuvad tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise tõhusust ning üldist tööohutust ja töötervishoidu ettevõtetes.

Empiirilised juhtumiuuringud toimusid 20 mikro- ja väikeettevõttes, mis kuulusid viide sektorisse: tootmine, põllumajandus, veondus ja laondus, ehitus ning majutus-, restorani- ja toitlustusteenused. TNS-lt saadi 63 ettevõtte kontaktandmed 2015. aasta novembris. Esialgne kontakt võeti telefoniga, seejärel saadeti e-postiga projekti tutvustav ametlik teabeleht. Ettevõtetest 14 olid osalenud uuringus ESENER-2, lähtudes järgmistest kriteeriumidest: sektor, töötajate arv (ettevõtte suurus) ja asukoht. 6 ettevõtet, mis vastasid samuti valikukriteeriumidele, valiti uurijate isiklikust kontaktide nimekirjast eelmiste riiklike projektide kohta, tööohutuse ja töötervishoiu nõunike ja Tööinspeksiooni kontaktide hulgast. Kõik valitud ettevõtteid esindasid tüüpilisi ettevõtteid kõigis kolmes sektoris, mis lihtsustas

tulemuste võrdlemist igas sektoris. Osalemisest keeldus ligikaudu 20%. Peaaegu ükski uuritud ettevõtetest ei mäletanud osalemist uuringus ESENER-2, mille võis põhjustada mikro- ja väikeettevõtete töötajate kiire vahetumine. Mõnel juhul ei olnud ettevõtte uuringu jaoks enam sobiv (töötajate arv oli vähenenud või ettevõtte oli tegevuse lõpetanud). Vestlusi pidasid eesti ja vene keeles kaks kogenud uurijat. Iga vestlus töoandja esindajaga kestis keskmiselt üle 1 tunni ja töötajaga ligikaudu 40–50 minutit. Kõik vahetud vestlused töoandja esindajatega peeti enne vestlusi töötajaga. Tehti kõik võimalik, et kaitsta uuringus osalenud isikute ja organisatsioonide privaatsust ning tagada konfidentsiaalsus ja anonüümsus.

## 2.2 Valimi kirjeldus

Siin punktis kirjeldatakse juhtumiuuringus osalenud ettevõtete ja vestluses osalenud inimeste üldisi omadusi. Nagu kujutatakse tabelis 5, osales igast sektorist mikro- ja väikeettevõtteid.

Kohapealsed külastused toimusid 2015. aasta novembrist 2016. aasta juulini. Nende ajal peeti 40 vestlust ja tehti vaatlusi 20 ettevõttes Eesti eri piirkondades (tabel 5).

Tabel 5. Kvalitatiivsetes juhtumiuuringutes osalenud ettevõtted

Juhtumi number	Töötajate arv	Ettevõtte liik ja omanik	Peamine tegevusvaldkond
Tootmine			
EE1	Mikroettevõtte (5–9)	Sõltumatu (B2B ja B2C), kohalik	Trükkimine
EE2	Väikeettevõtte (10–19)	Sõltumatu (B2B ja B2C), kohalik	Keediste tootmine
EE3	Väikeettevõtte (20–49)	Tütarettevõtte (B2B), kohalik	Palkmajade tootmine
EE4	Väikeettevõtte (20–49)	Tütarettevõtte (B2B), välismaine	Energeetika
Ehitus			
EE5	Mikroettevõtte (5–9)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Betoelementide paigaldamine
EE6*	Mikroettevõtte (5–9)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Üldehitus ja ehitusprojektide juhtimine
EE7	Väikeettevõtte (10–19)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Hoonete ehitus ja viimistlemine
EE8*	Väikeettevõtte (20–49)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Üldehitus
Põllumajandus			
EE9*	Mikroettevõtte (5–9)	Sõltumatu (B2B),	Piimatalu 1

Juhtumi number	Töötajate arv	Ettevõtte liik ja omanik	Peamine tegevusvaldkond
		kohalik	
EE10*	Väikeettevõtte (10–19)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Maisikasvatus
EE11	Väikeettevõtte (10–19)	Tütarettevõtte (B2B ja B2C), kohalik	Puukool/taimekool
EE12	Väikeettevõtte (20–49)	Sõltumatu (B2B ja B2C), kohalik	Piimatalu 2
Majutus-, restorani- ja toitlustusteenused (hotellid, restoranid ja toitlustus, HORECA)			
EE13	Mikroettevõtte (5–9)	Sõltumatu (B2C), kohalik	Restoran
EE14*	Väikeettevõtte (10–19)	Sõltumatu (B2C), kohalik	Hotell 1
EE16	Väikeettevõtte (20–49)	Sõltumatu (B2C), kohalik	Hotell 2
Veondus ja laondus			
EE17	Mikroettevõtte (5–9)	Tütarettevõtte (B2C), kohalik	Müüdavate kodumasinate ladustamine
EE18	Väikeettevõtte (10–19)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Maanteetransport 1
EE19	Väikeettevõtte (10–19)	Sõltumatu (B2B), kohalik	Maanteetransport 2
EE20*	Väikeettevõtte (20–49)	Tütarettevõtte (B2B), välismaine	Veondus ja laondus

\* Uuringus osalenud ettevõtted, kes kaasati **mujalt** kui ESENER-2 kaudu. B2B – ettevõtetevaheline; B2C – ettevõttelt tarbijale.

Ettevõtetest ligi pool (9) asutati üle 20 aasta tagasi. Ükski ettevõtte ei olnud asutatud alla 2 aasta tagasi. 2 ettevõtet (1 hotelli-, restorani- ja toitlustussektoris (Horeca) ja 1 ehituses) olid asutatud 6 aastat tagasi ja ülejäänud 7–20 aastat tagasi.

Kokku vesteldi 40 vestluses 43 inimesega. Neist olid 21 juhtivtöötajad (mõni oli ettevõtte omanik-juht). Enamik juhtivtöötajatest (14) olid keskealised (41–60 a). Neist juhtivtöötajaist olid 8 naised. Enamiku juhtivtöötajatest (14) oli kõrgharidus ja ülejäänutel kutsekeskharidus.

Vestlusel osalenutest olid 22 töötajad. Oluline on märkida, et enamikus ettevõtetes vestlustel osalenud töötajad oli valinud ettevõtte juhtkond.



Peaaegu kõik tööandjate esindajad ja töötajad olid saanud tööohutuse ja töötervishoiu koolituse (tavaliselt 24-tunnine koolitus) väljaspool töökohta. See, et peaaegu kõik vestlusel osalenud tööandjate esindajad ja töötajad olid läbinud tööohutuse ja töötervishoiu koolituse või ühel juhul isegi omandanud tööohutuse ja töötervishoiu teaduskraadi, tähendab valikunihet. Kõigis juhtumiuuringu ettevõtetes pidasid vestlustel osalenud tööohutuse ja töötervishoiu tingimusi paremaks kui need tegelikult näivad Eestis olevat reguleeriva asutuse aruannete järgi (Tööinspeksioon, 2015, 2016a,b).

## 3 Analüüs

### 3.1 Riskiteadlikkus

**Riskiteadlikkust** võivad mõjutada tööandja ja töötajate väljaõpe ja oskused, juhtivtöötaja pühendumus, kogenud töötajate võime õpetada noorematele head ja ohutut töökorraldust ning välisasutuste (nt Tööinspeksiooni) kontrolli ja järelevalve tase. Vestluste ja töökohta külastuste tulemuste põhjal saab öelda, et tööandjad ja töötajad teadvustavad peamisi riske töökohas, töötajad on saanud tööohutuse ja töötervishoiu aluskoolituse ning mõnikord ka esmaabikoolituse. Uurijad leidsid siiski, et paljud tööandjad ja töötajad ei olnud teadlikud riskihindamise ja tervisekontrolli menetlustest, eriti põllumajanduses ja ehituses. Lisaks alahindasid vestlustulemuste kohaselt omanik-juhid üldiselt terviseriske, nende ülevaade olemasolevatest riskidest oli puudulik ja nad tajusid riske teistmoodi.

Oluline on märkida, et üldiselt puudus ühine arusaam olulisimatest ohtudest töökohal (peamiselt füüsilised riskid) ning juhtivtöötajate ja töötajate hoiakud erinesid, samuti puudus ka ühine arusaam tööohutusest ja töötervishoiust. Kui töötajatel ja tööandjatel paluti üksikasjalikult kirjeldada tavalisi ohte töökohas, nimetasid nad üldiselt samu probleeme, kuid tajusid töökohta riske erinevalt. Tööandjad märkisid, et nende organisatsioonis esineb rohkem selliseid kutseriske nagu füüsilised riskid (libisemine, komistamine, kukkumine ning masinate ja elektriseadmete kasutamise riskid) ning ergonoomikariskid seoses kuvaritööga ja raskuste käsitsi teisaldamisega. Töötajad nimetasid oma töökeskkonna kõige olulisemate riskidena korduvliigutusi sobimatut mikrokliimat (äärmuslik temperatuur) ja liigset müra, millele järgnes vähene valgustus.

Uurijate vaatluste ja vestluste põhjal saab järeldada, et töötajad ei teadnud alati riskihindamise tulemusi või ohutusmeetmeid, mille eesmärk on vähendada või kõrvaldada riske töökohas.

Uuritud ettevõtetes tuvastati järgmised peamised kutseriskid.

- **Füüsilised riskid** on töötajate ja tööandjate arvates peamised riskid töökohas. Need on näiteks libisemine, komistamine, kukkumine, põletused, löikehaavad (teravad esemed), kokkupuude masinatega, sobimatu mikrokliima, äärmuslik temperatuur (töötamine õues ja põllul), müra, kiirgus ja vibratsioon (vibromasinad ja kaevemasinad ehituses), elekter ja kõrgel töötamine (ehitus).
- **Ergonoomikariskid** on näiteks raskuste tõstmine (käsitsi teisaldamine), töötamine ebamugavas asendis või kitsastes ja ebamugavates ruumides, pikaajaline töötamine seistes või ebamugavas asendis, pikaajaline seismine, kuvaritöö, korduvliigutused ja liikuvad esemed.
- **Kokkupuude ohtlike ainetega** (õhus lenduvad kiud ja materjalid: asbest, plii, ränioksiiditollm, orgaanilised lahustid, kanalisatsioonigaasid, keevitussuits) ja **bioloogiliste riskidega** oli tööandjate ja töötajate arvates väikese tähtsusega. Riskihindamisdokumendid käsitlesid ja esitasid neid teemasid pealiskaudselt.

- **Psühhosotsiaalsed riskid** on näiteks stress, intensiivne töö, väsimus, lühikesed tähtajad, öötöö (eelkõige hotelli-, restorani- ja toidlustussektoris, põllumajanduses, veonduses ja ehituses), pikad tööpäevad, ajasurve, klientide vägivald ja ründed (hotelli-, restorani- ja toidlustussektor, veondus), töötajate konflikte, ebapiisav suhtlus ja tajutav diskrimineerimine.

Psühhosotsiaalsete riskide kohta teatas üks omanik-juht:

*Meie tööle mõjub halvasti tohutu ajasurve. See algab kohe: kui loen pärast hanke saamist lepingut, siis mõnikord vihastan. [...] See põhjustab palju stressi ja konflikte. Eestis on tähtajad liiga lühikesed. Peame töötama isegi nädalavahetusel, mis on vastuvõetamatu. Soovin, et kliendi esindaja, kes koostas lepingu, töötaks kunagi ise päris ehitusplatsil ja mõistaks siis paremini, millised tähtajad on inimlikud. (Tööandja, EE8)*

Paljudes mikro- ja väikeettevõtetes jäi siiski mulje, et juhtkonnal ja töötajate esindajatel puudus huvi või pädevus käsitleda töökeskkonna psühhosotsiaalseid riske. Töötajad näisid olevat leppinud kiirete perioodide, lühikeste tähtaegade, ajasurve ja pikkade tööpäevadega ning pidasid neid tööelu vältimatuks osaks. Ühe veokijuhi sõnul on see „osa veokijuhtide tööst ja ajakava koostajate olemus“ (EE19). Töötaja, kellelt küsiti, kuidas ta sai käele armi, vastas, et oli ise hooletu (isiklik ebaõnnestumine), mitte et selle oleks põhjustanud tootmisurve: „Ah, sain selle siis, kui ajasin kuuma moosi käe peale. Seda juhtub aeg-ajalt. See oli mu enda viga, ma ei kontrollinud, kui kuum moos oli, ja olin liiga hooletu. See on normaalne; selle pärast ei pea muretsema. Küllap ükskord see paraneb. Kui on rahulik, olen ettevaatlikum.“ (Töötaja, EE2)

Sellist suhtumist võib seletada ka sellega, et tööandjatel ja töötajatel puudub huvi tööohutuse ja töötervishoiu vastu, sest tootmine (ja majanduses ellujäämine) on mikro- ja väikeettevõtetes sageli kõige tähtsam. Mõnes juhtumiuuringus oli siiski positiivseid näiteid tööohutuse ja töötervishoiu võetud kohustuste täitmise kohta ettevõtte kõigil tasanditel, kuid see oli pigem erand kui reegel. Üldiselt alahindasid juhid oma ettevõttes esinevaid riske ning nii juhid kui ka töötajad tajusid, et nende töökohad on ohutud. Juhtumiuuringutes käsitlesid uurijad eriti **psühhosotsiaalseid** riske ja seda, kuidas neid organisatsioonis hallati. Paljud ettevõtete juhid suutsid vestlusel selliseid riske kirjeldada; samas ei võetud psühhosotsiaalsete riskide vähendamiseks ega kõrvaldamiseks konkreetseid süstemaatilisi meetmeid ning üldiselt peeti seda enamikus ettevõtetes vähetahtsaks. Sellegipoolest leidsid uurijad paar näidet valdkonna heade tavade kohta: oli ettevõtteid, kus korraldati töötajatele töötube ja seminare teemal, mida teha tööstressi ja konfliktide korral, ent sellised töötoad ja seminarid näisid olevat meie valimis pigem erandid: „Meil on olnud mitmeid koolitusi tööstressi ja konfliktihalduse teemal. Tallinna ja Tartu õppejõud on andnud meile nõuandeid, kuidas taluda intensiivset töötamist ja kuidas lahendada töötajate tööteemalisi konflikte.“ (Töötaja, EE11)

Juhtumiuuringu andmed näitavad, et Eesti tööandjad ei pruugi tähelepanu pöörata või pakkuda professionaalset abi tööga seotud psühhosotsiaalsete probleemide lahendamiseks, kuigi töötervishoiu ja tööohutuse seaduses (1999) sätestatakse, et tööandjad vastutavad töötajate psühholoogilise ja sotsiaalse heaolu eest. Seega kuigi ametlikud õigusnõuded näivad vastavat parimate tavade saavutamise edendamisele, puuduvad tegelikult enamikus töökohtades süstemaatilised rakendusmeetmed, mis võimaldaksid neid eesmärke saavutada (Reinhold *et al.*, 2015; Järvis *et al.*, 2013). Meie juhtumiuuringud viitavad, et Eesti mikro- ja väikeettevõtete tööandjad võivad mitte suuta käsitleda psühhosotsiaalseid probleeme. See vastab uuringu ESENER-2 tulemustele, milles Eesti on nende riikide alumises kolmandikus, kus on „piisavalt teavet, kuidas hõlmata psühhosotsiaalsete riskide teema riskihindamisse“, ja eelviimane nende 36 riigi hulgas, kus „kasutatakse [...] psühholoogiteenuseid, kas ettevõttes või allhankena“ (EU-OSHA, 2016a: 49–50). Eesti on ka nende

ettevõtete viimases kolmandikus, „kellel on olemas stressi ennetamise tegevuskava ning kiusamise/ahistamise ja ähvardamise, väärkohtlemise või ründamise vastased menetlused“ või nende valdkondade ennetav koolitus (EU-OSHA, 2016: 53). Kuuenda Euroopa töötingimuste uuringu uutel andmetel on Eesti töökohtade sotsiaalne keskkond üsna halb, mille tulemusena on teatatud ebasotsiaalse käitumise poolest töökohas Eesti EL 28 riikidest neljandal kohal (Eurofound, 2016: 65).

### **3.1.1 Tajutav vastutus tööohutuse ja tervishoiu eest ettevõttes**

Kokkuvõttes põhinesid riskiteadlikkus ja üldteadmised kutseohutude kohta valimi enamikus mikro- ja väikeettevõtetes töötajate kogemusel ja/või haridusel, mille nad olid omandanud kutsekoolis/tehnikumis. Ühe omanik-juhi kokkuvõtte kohaselt eirasid ohutusnõudeid pigem eakad töötajad, mis võib-olla kajastab seda, et nende hoiak tööohutuse ja tervishoiu suhtes oli tekkinud teistsugusel (Nõukogude) ajal, mil sellesse suhtuti vähem tõsiselt kui praegu. Lisaks usaldas enamik uuritud mikro- ja väikeettevõtete tööandjaid eakate töötajate tööohutuse ja tervishoiu kogemusi ja teadlikkust, kuigi nende suhtumine tööohutusse ja tervishoidu võib mõnikord olla iganenud.

Lisaks suhtusid töötajad mõnes uuritud mikro- ja väikeettevõttes (EE2, EE9, EE13, EE14, EE16, EE17) ohtudesse ja riskidesse töökohal automaatselt kui millessegi, „mis kuulub töö juurde“, ning ei reageerinud vahejuhtumitele või kergetele tööõnnetustele. Vestlustel julgustasid uurijad töötajaid ja kõrgema astme juhte jagama kogemusi seoses vahejuhtumite ja tööõnnetustega ning rääkima vahejuhtumitest teatamise ja nende registreerimise korrast. Uurijad leidsid, et töötajad ei tuvastanud vahejuhtumeid ega teatanud nendest paljudes sektorites, näiteks ehituses, hotelli-, restorani- ja toitlustussektoris (restoranid) ning veonduses ja laonduses. Mõnes ettevõttes tunnistasid tööandjate esindajad, et nad ei registreerinud vahejuhtumeid ajapuuduse või töötajate vähese huvi tõttu. Suundumust pidada vahejuhtumeid tööohutuse ja tervishoiu parandamisel ebatähtsaks illustreeris ühe juhi ükskõiksus, et igast väikesest vahejuhtumist teatamine oleks naeruväärne. Näis, et sama seisukohta jagasid ka töötajad ise, sest märkisid, et igast sellisest sündmusest teatamine oleks liigne ja tarbetu.

Tööandjad ja ka töötajad ise suhtusid vahejuhtumitesse ja õnnetustesse kui millessegi, „mis kuulub töö juurde“ (tootmine, hotelli-, restorani- ja toitlustussektor, veondus ja laondus, ehitus) ning mis on inimliku vea või tähelepanu hajumise tulemusel vältimatu. Sageli seostati sellist õnnetustega kaasnevat vastutust töötajate hooletusega: „töötajad peavad olema ettevaatlikud ja vastutavad selle [seadmete] nõuetekohase ja ohutu kasutamise eest“ (hotelli-, restorani- ja toitlustussektor). Ka ajasurvet, stressi, intensiivset töötamist ja pikki tööpäevi (olukordi, kus õnnetusi juhtub tõenäoliselt sagedamini) peeti „kõõgitoo olemuse juurde kuuluvaks“ (hotelli-, restorani- ja toitlustussektor) või „normaalseks osaks veoautojuhtide tööst“ (veondusettevõtte). Sellegipoolest suhtusid töötajad ohutusküsimustesse sageli tõsiselt ja väitsid, et tundsid end mõnikord õnnetustes süüdi („pean olema ettevaatlikum ja pöörama rohkem tähelepanu tööle, eelkõige kasutama kindaid“ (EE2), „minu enda hooletus“ (EE2, EE13)), nagu neid saaks süüdistada või oleksid tekitanud probleeme sellega, et põhjustasid vigastuse tõttu töökäetust.

Enamik küsitletud töötajatest ja kõik tööandjad arvasid, et töökoha riskide ohjamise eest vastutab eelkõige tööandja. Ühine arusaam vastutusest tööohutuse ja tervishoiu korra haldamisel selle igapäevases tähenduses oli, et see toimub „kõigi vastutusel“ (EE2, EE6, EE12, EE13, EE20).

## 3.2 Ettevõtte tööohutuse ja tervishoiu korralduse ning riskijuhtimise tava

### 3.2.1 Tööohutuse ja tervishoiu teadmiste ja riskihindamise tavade omandamine

Peamised teabeallikad ja välised toetajad mikro- ja väikeettevõtete valimis on mitmesugused tööohutuse ja tervishoiu koolitused, Tööinspeksioon (tööohutuse ja tervishoiu tasutakonsultatsioon), põllumajandusnõustajad ning tööohutuse ja tervishoiu väliskonsultandid. Lisaks peeti tervishoiuteenuse osutajaid (tervishoiuarstid jt), Tööinspeksiooni hallatavat veebiportaali [www.tooelu.ee](http://www.tooelu.ee) oluliseks tööohutuse ja tervishoiu teabe allikaks.

Paljud tööandjad ja töötajad leidsid, et Tööinspeksioon on tööohutuse ja tervishoiu küsimustes toetav organisatsioon. Nad otsisid asjakohast teavet Tööinspeksiooni veebilehelt ja avaldatud suunistest (veebis ja trükitud). Tööandjad rõhutasid juristide telefoninõustamise eeliseid ja tööinspeksiooni hiljuti loodud tööohutuse ja tervishoiu tasuta konsultatsioone (vt tööohutuse ja tervishoiu riiklike programmide kirjeldus eespool). Lisaks said tööandjad ja töötajate esindajad teavet tööohutuse ja tervishoiu koolitustelt, mida pakkusid sõltumatud tööohutuse ja tervishoiu koolitusettevõtted. Selle valdkonna õiguse kohaselt peab iga töötajate esindaja läbima 24-tunnise koolituse, et esindada töötajaid tööohutuse ja tervishoiu küsimustes. Koolitus hõlmab järgmisi teemasid: tööohutuse ja tervishoiu õigusaktide põhilised õigusnõuded, praktiline tööohutuse ja tervishoiu tegevus ettevõttes ning töötajate tööohutus- ja tervishoiukoolitus; ülevaade töökoha ohtude ja riskide hindamise menetlustest; süstemaatiline töökeskkonna juhtimine; isikukaitsevahendid; tööõnnetused ja kutsehaigused; tervishoiuteenused, tervisekontroll ja esmaabi korraldamine.

Häid töötingimusi aitasid üldiselt edendada investeeringud uutesse ja ohutusse sõidukitesse/töövahenditesse, samuti parema väljaõppega ja suuremate kogemustega töötajate töölevõtmine (eelkõige veanduses, hotelli-, restorani- ja toidlustussektoris, tootmises ja ehituses). Samal ajal on oluline mitte üle hinnata asjaomaste tööohutuse ja tervishoiu teadmiste kestlikkust ja üldistatavust selle **organisatsioonilisel kaasamisel**. Võib järeldada, et töötajad üldiselt teadvustasid töökoha põhiote, kuid sageli olid need teadmised saadud pigem töökogemuse kui juhtkonna või koolituse pakutud süstemaatilise riskiennetuse kaudu. Mitmes mikro- ja väikeettevõttes tuvastasid uurijad, et ka omanik-juhtidel oli kogemuspõhiseid teadmisi ohtude kohta töökohas, mis olid saadud varasematest vahejuhtumitest ja mis soodustasid ohutumaid töötingimusi (kuid mõnikord olid need kogemused süstematiseerimata ja dokumenteerimata). Ilmnes, et omanik-juhid olid hakanud mõneti teadvustama ohutumate tingimuste ja kaasnevate tavade vajadust enda ettevõtte asutamisel ja varasemast kogemusest õppimisel. Sellised vaikivad arusaamad andsid olulise põhja headele tööohutuse ja tervishoiu tavadele, kuid nende pigem kaudse kui selgesõnalise olemuse tõttu ei saa neid tingimata üldistada ja seega ei saa neid tõhusalt jõustada kogu organisatsioonis.

Kõigist juhtumiuuringutest saab järeldada, et omanik-juhtidega peetud vestluste tulemuste järgi on tööandjad uurinud tavapäraseid ohte töökohas (eelkõige füüsilisi ja ergonoomikariske) ning hinnanud neid riskihindamisega, millele järgnesid nende riskide ennetamise tegevuskavad. Samas oli valim väike (igast sektorist neli ettevõtet) ning töötingimused ja riskihindamise kvaliteet olenesid sektorist. Uurijad hindasid riskihindamise kvaliteeti enamikus ettevõtetes madalaks. Kõigis sektorites puudus riskidega kokkupuute hindamine (kõigi tööga seotud ohtude mõõtmine), terviseriske hinnati ebasüstemaatiliselt (riskihindamismeetodid olid ebaselged) ning keemiliste ja bioloogiliste riskide hindamine oli ebapiisav, samuti puudus psühhosotsiaalsete riskide hindamine. Ettevõtetes, kus tegutsesid tööohutuse ja tervishoiu välispetsialistid, töökeskonnaspetsialist ja töötajate esindajad, oli riskihindamise ja töökeskkonna kvaliteet veidi parem kui ettevõtetes, kus omanik-juhid tegelesid tööohutuse ja tervishoiu küsimustega ise.

Samas leiti, et paljudes uuritud ettevõtetes tuvastati töötajate vähene osalus ja kaasatus riskihindamisel ühistegurina. Juhtumiuuringute tulemuste põhjal võib öelda, et riskihindamises osaleti mõneti, näiteks täites võimalike ohtude ja terviseprobleemide küsimustiku, eelkõige tootmises, hotelli-, restorani- ja toitlustussektoris ja ehituses ning eriti siis, kui ettevõtte hindas riske ise. Samas toimusid need riskihindamised ebasüsteemaaliselt. Paljudes ettevõtetes toimusid tööandjate ja töötajate mitteametlikud arutelud võimalike riskide kohta töökohas ilma süstemaatilise riskianalüüsita.

### 3.2.2 Riskiteavituse tavad

Uurijad tuvastasid järgmised peamised tööohutuse ja töötervishoiu suhtluskanalid: e-post, intranet, telefon, plakatid, õppefilmid, teadetetahvlid, teatekastid, isiklikud vestlused töötajatega ja tagasiside ning teatamissüsteemid. Harvem täheldati järgmisi: kohapealsed eriruumid töötajate esindaja ja juhtkonna nädalakoosolekute jaoks, et käsitleda tööohutuse ja töötervishoiu süsteemi puudusi, ohtlikke olukordi, vahejuhtumeid ja õnnetusi ning samuti vajaliku abi andmiseks, et tagada tõhus ja kvaliteetne tegevus.

Asjaomastes Eesti tööohutuse ja töötervishoiu õigusaktides ning Euroopa Liidu tööohutuse ja töötervishoiu raamdirektiivis nõutakse, et kõiki töötajaid ja nende esindajaid tuleb teavitada ohutuse ja tervisega seotud riskidest ning vajalikest ja võetud ennetusmeetmetest. Enamikus uuritud ettevõtetes siiski puudus ametlik süstemaatiline riskiteavituse süsteem. Üldiselt on väiksemates ettevõtetes ohutusesindajatel üksnes formaalne roll ning nad annavad juhtkonnale ohutuse ja tervishoiu küsimustes vähe teavet ja tagasisidet. Samas nimetas sellised ohutusesindajad ametisse või valisid neid sageli juhtkond ja nad kuulusid paljudel juhtudel pigem juhtkonda, mitte ei olnud töötajate valitud sõltumatud esindajad ja eestkõnelejad. Lisaks ei teadvustatud mikro- ja väikeettevõtetes töötajate esindaja vajadust. Tööandja viibis iga päev ise kohal, ja kui oli vaja levitada tööohutuse ja töötervishoiu teavet, rääkisid tööandjad lihtsalt töötajatega. Seetõttu teatasid töötajad ja tööandjad, et suhtlus on otsene ja tõhus.

Vestlustel juhtide ja töötajate esitatud kirjeldused jätsid uurijatele siiski tugeva mulje, et isegi kui toimus otsene suhtlemine ning arutati tööohutuse ja töötervishoiu küsimusi, oli see sageli formaalne ja pealiskaudne, hõlmates vähe teemasid või probleeme. Lisaks näis, et tööohutuse ja töötervishoiu arutelud olid üsna struktureerimata ja ebasüsteemaatilised. Vestlustel töötajatega julgustasime neid jagama kogemusi **tööohutuse ja töötervishoiu tegevuses osalemise kohta**. Töötajad teatasid, et nad üldiselt ei arutanud tööohutuse ja töötervishoiu küsimusi kolleegidega ega olnud ka alati valmis käsitlema ohutusprobleeme ega osalenud eriti ka tööohutuse ja töötervishoiu tegevuses. Need tähelepanekud toetavad varasemat järeldust punktis 3.1, et üldiselt puudus ühine arusaam olulisimatest ohtudest töökohal (peamiselt füüsilised riskid) ning juhtide ja töötajate hoiakud erinesid, samuti puudus üldisem ühine arusaam tööohutusest ja töötervishoiust. Omanik-juhtidega peetud vestluste põhjal on võimalik oletada, et riskiteavituse tõhusust saab positiivselt mõjutada töötajatega korraldatavate regulaarsete kohtumiste kaudu. Sellised regulaarsed kohtumised võivad kohustuslikena toetada tööohutuse ja töötervishoiu teavitust ning kohandada sihtrühmale antava teabe sisu ja mahtu paremini. Samal ajal võib esineda oht, et välisallikatest (nt välismaise äriühingu peakontorist) pärit **liigne teave** võib vähendada tööohutuse ja töötervishoiu sõnumi olulisust kohalikus tütarettevõttes. See võib tekitada segadust ja isegi arusaamatusi seoses kohustuste ja ülesannetega. Seda kinnitas töötaja, kes vastutas tööohutuse ja töötervishoiu eest juhtkonna nimel:

*Vastutan tööohutuse ja töötervishoiu koolituse ning kõigi töötajate juhendamise eest. Mõnikord ma ei tea, kuidas peaks mõnd töötajat koolitama – nad ei mäleta eelmisest koolitusest mitte midagi... Meil*

*on nõue lahkuda töökohalt pärast teist tulehäirekella. Ma ei tea, miks paljud töötajad on segaduses ja ei saa aru, mida peavad tegema, eriti hädaolukorras. (Tööandja esindaja, EE20)*

Kokkuvõttes olid töötajate tõhusa osalemise ja riskiteavituse vajalikud eeldused sageli seotud tööandja iseloomuga ning sellega, kas oli läbitud ametlik tööohutuse ja töötervishoiu koolitus. Hea tööohutuse ja töötervishoiu tagamisel peeti oluliseks selliseid omadusi nagu empaatia ja hea läbisaamine inimestega, hea suhtlusoskus ja tahe arutada tööpäeva üksikasju töötajatega. Mõnes mikro- ja väikeettevõttes oli riskiteavitus suhtluskanalite puudumise tõttu siiski üksnes vähene (nt ei valitud töötajate esindajaid või organisatsiooni ülesehitus ja tööülesanded ei võimaldanud töötajatel üksteisega suhelda, et jagada ohutusprobleemide teavet, näiteks veondusettevõttes, kus veoautojuhid kohtusid harva).

Uurijad leidsid kõikidest uuritavatest ettevõtetest ohusteadmiste edastamisel takistusi, näiteks puudus aeg ning töötajate motiveeritus jagada tööohutuse ja töötervishoiu teavet ja asjaomaseid teadmisi töökaaslastega, üldine huvipuudus tööohutuse ja töötervishoiu teemade vastu ning vähene tähelepanu pööramine ohutusküsimustele nii töötajate kui ka tööandjate seas. Lisaks sellele selgus vestlustel, et pigem süüdistatakse vahejuhtumite ja õnnetuste pärast töötajaid, mitte ei tunnustata, et tööohutuse ja töötervishoiu tõhus juhtimine on tööandjate esmane kohustus.

### **3.2.3 Tööohutuse ja töötervishoiu tagamise tava**

**Tööohutuse ja töötervishoiu tagamine** oleneb valdkonnast. Üks positiivseid, kuigi ebatavalisi näiteid tööohutuse ja töötervishoiu tagamise eri tavade kohta saadi mikro-ehitusettevõtetest, kus hea haridusega omanik-juht tegi palju, et teadvustada töötajatele ohutusnõudeid ja muuta nende ohtlikku käitumist. Omanik-juht viibis ehitusplatsil iga päev, liikudes seal ringi ja tuletades töötajatele meelde ohutusmeetmeid, luues töötajate seas ühise arusaama ja ettekujutuse ohutust käitumisest töökohal, samuti andes tagasisidet, kui ohutuseeskirjad jäeti tähelepanuta ja/või ei kasutatud isikukaitsevahendeid. Omanik-juht teatas: „Tõhus tööohutuse ja töötervishoiu juhtimine ehituses nõuab pidevat järelevalvet, tööohutuse ja töötervishoiu koolitust kõigile töötajatele, isiklikku eeskuju (ohutu käitumine) ja tõhusat suhtlemist.“ (Omanik-juht, EE6)

Samas puudusid juhtumiuuringu ettevõtetelt saadud ja seejärel analüüsitud tööohutuse ja töötervishoiu dokumentides tavaliselt selgelt sõnastatud tegevused. Nendes vähestes juhtumiuuringutes, kus rakendati tööohutuse ja töötervishoiu hindamise sarja (*Occupational Health and Safety Assessment Series*, OHSAS) standardit 18001, oli ohutus üks juhtkonna prioriteete ja ennetustegevus oli süstemaatiline. Üks näide oli energiaettevõtte, kus kõik töötajad nõudsid regulaarseid ohutuskontrolle:

*Jah, meil on vaja teha ohutuskontrolle. Peame täitma kontroll-loendi ja vaatama, kas kohapeal on midagi valesti: tulekustutid, elektriohutus, põrandahooldus jne. Tegelikult meeldib see meile väga, sest see annab võimaluse teha midagi muud ja tekitab vaheldust. Ja mõnikord märkame isegi midagi ohtlikku, mis hiljem kõrvaldatakse. (Töötajate esindaja, EE4)*

Vestlustel selgusid ka muud toimingud, mille eesmärk oli tagada tööohutus, näiteks töövahendite ja masinate korraline hooldus ja remont, puhastamine ja hea töökorraldus õnnetuste ja tulekahjude ennetamiseks. Tööandjad mainisid vestlustel, et peale puhtuse hõlmab eeskujulik heakord ka põrandate pidamist puhtana, et nendel ei saaks libiseda ega kukkuda, töötamisala hoidmist korras ja jäätmetest puhas, samuti läbimõeldud laoruume ja tähelepanu pööramist kogu töötamiskoha planeeringule. Üks tööandja esindaja teatas, et palju tähelepanu pööratakse heale töökorraldusele ja ettevõttesisesele tuleohutusele, et vähendada terviseriske:

*Tuleohutus on meie jaoks väga oluline ja anname töötajatele hea töökorralduse koolitusi, et vähendada riske. Lao lähedal on suitsetamine keelatud. Suitsetamisruumi asemel tagasime kõigile töötajatele puhke- ja lõõgastusruumi.* (Tööandja esindaja, EE20)

Seda positiivset näidet kehtestatud töökorralduse kohta, mille eesmärk on tagada ohutu ja tervishoiunõuetele vastav töö, kasutati laonduse ja veonduse ettevõttes, kus eraldati tööohutusele ja töötervishoiule konkreetseid rahalisi ressursse ning koolitati tööohutuse ja töötervishoiu töötajaid. Eri sidusrühmadele (nt töötajad, tööde- ja osakonnajuhatajad, kõrgem juhtkond, kliendid, külalised ja partnerid) korraldati ulatuslik ettevõttesisene tööohutuse ja töötervishoiu koolitus ning töötajaid kaasati aktiivselt tööohutuse ja töötervishoiu tegevustesse. Lisaks investeeris tööandja uutesse ja nüüdisaegsetesse sõidukitesse ja töövahenditesse, samuti nüüdisaegsetesse meetoditesse/süsteemidesse, mis soodustasid ettevõtte töökorraldust ja seega kaudselt ka tervist ja ohutust.

Need näited olid siiski pigem erandid kui reeglid. Enamikus juhtumiuuringutes ei peetud sellist tähelepanu pööramist tööohutusele ja töötervishoiule igapäevasel juhtimisel prioriteediks. Oli selge, et ohutu käitumise eeskirjad tuleb selgelt sõnastada nii tööohutuse ja töötervishoiu dokumentides kui ka praktikas. Lisaks nõuab tööohutust ja töötervishoidu tagav hea töökorraldus regulaarsed ohutusjärelvalvet, sise- ja välisauditeid, mida teevad töökeskkonnaspetsialist ning tööohutuse ja töötervishoiu väliseksperdid, töötamiskohtade külastamist ning kõrgema juhtkonna ja töötajate kohtumisi. Tööohutuse ja töötervishoiu koolituse tagamine esindajatele ning töötajate kaasamine tervishoiu- ja ohustetegevusse on täiendavad menetlused, mis võivad parendada tööohutust ja töötervishoidu. See ei olnud siiski juhtumiuuringutes ohutusjuhtimise üldine muster ja enamasti neid tegevusi ei rõhutatud ega kasutatud.

Oli tavalisem, et uurijad täheldasid laialdast huvipuudust tööohutuse ja töötervishoiu vastu ning et ei mõistatud, kui oluline on tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise roll mikro- ja väikeettevõtete kestlikus arengus.

### **3.2.4 Ettevõtteväliste tööohutuse ja töötervishoiu eriteadmiste kasutamine**

Mikro- ja väikeettevõtete juhtkonna esindajad kinnitasid, et tööohutuse ja töötervishoiu eriteadmiste peamised allikad olid Tööinspeksioon, välised sertifitseeritud teenuseosutajad (töötervishoiuteenused, tööohutuse ja töötervishoiu teenused) ning põllumajanduses ka sektoriomased põllumajandusnõustajad.

Uurijad tuvastasid tööohutuse ja töötervishoiu teenuseosutajate peamiste teenustena töökeskkonna riskihindamise, sealhulgas riskitegurite mõõtmise, tervisekontrolli ja töötajate tervise hindamise. Nii tööandjad kui ka töötajad väärtustasid tagasisidet ja soovitusi, mida andsid töötervishoiuarstid pärast tervisekontrolli. Selle üks näide pärineb energiaettevõttest:

*Maksame veidi rohkem ja saame palju parema ülevaate töötingimustest ja sellest, mis võib tervist kahjustada. Valdakond on suure riskiga ja on hea, et töötajate tervist kontrollitakse põhjalikult.* (Tööandja esindaja, EE4)

ESENER-2 andmete kohaselt teatavad tööohutuse ja töötervishoiu teenuste (eriti töötervishoiuarsti) kasutamisest 48,6% Eesti mikroettevõtetest ja 77,1% väikeettevõtetest. Siin uuringus ilmnis siiski, et paljudes uuritud ettevõtetes (eelkõige ehituses ning majutus- ja toitlustussektoris) ei pööratud töötervishoiule ja selle edendamisele tähelepanu üldse või tehti seda väga vähe. Lisaks ilmnis, et mitmes tootmise, hotelli-, restorani- ja toitlustussektori ning ehituse mikro- ja väikeettevõttes ei

mõistnud nende kõrgema astme juhid (tööandjad) töötervishoiuteenuste tähtsust ega eelkõige töötervishoiuarstide ennetavat rolli.

Põllumajanduses saadi peamised tööohutuse ja töötervishoiu ettevõttevälised eriteadmised põllumajanduse tööohutuse ja töötervishoiu nõustajatelt (põllumajandusnõustajatelt). Omanik-juhid ja tööandjad hindasid põllumajandusnõustajate professionaalset ja asjakohast abi, mis hõlmas tööohutuse ja töötervishoiu küsimusi, näiteks riskihindamist, tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmiseks vajalike dokumentide koostamist ning nõuandeid, kuidas koostada riskihindamise tulemustel põhinevaid tegevuskavu.

### **3.2.5 Ettevõtte tööohutuse ja töötervishoiu tava ajendid**

6 uuritud ettevõtet 20st kasutasid peamiselt juhtkonnapoolset tööohutuse ja töötervishoiu juhtimist, mis tähendab, et juhtkond võttis oma kohustusi selles valdkonnas väga tõsiselt ja tegutses ennetavalt, tagades piisavate ohutusjuhtimissüsteemide olemasolu. Juhtumiuuringutes võis märgata, et mõnes ettevõttes oli juhtkonna pühendumus tööohutusele ja töötervishoiule suur. Selle põhjuseks olid peamiselt tööandja iseloomuomadused, näiteks empaatia, head suhtlemisoskused, soov arutada töötajatega mitmesuguseid küsimusi (restoran, ehitusettevõtted) ja töötaja heaolu tagamise olulisuse mõistmine, kaitstes neid ja hoides neid võimalikult kaua terve ja tootlikuna (tootmis- ja laondusettevõtted).

Tööohutuse ja töötervishoiu tegevuse ajendeid selgitas veonduse ja laonduse ettevõtte tööandja esindaja. Raskused põhitöötajate värbamisel nõudlikele linnavälisele töökohtadele eeldasid, et ta käsitleks nõuetekohase töökeskkonna tagamist:

*Oleme sunnitud kasutama lepingulisi töötajaid, sest valdkonnas on väga raske leida häid töötajaid, eriti viimase kahe aasta jooksul. Kõik tahavad töötada Tallinnas, pere ja kodu lähedal. Lisaks ei sobi laotöö olemus ja töökorraldus kõigile: vahetustega töö, paljud töötajad ei tunne end kindlalt kõrgete platvormide/riiulite vahel, intensiivne töö ja liiga palju tööd. Lisaks on valdkonnas suureks probleemiks ka töötajate vananemine. Meil tuleb oma töötajate eest hoolitseda, et nad oleksid terved nii kaua kui võimalik. (Tööandja esindaja, EE20)*

Mõni küsitatud juhtidest (peamiselt ehituses ja tootmises) selgitasid, et nad tegelevad tööohutuse ja töötervishoiuga seepärast, et nad kardavad Tööinspektsiooni kontrolli ja karistusi. ESENER-2 tulemuste põhjal on reguleeriva ametiasutuse trahvide ja karistuste vältimine üks peamisi põhjusi, miks mikro- ja väikeettevõtted tegelevad tööohutuse ja töötervishoiuga (88,7% mikroettevõtetest ja 91,5% väikeettevõtetest).

2 ettevõtet uuritud 20st, mis olid välisettevõtete omanduses olevad tütarettevõtted (üks tootmises ning teine veonduses ja laonduses), rõhutasid, et nende tööohutuse ja töötervishoiu tegevuse peamine ajend on kontserni/emaettevõtte ranged nõuded kohalikule juhtkonnale seoses hea tööohutuse ja töötervishoiuga. Samas oli ka näide, kus kohalik juhtkond pühendus headele tööohutuse ja töötervishoiu tavadele, kuigi vestlusel märkis töötajate esindaja, et ettevõtte ei olnud tüüpiline:

*Arvan, et meie ettevõtte ei ole tüüpiline Eesti ettevõtte, kus tööandja üritab teha tööohutuse ja töötervishoiu tagamiseks võimalikult vähe või isegi rikub mõnda seaduse nõuet. Meie tööandja on võtnud kohustuse tagada meie ohutus ja seda on näha kõikjal. Üks juhatuse liikmetest töötab tootmisjuhina. Ta on 100% pühendunud tööohutusele. (Tööandja esindaja, EE4)*



Meie valimist, kus ainult kaks ettevõtet on välismaiste ettevõtete Eesti filiaalid ei nähtu, et kõrgem tööohutuse ja tervishoiu tase oleks tekitanud kasuliku kõrvalmõju või ahelreaktsiooni. Näib, et tööohutuse ja tervishoiu küsimused anti lahendamiseks kohalikule juhtkonnale, mitte ei käsitletud või jälgitud seda ettevõtte välisriigis asuvast peakontorist. Seega polnud põhiroll mitte tööohutuse ja tervishoiu hea tava riikidevahelisel jagamisel, vaid reguleerivatel ametiasutustel tagamaks, et peatöövõtjad vastutaksid et tarneahela alltöövõtjad järgiksid nõuetekohaseid tööohutuse ja tervishoiu meetmeid. Selliste nõuete üks ajend oli võimalik karistus rikkumiste eest. Alltöövõtja seisukohast võivad saadud karistused ohustada tulevast koostööd kliendiga. Samas isegi neid kaalutlusi arvestades näis, et tunnistades kaasnevaid riske, näiteks ehituses, oli nõuete täitmise olemus üsna lihtne. Omanik-juht esitas järgmise seisukoha:

*Ehituses on suured riskid – töövahendid, masinad, elekter ja kõrgustes töötamine – töötajad peavad alati olema ettevaatlikud, muidu võib kergesti juhtuda raskeid õnnetusi. Kohapealse töödejuhatajana võin öelda, et tööohutus ja tervishoid ei näi olevat oluline tegur, mis on seotud kvaliteedi ja töö tulemuslikkusega. Mikro- ja väikeettevõtted püüavad üksnes täita peatöövõtjaga sõlmitud lepingus nimetatud põhilisi ohutusnõudeid. (Omanik-juht, EE6)*

Teadusuuringud, isegi kui need põhinevad piiratud arvul juhtudel, on suuresti kooskõlas tööohutuse ja tervishoiu seni teadaoleva olukorraga. Kuigi mõneti kardetakse reguleeriva ametiasutuse karistusi, mis võivad ohustada lepingusuhteid klientidega, puudub tööandjatel üldiselt motiveeritus käsitleda Eestis õigusaktide nõuetest tulenevaid tööohutuse ja tervishoiu küsimusi. Pärast enam kui kakskümmend aastat kestnud avalikku arutelu selles küsimuses on tööandjad jätkuvalt vastu mis tahes kohustusliku kindlustuse süsteemile, mida peetakse ettevõtte täiendavaks kohustuseks ja vastuvõetamatuks ärikuluks. Sellega seoses näib, et Eesti ettevõtlussõbralik keskkond ja avatud majandus, mida mainiti sissejuhatuses, avaldab potentsiaalselt negatiivset mõju tööohutuse ja tervishoiu kestlike heade tavade tagamisele. On oluline märkida, et esines ka häid tööohutuse ja tervishoiu tava näiteid, mida käsitletakse üksikasjalikumalt punktis 3.2.7.

### **3.2.6 Töötajate osalemine tööohutuse ja tervishoiu riskiennetuses**

Eesti seadus nõuab, et töökeskkonnanõukogu peab moodustama üksnes üle 50 töötajaga ettevõtetes (keskmise suurusega ja suurettevõtted), mis tähendab, et mikro- ja väikeettevõtted tavaliselt seda ei tee. Üle 10 töötajaga ettevõttes peavad töötajad valima töökeskkonnavoliniku. Kehtivatele õigusaktide järgi peavad töökeskkonnavolinikke valima töötajad ise. Tegelik olukord võib sageli olla muu, näiteks kui juhataja nimetab mitteametlikult ametisse n-ö sobivaima isiku. Mõnikord ei taha töötajad seda lisaülesannet endale võtta, sest seda käsitatakse täiendava kohustusena lisaks põhitööle, nagu leidsid uurijad mitmel vestlusel. Samas oli ka üks positiivne näide mikro- ja väikeettevõtetest, kus töökeskkonnanõukogu valiti vabatahtlikult ja näis tegutsevat tõhusalt.

Juhtumiuuringutest selgus üldine suundumus, et väikeettevõtetes (vähemalt 10 töötajat) ei osalenud valitud töökeskkonnavolinikud eriti tööohutuse ja tervishoiu tegevuses. Nii oli see ka mikroettevõtetes, kus mõnikord ei valitud üldse ühtki esindajat. Peamist põhjust kirjeldas ühe transpordiettevõtte juht:

*Meie ettevõtte on üsna väike ja kõik dokumendid koostab juhataja, seepärast me ei arva, et [töötajate valitud] esindajad saaksid tööohutuses ja tervishoius oluliselt kaasa aidata. (Tööandja esindaja, EE13)*

Paljudes mikro- ja väikeettevõtetes täitis tööohutuse ja tervishoiu kohustusi sageli tööandja ise, kes oli tavaliselt iga päev kohal ja sai nii suhelda vahetult töötajatega. Üks näide on juhataja väikses

tootmisettevõttes, kus oli küll olemas töökeskkonnavolinik, kuid voliniku roll oli üksnes passiivne ja rangelt formaalne. Juhataja võttis endale ise tööohutuse ja töötervishoiu ülesanded, kui täitis oma igapäevaseid ülesandeid tootmisruumides:

*Ettevõtte on väike ja seepärast teen seda ise. Mõnda asja teeb ka kvaliteedijuht. Tööohutus on minu jaoks oluline, kuid ma ei arva, et esindaja saaks tööohutuses ja töötervishoius oluliselt kaasa aidata, sest ta on ainult tavaline kontoritöötaja. Räägin inimestega ise – olen iga päev tootmisruumides kohal, nii et see ei ole minu jaoks probleem. Saan kogu teabe neilt [töötajatelt]. (Omanik-juht, EE2)*

Järgmine võimalik põhjus, miks Eesti ettevõtetes on osalemine töökeskkonna küsimustes väike, on juhtkonna ajapuudus ja vähene huvi käsitleda tööohutust ja töötervishoidu ning vastumeelsus olla avatud valitud esindajate tõstatatud probleemide suhtes. Ühel juhul teatas ohutusesindajana tegutsev madalama astme juhtkonna liige:

*Mul ei ole esindajana piisavalt aega, et käsitleda tööohutust ja töötervishoidu. Mul on müügiosakonna juhina omad kohustused. Tööd on palju ja tundub, et jõuan iga päev teha ainult hädavajaliku. Tunnen, et kõrgema astme juht ei mõista ega väärtusta tööohutust ja töötervishoidu ning ohutu töökeskkonna olulisust tervikuna. Mind valiti esindajaks, sest seadus nõuab esindaja olemasolu, kuid ma ei täida esindaja ülesandeid peaaegu üldse ja ka kõrgem juhtkond ei toeta mind. (Töötajate esindaja, EE16)*

Sellele poolelt on võimalik kirjeldada töötajate tunnustust seoses töökeskkonnavolinike olemasoluga (kui nad on ettevõttes olemas), kuigi sageli ei esinda nad töötajaid tõeliselt (töötajate endi seast). Nagu märkis üks tööandja:

*[Saan] tagasisidet realselt kohapeal olevatelt töötajatelt, tänu millele saan pöörata tähelepanu töötamiskoha erinõuetele ja probleemidele ning leida nende lahendusi, samuti näha/kuulda, mis toimub, et parandada poolte suhtlust. (Omanik-juht, EE15)*

Selle võttis kokku teise ettevõtte tööandja:

*Töötajate esindajad teevad head tööd. Ma ei suuda jõuda kõikjale. Aga kui [töökeskkonna] esindajad mind aitavad, on mõju parem. (Tööandja esindaja, EE4)*

Kokkuvõttes ilmneb, et töötajaid esindavad töökeskkonnavolinikud näivad olevat kaasatud töökeskkonna parandamise, kuigi mitte korrapäraselt (nt hotelli-, restorani- ja toitlustussektoris, tootmises ja ehituses). Vestlustel osalenud töötajad ja tööandjate esindajad teatasid, et töötajad olid kaasatud riskihindamisse üldiselt üksnes siis, kui nad täitsid küsimustikke võimalike riskide kohta töökohas ja tervisehäirete kohta. Samuti leiti töötajate tööohutuses ja töötervishoius kaasamise mitu head tava. Üks näide töötajate osalemisest ennetuses oli nende kaasamine riskihindamisse väikeettevõttes (ladu). Kõik ettevõtte töötajad osalesid riskihindamises ning teatasid järjepidevalt vahejuhtumitest ja ohtlikest olukordadest. Ettevõtte koostas töötajate motiveerimise, vahejuhtumite tuvastamise ning vahejuhtumite ja ohtlike olukordade teatamise kava. Töökeskkonnaspetsialist (tööandja esindaja) andis igale töötajale isiklikku tagasisidet pärast vahejuhtumite analüüsi, samuti töötajate pakutud ohutusmeetmete kohta.

### **3.2.7 Tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise tõhusus ning head tööohutuse ja töötervishoiu tavad**

Mitmes ettevõttes täheldati mitut head tööohutuse ja töötervishoiu tava. Head tavad põhinesid peamiselt punktis 1.3 kirjeldatud riiklikel tööohutuse ja töötervishoiu programmidel koos välise tööohutuse ja töötervishoiu teenuseosutajate abiga (laondusametite, energiaettevõtte, energiaettevõtte,

maisikasvatuse ettevõtte), omanike-juhtide kohustusel järgida tööohutuse ja töötervishoiu nõudeid ning olla hästi kursis tööohutuse ja töötervishoiu küsimustega (kohvik, ehitus- ja viimistlusettevõtte) ning rangete tööohutuse ja töötervishoiu nõuete/normidega emaettevõtetel, mis edendavad aktiivselt tööohutuse ja töötervishoiu teadmiste ja heade tavade vahetamist ning olemasoleva ohutuskultuuri tõhustamist Eesti ettevõtetes (laondusettevõtte, palkmajade tootmine). Tööohutuse ja töötervishoiu süstemaatilise juhtimise häid tavasid (tasuta konsultatsioon ja positiivne koostöö väliste tööohutuse ja töötervishoiu teenusepakkujatega) esines mitmesugusel määral ettevõtetes EE20 (veondus ja ladustus), EE4 (tootmine), EE10 (põllumajandus) ja EE20 (veondus jalaondus).

Mõni uuritud mikro- ja väikeettevõtte tegeles tööohutuse ja töötervishoiu abi- või ennetustegevusega, näiteks korraldas töötajate tervisekontrolli ja edendas tervist töökohal (töötajatele massaaži korraldamine või rahaline toetus kehalise treeningu või muude tervislike eluviiside toetamiseks (nt spordiklubi liikmetasu hüvitamine) (EE4, EE15, EE20).

Vaatluste ja vestluste põhjal leidsid uurijad siiski, et enamikus uuritud ettevõtetes on riskikontrolli tase keskmine või üsna madal (tootmine, veondus ja laondus). Ehkki tööandjad ja töötajad kinnitasid, et nad teadvustavad hästi võimalikke riske töökeskkonnas, märkisid nad, et sageli oli vähe ressursse investeerida paremasse riskikontrolli (üle tööohutuse ja töötervishoiu õigusaktide miinimumnõuete). Mõnes ettevõttes oli siiski olemas head tööohutuse ja töötervishoiu tavad, näiteks teatas energiaettevõtte tööandja esindaja: „Eelmisel aastal tegime tööga rahulolu uuringu, mille järgi ollakse ohutusega täielikult rahul (5,0). See ütleb meile, et oleme teinud head tööd, kehtestades piisavad tervise- ja ohutusnõuded.“ (Tööandja esindaja, EE4) Muidugi ei pruugi töötajate suur rahulolu, mis kontrasteerub valdkonna üldiselt madalate ootustega, tõendada, et tööohutuse ja töötervishoiu tavad on tegelikult olemas ja neid tunnustatakse sellisena.

Tegevus, mis vähemalt mõningal määral viitas tööohutuse ja töötervishoiu heade tavade olemasolule (EE2, EE4, EE15, EE20) olid näiteks järgmised: tehniliste meetmete kasutamine (mehaanilised abivahendid ja seadmed: tõsteseadmed kauba laadimisel, konveierisüsteem materjalide käsitsi teisaldamise vähendamiseks ja kahveltõstuk, mida kasutatakse enamiku käsitsi teisaldamise asemel); töökoha ergonoomilisus ja isikukaitsevahendite kasutamine (asjakohased rõivad, kaitserõivad, kindad ja kõrvaklapid); ning organisatsioonilised meetmed, näiteks regulaarne tööohutuse ja töötervishoiu koolitus, töötajate tervisekontroll, riskihindamine, kirjalik ja suuline riskiteavitus, töötajate rotatsioon luu-lihaskonna vaevuste ennetamiseks (tootmises ja laondukes), hea töökorraldus ning töövahendite ja masinate regulaarne kontrollimine ja hooldamine.

### 3.2.8 Ettevõtte tööohutuse ja töötervishoiu klassifikatsioon

Juhtumiuuringu tulemused viitavad, et kõige tavalisem tööohutuse ja töötervishoiu strateegia mikro- ja väikeettevõtetes oli pigem **reageeriv** kui **ennetav**. Väikeses piimatalus näiteks võeti ohutusmeetmed kasutusse (või arutati töötajatega tööohutust ja töötervishoidu) alles pärast tööõnnetuste või vahejuhtumite toimumist. Tööandja kommenteeris seda tüüpiliselt: „Õnnetused on tobedad kokkulangevused, mida on väga raske ette näha.“ (Tööandja, EE12)

Üldiselt leidsid uurijad, et riskijuhtimise tava oli mõningate eranditega (EE3, EE4, EE6, EE7, EE15, EE20) peamiselt reageeriv. Seega oli üksnes mõnes uuritud ettevõttes riskijuhtimine ennetav ja uuenduslik.

Võrreldes ennetava riskijuhtimise kriteeriumidega kirjandusallikates (Didla *et al.*, 2009; Santos-Reyes ja Beard, 2008; Robson *et al.*, 2007), ilmneb Eesti uuringust, et mõningate eranditega oli järgmiste kriteeriumide täitmine enamikus uuringus osalenud ettevõtetes väiksem (EE2, EE5, EE8, EE10, EE11, EE12, EE13, EE17) või palju väiksem (EE1, EE9, EE14, EE16, EE18, EE19):

- ohutus oli selgelt tunnustatud väärtus ja seda mõisteti keeruka ja süsteemse nähtusena ning ohutus oli lõimitud kogu igapäevasesse tegevusse;
- tööohutust ja töötervishoidu peeti üldise (strateegilise) juhtimissüsteemi osaks;
- organisatsioon mõtles oma tegevuse läbi ja korraldas tegevuse hallataval viisil;
- töökoha ohte ja põhiülesannete nõudeid mõisteti selgelt ning vastutati kogu süsteemi ohutu toimimise eest;
- ohutus oli õppimispõhine, väärtustatud ja tõhustatud.
- Lisaks võib nimetada muid võrdlusuuringu tegureid, mis soodustavad häid tööohutuse ja töötervishoiu tulemusi:
- omanik-juhid teadvustavad hästi tööohutust ja töötervishoidu, on valmis seda arutama ja näitavad pühendumust enda eeskujul;
- omanik-juhid näitavad töötajatele, mil määral väärtustatakse ettevõttes ohutust.

Nende võrdluskriteeriumide täitmine tähendab, et tööohutuse ja töötervishoiu jaoks eraldati ressursse (personal, aeg, raha), piisav tööohutuse ja töötervishoiu teave oli töötajatele kättesaadav õigel ajal ja õiges kohas, kõigile töötajatele osutati töötervishoiuteenuseid (nt töötajate regulaarne tervisekontroll) ning tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas oli olemas regulaarne ettevõttesisene seire ja auditid. Tõhus riskijuhtimine hõlmab ka töötajate aktiivset kaasamist, samuti tööohutuse ja töötervishoiu tegevuses osalemist, isikliku tagasiside andmist igale töötajale, kes teatab vahejuhtumitest ja/või ohtlikest olukordadest, ja kavandatavaid ohutusmeetmeid, millega luuakse ohutuse õppimise organisatsioon, kus üldine riskianalüüs on organisatsiooniliselt lõimitud igapäevastesse tavadesse.

Kokkuvõttes selgub juhtumiuuringu materjalidest, et vähesed valimi ettevõtted täidavad kõiki neid kehtestatud kriteeriume täielikult, kuigi mõnes mikro- ja väikeettevõttes (EE2, EE8, EE10, EE12, EE13) on potentsiaali liikuda nende eesmärkide poole ja neis on olemas ennetavaid tööohutuse ja töötervishoiu meetmeid, kui ametiasutuste või väliste teenusepakkujate täiendavad ressursid ja tehnilised suunised on mikro- ja väikeettevõtetele järjepidevalt kättesaadavad sobiva hinnaga ja kergesti kasutatavas vormis. Sellised sekkumised nõuavad siiski varasemate algatuste tõhusat seiret, et võimaldada tulevikus süstemaatilist ja sihipärast toetust. Täiendavad märkused on järgmises punktis.

### 3.3 Mehhanismid

#### ▪ Õigusaktide ja sektoripõhise reguleerimise roll

Tööohutuse ja töötervishoiu õigusaktide nõuded on olemas kõigis uuritud sektorites ja Tööinspeksioon teeb õigusaktide nõuete täitmise regulaarset järelevalvet, kuigi, nagu varem märgitud, on suurenenud tööohutuse ja töötervishoiu rikkumiste tase, kuigi reguleeriva asutuse kontroll mikro- ja väikeettevõtetes on endiselt lünklik. Nagu märgitud, on õigusaktide ja reguleerimise mõju hindamisel olulised varasemad tähelepanekud jõustamise stiili ja põhimõtete kohta, eelkõige see, et õigusaktide nõuded on lihtsa olemusega ja karistused on leebed.

Konkreetsetest sektoritest on illustreeriv uurida tavapäraselt suure riskiga ehitussektorit. Siin oli väga oluline aspekt õigusaktide nõuete täitmine, ka üksnes selleks, et vältida probleeme riikliku järelevalve asutustega (Tööinspeksioon, Tehnilise Järelevalve Amet ja Päästeamet). Samas oli kahes uuritud ehitusettevõttes üks peamisi ajendeid soov tegutseda ausalt, hoida head mainet ja kuvandit partnerite seas ning täita peatöövõtja rangeid nõudeid. Vastasel juhul, nagu eespool mainitud, võivad

peatöövõtja ja ametiasutused määrata karistusi, mis võiksid seada ohtu ettevõtete tulevasi suhteid kliendiettevõtetega, kelle alltöövõtjatena nad tegutsesid, ja reguleerivate asutustega.

ESENER-2 (EU-OSHA, 2016a) tulemuste põhjal on Eesti mikro- ja väikeettevõtetes tööohutuse ja tervishoiu käsitlemisel üks peamisi põhjusi õiguslike kohustuste täitmine (89,9% mikroettevõtetest ja 95,6% väikeettevõtetest). Samas viitab hirm karistuste ees, mitte positiivsem tegevus, millega tunnustatakse tööohutuse ja tervishoiu tava majandus- ja sotsiaalselt kasulikkust ettevõtetele, hoiakutest tõketele, mis võivad ikka esineda paljudes mikro- ja väikeettevõtetes.

Juhtumiuuringute muudes sektorites täheldati ka seda, et õigusaktid ei ajenda tööandjaid ennetama tööohutuse ja tervishoiu probleeme. Üldiselt ei analüüsi tööandjad võimalikke tööõnnetuste ja kutsehaiguste kulusid, sest neid kaetakse tööandjate suhtes välistest allikatest (töötajad ja nende perekonnad) ning pigem maksavad neid Eesti tervisekindlustus (töövõime ajutine kaotus) ja pensionikindlustus (töövõime püsiv kaotus), mitte üksikettevõtteid.

Õigusaktides ei käsitleta vahetult tööohutuse ja tervishoiu neid probleeme, mis esinevad Eesti mikro- ja väikeettevõtetes. Et saavutada tööohutuse ja tervishoiu juhtimises positiivsemaid tulemusi, võiks üks võimalik uus tegevussuund olla kolmepoolse koostöö kaudu riikliku tööohutuse ja tervishoiu süsteemi tugevdamine ning üldsuse teadlikkuse edendamine. Varasemate Eestis toimunud uuringute tulemused on näidanud, et töötajad toetavad oluliselt koostööd tööohutuse ja tervishoiu küsimustes (Woolfson *et al.*, 2009). Samas puudub ametiühingutel, kellel on mujal Euroopa liikmesriikides tööohutuses ja tervishoius keskne roll, püsiv pühendumus sellele Eestis; neil puuduvad eriteadmised ja suutlikkus konstruktiivselt käsitleda koos teiste sotsiaalpartneritega selliseid teemasid nagu tööohutuse ja tervishoiu koolitus või esindamine riigi või valdkonna tasandil. Lisaks sellele on alates majanduskriisist vähenenud ametiühingute riiklik kolmepoolne osalus ja nende esindavus töökohtades, mis juba puudus mikro- ja väikeettevõtete tasandil (Kallaste and Woolfson, 2013).

Üksikutele ohutusesindajatele ja väheste suuremate ettevõtete töökeskkonnanõukogudel võib olla kogemusi töötajate seisukohtade avaldamisel tööohutuse ja tervishoiu küsimustes, kuid neid kogemusi ei saa süstemaatiliselt üle kanda muudesse ettevõtetesse. Hea tööohutuse ja tervishoiu arendamine nõuab, et töötajate esindajad saaksid tervishoiu- ja ohutusvaldkonna esindajateks, tegutsedes aktiivsemalt kui praegu. Samm selle suunas võib olla suurem õiguslik kaitse juhtkonnapoolse diskrimineerimise eest, nagu sätestatakse muude liikmesriikide õigusaktides, näiteks Ühendkuningriigis. Juhtkonnast sõltumatute esindajate määramine, mis ei näi Eestis olevat väga tavaline, ja nende töötajate esindajate põhjalikum väljaõpe, mis ületab väljaõppe praegust kohustuslikku miinimumkestust, oleksid samuti sammud selle eesmärgi suunas.

Reguleeriva asutuse institutsionaalse suutlikkuse osas võiks edasine tõhustamine hõlmata suuremaid jõustamisvõimet, võimet rakendada nõuetekohasuse edendamisel tugevamaid stiimuleid ja täiendavaid tööinspektsiooni inimressurse ning suurendada tööohutuse ja tervishoiu teabevahetuse, teadusuuringute ja tugiteenuste rahastamist. Valdkondlikke algatusi heade tavade levitamiseks ning hea tööohutuse ja tervishoiu põhimõtete ja praktika tõhustamiseks on vaja selleks, et jõuda mikro- ja väikeettevõteteni, kuid mujal kui põllumajanduses need praegu puuduvad. Siiani on haridusalgatustes täiesti puudunud objektiivne auditeerimine, mis võimaldaks hinnata nende tõhusust objektiivselt ja selle põhjal arendada uusi valdkondlikke järelmeetmeid. Maaelu Edendamise Sihtasutus näiteks prioritseeris tööohutust ja tervishoidu juba varem nimetatud tööohutuse ja tervishoiu koolitusprogrammi kaudu, mis oli kohandatud valitud põllumajandusnõustajatele ja talupidajate teabepäevadeks. Programmi tõhusust ei hinnatud ja algatus on lõppenud. Ehitussektoris koostasid tööstusliit ja ametiühingud kolm õppefilmi tööohutuse ja tervishoiu kohta ehituses

(„Töötamine tellingutel“, „Töötamine redelil“ ja „Töötamine katusel“). Samas ei hinnatud filmide kui teavitusvahendi tõhusust ja veebilink filmidele praegu ei tööta (Tööinspeksioon, 2013).

#### ▪ Ametiasutuste ja väliste teenuseosutajate toetuse roll

Juhtumiuuringute tulemused rõhutavad tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise täiustamise olulist rolli, mis kuulub Tööinspeksioonile ja välistele teenusepakkujatele (tööohutuse ja töötervishoiu pakkujad), kes tegutsevad teabe ja praktilise pädevuse põhiallikatena.

Eestis on riiklikul tasandil koostatud mitu riiklikku tööohutuse ja töötervishoiu programmi, nagu kirjeldati eespool punktis 1.3. Meie valimis oli siiski ainult kolm ettevõtet, kus tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas kasutati riiklikke programme. Esimene on ehitus- ja viimistlusettevõtte (EE7), kes osales sihtasutuse Innove programmis „Tervisekontroll, riskihindamine ja töökeskkonna mõõtmised“. Programm pakkus rahastust mikro- ja väikeettevõtetele, et soodustada töötajate tervisekontrolli, tellida töökeskkonna mõõtmisi ja korraldada nende põhjal riskihindamist. Projekte toetati rahaliselt summas 1000–10 000 € (omaosalus oli 30% kuludest). Juhtumiuuringu ettevõtte taotles seda ning korraldas edukalt töökoha ohtude mõõtmised, riskihindamise ja tervisekontrolli. Teine ettevõtte (EE3, palkmajade tootmisettevõtte) ja kolmas (EE20, laoduse- ja veonduettevõtte) kasutasid tööinspeksiooni tööohutuse ja töötervishoiu tasuta konsultatsiooniteenust (alates 2015. aastast) ning leidsid, et see on kasulik. Lisaks kasutati ulatuslikku riiklikku programmi ohutusjuhtide koolitamiseks (EE3) – kursusel osales ettevõtte endine ohutusjuht.

Ettevõtteväliste tööohutuse ja töötervishoiu teenuste osutajate ülesanne on tööohutuse ja töötervishoiu õigusaktides selgelt määratletud. Näiteks töötervishoiuarsti ülesanded on järgmised: töökeskkonna ohtude tuvastamine riskianalüüsiga ja nende võimaliku mõju hindamine töötaja tervisele, arvestades vanuselist ja soolist eripära; tervisekontrolli korraldamine ja töötajate terviseseisundi hindamine; tööandja nõustamine, et kohendada tööd töötaja terviseseisundiga ja täiustada töötingimusi, aidata valida töövahendeid ja tagada nende ohutu kasutamine, valida ja kasutada isikukaitsevahendeid ning korraldada töötajate rehabilitatsiooni. Kahe põllumajandusettevõtte (EE9 ja EE10) omanik-juhid kasutasid põllumajandusnõustajate tasuta teenuseid ja leidsid, et need on tõhusad ja kasulikud (tööohutuse ja töötervishoiu nõustamine, koostöö riskihindamisel jt). Muudes sektorites on turupõhine süsteem siiski põhjustanud olukorra, kus tööandja valib tööohutuse ja töötervishoiu teenuste sisu ning peab kandma kulud. Sellises olukorras, kus tööandja maksab teenuste eest ega ole huvitatud lisakulude kandmisest, ei ole teenuseosutajatel muud valikut kui teha töötajate tervisekontroll nii, nagu tööandja nõuab. Mõnikord tähendab see, et tööohutuse ja töötervishoiu teenuste valitud sisu võib olla ebapiisav ja ilma vajaliku järjepidevusega – näiteks võidakse töötajate terviseuuringuid teha ilma riskihindamiseks ja töökohal kokkupuute hindamiseks vajaliku seoseta. Kui uurijad küsisid täpsemalt töötervishoiuarstidega tehtava koostöö ja töötajate tervisekontrolli võimaliku kasulikkuse kohta, ei osanud tööandjate esindajad nimetada ühtki koostööst töötervishoiuarstidega tulenevat kasulikku tegurit ega eeldatavat konkreetset tulemust.

#### ▪ Juhtimisstiili ja sotsiaalsete suhete roll

Üldine juhtimisstiil näib mõjutavat tööohutuse ja töötervishoiu korraldust ettevõttes. Kõigis ettevõtetes oli juhtkond oma sektori ettevõtete juhtimisel suure kogemusega. Vestluste ja vaatluste põhjal leidsid uurijad, et uuritud ettevõtetes oli kõige tavalisem juhtimisstiil „juhtkonna määratud“ (Titov *et al.*, 2013). Seda juhtimisstiili peeti potentsiaalselt kahjulikuks, sest töötajad ei osalenud otsustamisel ega tööohutuse ja töötervishoiu tegevuses ning nad ei saanud tagasisidet. Võib öelda, et nendes ettevõtetes olid nõudlikud ja ranged juhid, kes eeldasid ja ootasid, et nende juhiseid peavad järgima kõik töötajad (hotelli-, restorani- ja toitlustussektor, põllumajandus ja tootmine). Samas mõnes ettevõttes, kus juhid kasutasid juhtkonna määratud juhtimisstiili, soodustasid nad ka teatavat

suhtlemist töötajatega, et jagada oma ideid tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas. Ühes ettevõttes (EE6) leidsid uurijad, et omanik-juht kasutas nii suunavat kui ka toetavat stiili, andes töötajatele tööjuhised ja -suunised (selged tööülesanded ja nõuded), mis aitasid luua positiivse töökeskkonna, kus oli olemas psühholoogiline toetus ja mis oli sõbralik. Sellel näis olevat kaudne, kuid positiivne mõju tööohutusele ja töötervishoiule.

Uurijad tuvastasid ka mitu ettevõtet, mis selgelt väärtustasid ohutust ning seda kirjeldati tööohutuse ja töötervishoiu strateegias ja ettevõtte ohutuspoliitikas. Lisaks peeti seda töö kvaliteedi ja tulemuslikkuse oluliseks osaks. See olukord esines väikeses laoettevõttes, väikeses energiaettevõttes, palkmajade tootmisettevõttes ja kahes väikeses ehitusettevõttes. Energiaettevõtte tööandja esindaja märkis: „Oleme kuulnud uutelt töötajatelt, et nad tahavad ettevõttes töötada, sest meie maine on hea. Meie sektoris tähendab see automaatselt ka seda, et ka ohutuskultuur peab olema hea – töötame üsna suure riskiga valdkonnas.“ (Tööandja esindaja, EE4)

Uurijad leidsid, et enamikus uuritud ettevõtetest hinnati häid sotsiaalseid suhteid, mis võib omakorda avaldada tööohutuse ja töötervishoiu tavadele kaudset, ent positiivset mõju, teisiti kui konfliktsemates töökohtades. Vestlustel osalenud töötajad ja tööandjad arvasid, et see on tingitud ettevõtete väiksusest – nad tunnevad end „ühise perena“ (EE6, EE7, EE15) või tegutsevad pereettevõttena (EE9 ja EE10). Hotelli-, restorani- ja toitlustussektoris (EE13, EE14, EE16) saab öelda, et kõrgema astme juhid kasutavad juhtkonna määratud juhtimisstiili. Töötajad tegid pigem ainult seda, mida neil kästi, selle asemel, et tegutseda ise ning võtta isiklik initsiatiiv ja vastutus. Omanik-juhid keskendusid peamiselt klientide rahulolule ja nende teenindamisele.

Juhtimisstiili ja kohustuste mõju tööohutusele ja töötervishoiule võib hinnata ka selle järgi, kuidas eraldatakse tööohutusele ja töötervishoiule ressursse. Enamikus uuritud ettevõtetest (15 ettevõttes 20st) ei investeerinud omanik-juht otseselt tervishoidu ja ohutusse, töötervishoiu edendamisse ega töötajate koolitamiselle. Selle põhjuseks oli suur kaadrioolavus (hotelli-, restorani- ja toitlustussektor ning põllumajandus) ning tööandjate teadmatus ja huvipuudus teema vastu. Lisaks peeti tööohutuse ja töötervishoiu kulusid üksnes tööandja kuluks, mitte investeeringuks inimkapitali säilitamiseks.

Kui töökohas olid olemas toetavad sotsiaalsed suhted, tekkis inimestevahelisi pingeid ja konflikte väiksema tõenäosusega. Sellegipoolest saab üht uuritud hotelli (EE16) iseloomustada kui konfliktset ja suhtlemishäiretega ettevõtet – töötajaskond jagunes eestlasteks ja venelasteks, kogenud ja algajateks töötajateks, eakateks ja noorteks ning ajutisteks ja alalisteks töötajateks. Organisatsioon oli jagunenud kõigis nendes suundades. Konfliktid tekkisid ebapiisava suhtluse, ühiste ressursside vähesuse ning konkurentsi ja konfliktide ohjamise meetmete puudumise tõttu. Uurijad leidsid, et (eriti) nii juhil kui ka vestlustel osalenud töötajatel puudus valmisolek ja puudusid teadmised, kuidas lahendada konflikte. Samuti puudus neil arusaam harmooniliste töösuhete kasulikkusest motiveeriva töökeskkonna loomisel, tõhusas suhtluses ning töötajate kaasamisel tööohutuse ja töötervishoiu tegevustesse ja protsessidesse.

#### ▪ **Väärtusahela mõju ettevõtte tööohutuse ja töötervishoiu juhtimisele**

Juhtumiuuringud näitasid ka, et enamikus uuritud ettevõtetes ei mõjuta **väärtusahel** tüüpiliselt tööohutuse ja töötervishoiu juhtimist. Seega näis näiteks, et tüürettevõtted või alltöövõtjad ei tundnud kohustust tõhustada tavaliselt, mis toetaksid töötajate osalemist tööohutuses ja töötervishoius.

Ehitussektoris võib aga suurprojektide korral tööohutust ja töötervishoidu mõjutada peatöövõtja, mida mainis Eesti ja Soome turgudel tegutsev ehitusettevõtte. Suurtel Soome ehitusettevõtetel on olemas sarnased ohutuspõhimõtted ja -eeskirjad sõltumata tegevuskohast ning need nõuded võivad varieeruda minimaalselt. Ühe ehitusettevõtte omanik-juht ütles seepärast, et Eesti ettevõtetes võivad

tööohutuse ja töötervishoiu nõuded alltöövõtjatele oleneda peatöövõtja päritoluriigist. See tähendab, et häid tavasid ei edastata väärtusahelas automaatselt ja selleks puudub stiimul, ent praegusel juhul näis, et Põhjamaade ettevõtte kohustab Eesti tütarettvõtet järgima häid tööohutuse ja töötervishoiu tavasid.

Juhtumiuuringute piiratuse tõttu ei saa ilma täiendavate üksikasjalike uuringuteta teha selles küsimuses sisulisi üldistusi. Olemasolevatest uuringutest saadud tõendid viitavad siiski, et töösuhetes on heade tavade edastamine vähene (Põhjamaade kontekstis hõlmab see tavaliselt tööohutust ja töötervishoidu). Pigem näis, et kohalikele juhtidele pakuti laialdast kaalutusõigust vastavalt kohalikele nõuetele ja tavadele (Sippola, 2011).

## 4 Kokkuvõtte ja peamised tähelepanekud

Juhtumiuuringutest ilmnes mitmesuguseid tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise tavasid Eesti kontekstis, sealhulgas mõningaid häid näiteid mikro- ja väikeettevõtetest, mis on pühendunud tööohutuse ja töötervishoiu tagamisele, kuid ka üldine suundumus teha tööohutuses ja töötervishoius võimalikult vähe (EU-OSHA, 2016b). Tööohutuse ja töötervishoiu tegevuseks eraldatud ressursside maht (inim-, aja-, finantsressursid) oli üldiselt üsna piiratud. Uurijad tuvastasid, et püsivad takistused tööohutuse ja töötervishoiu tõhusal juhtimisel on uuritud Eesti mikro- ja väikeettevõtetes järgmised:

- tööandjate ükskõiksus tööohutuse ja töötervishoiu suhtes, keskendumata kohustustele ja vastutusele;
- töötajate vähene osalemine tööohutuse ja töötervishoiu tegevuses;
- tööohutuse ja töötervishoiu kohustuste vähene teadmine;
- regulaarsete töökoha auditite/kontrollide ja riskijuhtimise puudumine;
- tööohutuse ja töötervishoiu koolituse ja tervisekontrolli ebapiisav pakkumine;
- ebapiisav tööohutuse ja töötervishoiu teabevahetus juhtkonna ja töötajate vahel;
- töötajate valitud esindajate puudumine või formaalsus ohutusesindajate määramisel, kellel on juhtkonnas muud rollid;
- passiivne ohutusjuhtimine koos vähese huviga tööohutuse ja töötervishoiu programmide/tavade vastu ning aja- ja tahtepuudus käsitleda tööohutust ja töötervishoidu;
- psühhosotsiaalsete riskide vähene teadvustamine ja vähesed teadmised nende haldamise kohta.

Olulisim oli siiski see, et tajuti tööohutuse ja töötervishoiu jaoks eraldatud ressursside (inim-, aja- ja finantsressursid) puudumist.

Neid takistusi raskendab asjaolu, et nii tööandjad kui ka töötajad suhtuvad paljudesse riskidesse automaatselt kui millessegi, „mis kuulub töö juurde“. Nii tööandjatel kui ka töötajatel näis olevat suhtumine, et ohtlike olukordadega peavad tegelema töötajad ise. Kohustuste määramisel üksiktöötajatele siirdus tähelepanu tööprotsessi juhtimisel organisatsioonilistest probleemidest eemale. Kokkuvõttes leidsid uurijad, et tööandjatel (ja mõningal määral ka töötajatel) puudub initsiatiiv ja huvi tööohutuse ja töötervishoiu suhtes, mida raskendab ebapiisav suhtlus juhtkonna ja töötajate vahel tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes.

Lisaks sellele puudusid ettevõtlusega seotud ja sektoriomased tegevused, kampaaniad ja juhised, mis oleksid spetsiaalselt kohandatud mikro- ja väikeettevõtetele, et edendada head tööohutust ja töötervishoidu. Vestluste ja töökoha külastuste tulemuste põhjal võib tuua siiski esialgseid näiteid ja kirjeldada tegevusi, mis võiksid suurendada tööohutust ja töötervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes. Neid on olemas juhtkonnale ja töötajatele.



#### Juhtkonna aspektid:

- omanik-juhi pühendumine töökoha ohutusele, mis on lõimitud ettevõtte üldisesse juhtimissüsteemi;
- juhtkond näitab ohutuse tähtsust iga päev ja mitmesuguse tegevusega (nt juht kasutab isikukaitsevahendeid, räägib ohutusest, ohtlike töövahendite ja masinate regulaarne asendamine);
- omanik-juhi valmisolek investeerida ressursse tööohutusse ja tervishoidu;
- omanik-juhi ja väliste pädevate ametiasutuste tehtavad ohutuskontrollid, lisaks regulaarsed kontrollid, tagasiside ja suulised märkused ohutuse rikkumise kohta töö ajal, et parandada töötajate ohutuskäitumist;
- ohutusküsimuste korrapärane arutamine kohtumistel ja avatud/vahetu suhtlemine omanik-juhiga;
- tööohutuse ja tervishoiu suuniste, riskihindamise, ehitusplatside ohutuskavade olemasolu (ehitussektor);
- juhtkond näitab töötajatele, kui palju väärtustab ettevõtte ohutust;
- toetavad ja olemasolevate ressurssidega reguleerivad asutused, mis on kättesaadavad ja levitavad teavet (mitmesuguste vahendite kaudu) ning võivad seega tõhustada töötajate esindatust;
- igapäevaste tööülesannete pädev järelevalve, mida tööandjad teevad koos töötajate esindajatega, et tagada töötajate selline töötamine, mis ei kahjusta nende tervist ega ohutust.

#### Töötajate esindatus ja kaasamine:

- töötajate osalemine tööohutuse ja tervishoiu tegevuses, sealhulgas esindatus ja osalemine tööohutuse ja tervishoiu juhtimises rohkem, kui mida on vaja üksnes nõuete formaalseks täitmiseks;
- tööohutuse ja tervishoiu teadmiste ja teabe omandamine;
- regulaarne tööohutuse ja tervishoiu koolitus (töötajate tööohutuse ja tervishoiu koolitamises osaleb omanik-juht).

Tööohutus ja tervishoid on Eestis viimastel aastatel oluliselt paranenud (riiklike tööohutuse ja tervishoiu programmide kaudu, mida on mainitud eespool). Probleeme siiski veel on. On huvitav, et Eesti mikro- ja väikeettevõtete praeguste tööohutuse ja tervishoiu tavade praegustes uuringutes tuvastatud peamised prioriteedid ja probleemid on jäänud viimase 15 aasta jooksul samaks (Reinhold *et al.*, 2009; Järvis *et al.*, 2013). Need probleemid on näiteks see, et puudub valitsuse ja sotsiaalpartnerite poliitiline tahe arendada tööohutuse ja tervishoiu poliitikat; puuduvad õigusaktid, eelkõige tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seadus, mis vabastaks töötaja ja tema perekonna tööõnnetuse või tööga seotud haigusega kaasnevate hüvitiste, tugitegevuse ja rehabilitatsiooni kulude kandmisest; riskihindamine on puudulik ja riskihindamise vajalikkust ei teadvustata; puudub tervishoiuarstide ja Eesti Haigekassa kokkulepe rahastada rehabilitatsiooniteenuseid; ning puudub tööandjate, töötajate ja tervishoiuarstide koostöö. Arvame, et need küsimused on kõige olulisemad, mille käsitlemine aitaks kaasa tööohutuse ja tervishoiu tõhustamisele Eestis tulevikus.

## Viited

- Didla, S., Mearns, K. ja Flin, R. (2009). Safety citizenship behaviour: a proactive approach to risk management. *Journal of Risk Research*, 12(3-4):475-483.
- Eamets, R. (2013). Labour market and labour market policies during the great recession: the case of Estonia. *IZA Journal of European Labour Studies*, 2(4). Avaldatud aadressil: <https://link.springer.com/article/10.1186/2193-9012-2-4>
- Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL) (dateerimata) Meist. Avaldatud aadressil: <http://www.eakl.ee/index.php?pid=418&lang=7>
- Estonia.eu (dateerimata) Rahvused. Avaldatud aadressil: <http://estonia.eu/>
- ETUI (European Trade Union Institute) (2015) Industrial Relations in Estonia: background summary. Avaldatud aadressil: <https://www.etui.org/ReformsWatch/Estonia/Industrial-relations-in-Estonia-background-summary>
- EU-OSHA (2016a). *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2). Overview Report: Managing Safety and Health at Work*. Publications Office of the European Union: Luxembourg. Avaldatud aadressil: [https://osha.europa.eu/sites/default/files/ESENER2-Overview\\_report.pdf](https://osha.europa.eu/sites/default/files/ESENER2-Overview_report.pdf)
- EU-OSHA (2016b). Contexts and Arrangements for Occupational Safety and Health in Micro and Small Enterprises in the EU-SESAME Project. Publications Office of the European Union: Luxembourg. Avaldatud aadressil: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>
- Eurofound (2013). *Restructuring in SMEs: Estonia*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Dublin. Avaldatud aadressil: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/Restructuring-in-SMEs-Estonia.pdf>
- Eurofound (2015). Living and working in Estonia'. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Avaldatud aadressil: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/estonia/estonia-working-life-country-profile>
- Eurofound (2016). *Sixth European Working Conditions Survey*. Publications Office of the European Union: Luxembourg. Avaldatud aadressil: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1634en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf)
- Euroopa Komisjon (2014). *Enterprise and Industry, 2014 SBA Fact Sheet Estonia*.
- Järvis, M., Virovere, A. ja Tint, P. (2013). Knowledge management: a neglected dimension in discourse on safety management and safety culture – evidence from Estonia. Proceedings of the Latvian Academy of Sciences. Section B. Natural, Exact, and Applied Sciences. The Journal of Latvian Academy of Sciences, 5:5-17.
- Kallaste, E. ja Woolfson, C. (2013). Negotiated responses to the crisis in the Baltic countries. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 19(2): 253-266.
- Kattel, R. ja Raudla, R. (2013). The Baltic republics and the crisis of 2008-2011. *Europe-Asia Studies*, 65(3):426-449.

- Kesküla, E. (2013). Fiddling, drinking and stealing: moral code in the Soviet Estonian mining industry. *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 20(2):237-253.
- Tööinspeksioon (2015). *Work Environment 2014*. Tallinn. Avaldatud aadressil: [http://www.ti.ee/fileadmin/user\\_upload/failid/dokumendid/Meedia\\_ja\\_statistika/Toeokeskkonna\\_uelevaated/2014/TKY\\_2014\\_ik.pdf](http://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaated/2014/TKY_2014_ik.pdf)
- Tööinspeksioon (2016). *Work Environment 2016*. Tallinn. Avaldatud aadressil: [http://www.ti.ee/fileadmin/user\\_upload/failid/dokumendid/Meedia\\_ja\\_statistika/Toeokeskkonna\\_uelevaated/2015/tookeskkond\\_2016\\_ENG.PDF](http://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaated/2015/tookeskkond_2016_ENG.PDF)
- Martimo, K.-P. (2005). Strengthening of the service provision of occupational health in Estonia. In Lehtinen, S. (ed.), *Occupational Health Services in Estonia: Estonian-Finnish Twinning Project on Occupational Health Services 2003-2004*. Finnish Institute of Occupational Health: Helsinki.
- Masso, J., Espenberg, K., Masso, A., Mierina, I. ja Philips, K. (2012). *Growing Inequalities and Its Impacts in the Baltics*. Country Report for the Baltic States Estonia, Latvia, Lithuania. GINI country report Baltics.
- Occupational Health and Safety Act (1999). Avaldatud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525022015005/consolide>
- OECD (2010). *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies Estonia*. OECD: Paris.
- OECD (2013). OECD. Stat. Trade union density. Avaldatud aadressil: <https://stats.oecd.org/>
- OECD (2014a). Urgent action needed to tackle rising inequality and social divisions, says OECD. 18. märts. Avaldatud aadressil: <http://www.oecd.org/newsroom/urgent-action-needed-to-tackle-rising-inequality-and-social-divisions-says-oecd.htm>
- OECD (2014b). *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*. OECD Publishing. Avaldatud aadressil: [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en)
- OECD (2015). *Focus on Health Spending: OECD Health Statistics 2015*. Avaldatud aadressil: <http://www.oecd.org/health/health-systems/Focus-Health-Spending-2015.pdf>
- Pettai, V. ja Hallik, K. (2002). Understanding processes of ethnic control: segmentation, dependency and co-optation in post-communist Estonia. *Nations and Nationalism*, 8(4):505-529.
- Reinhold, K., Jarvis, M. ja Tint, P. (2009). Risk observatory: a tool for improving safety and health at workplace. *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 15(1):101-112.
- Reinhold, K., Jarvis, M. ja Tint, P. (2015). Practical tool and procedure for workplace risk assessment: evidence from SMEs in Estonia. *Safety Science*, 71:282-291.
- Robson, L.S., Clarke, J.A., Cullen, K., Bielecky, A., Severin, C., Bigelow, P.L., Irvin, E., Culyer, A. ja Mahood, Q. (2007). The effectiveness of occupational health and safety management system interventions: a systematic review. *Safety Science*, 45(3):329-353.
- Santos-Reyes, J. ja Beard, A. (2008). A systemic approach to managing safety. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 21(1):15-28.
- Sippola, M. (2011). Nordic subsidiaries in the Baltic States: is model transfer possible? *Employee Relations*, 33(4):356-374.
- Statistikaamet (2015a). WQU49: Enterprises by group of enterprises and share of employees who have undergone health surveillance during the last 3 years. Avaldatud aadressil:

<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=WQU49&lang=1>

Statistikaamet (2015b). *Eesti statistika aastaraamat 2015*. Tallinn. Avaldatud aadressil:

<http://www.stat.ee/90732>

Statistikaamet (2015c). WQU51: Enterprises by group of enterprises and existence of inspector of work environment. Avaldatud aadressil:

<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=WQU51&lang=1>

Statistikaamet (2015d). WQU52: Employees by group of employees and existence of inspector of work environment in the enterprise. Avaldatud aadressil:

<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=WQU52&lang=1>

Titov, E., Virovere, A., Meel, M. ja Kuimet, K. (2013). Estonian managerial values in value systems in ensuring the sustainability of organizations. *Journal of Management and Change*, 1/2(30/31):66-81.

Tööinspeksioon (2013). AS YIT Ehituse eestvedamisel valmisid kolm tööohutusalast õppefilmi. Avaldatud aadressil:

[https://www.ti.ee/fileadmin/user\\_upload/failid/dokumendid/Meedia\\_ja\\_statistika/Teavitust\\_egevus/Infokirjad/2013/infokiri\\_nr\\_26/august2013\\_uudised2.pdf](https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Teavitust_egevus/Infokirjad/2013/infokiri_nr_26/august2013_uudised2.pdf)

Woolfson, C. ja Vanadzins, I. (2014). Historical and contemporary challenges to workplace health and safety practice in Latvia. *Policy and Practice in Occupational Health and Safety*, 12(2):47-65.

Woolfson, C., Calite, D. ja Kallaste, E. (2008). Employee 'voice' and working environment in the new Member States: translating policy into practice in the Baltic States. Teoses: Walters, D. ja Nichols, T. (toim.), *Workplace Health and Safety: International Perspectives on Worker Representation*. Palgrave Macmillan: London.

**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 tööohutuse ja töötervishoiu teavet 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