

ENNETUSTEENUSTE ROLL TÖÖOHUTUSE JA TÖÖTERVISHOIU NÕUETE TÄITMISE TOETAMISEL POOLAS

Taustteave

Tõhusate tööohutuse ja töötervishoiu tavade edendamine on ohutamate ja tervislikumate töökohtade jaoks üks põhielemente. Tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise korra ja tavade täiustamist erinevates tööstussektorites ja eri suurusega ettevõtetes (suured, keskmise suurusega ja väikesed ettevõtted) ergutavad, toetavad ja säilitavad mitmesugused nii ettevõtete sisesed kui ka välised institutsioonilised osalejad ja protsessid. Teadusuuringud toovad muu hulgas esile tööohutuse ja töötervishoiu reguleerivate riiklike asutuste, nt tööinspeksioonide ja ennetusteenistuste olulise rolli ¹. Käesolev poliitikaülevaade on osa Poolas korraldatud uurimisprojektist, mille eesmärk oli saada lisateavet selle teema kohta.²

Poolas on olemas kahte liiki ennetusteenuseid: tööohutuse ja töötervishoiu teenused/eksperdid ning töötervishoiuteenused. Töötervishoiu ja tööohutuse ennetusteenistus on muu hulgas üksus, mis tagab, et on tehtud riskihindamine, ning annab tööandjatele ja töötajatele tehnilist teavet ja nõu kõige tõhusamate vahendite kohta töötervishoiu ja tööohutuse sätete järgimisel. Ennetusteenuste teine oluline osa on töömeditsiin. Töömeditsiinisüsteem põhineb kolmel institutsionaalsel tasandil: töömeditsiiniinstituut, piirkondlikud töömeditsiinikeskused, mis koordineerivad töötervishoiuüksustesse tervisekontrolli suunamise keskust, ning töötervishoiuüksused, mis pakuvad töötajatele tööalast tervisekontrolli. Töömeditsiiniteenistused ja kliinikutes töötavad töötervishoiuarstid viivad läbi nõutavaid tööalaseid tervisekontrolle, tehes kindlaks, kas töötajate tervis võimaldab neil tööd teha.

Selles poliitikaülevaates keskendutakse töötervishoiuteenistuste ning tööohutuse ja töötervishoiu ekspertide ennetusteenuste rollile ja ülesannetele, andes teavet nende tegevuse ulatuse ja probleemide kohta, mis on Poola töötervishoiu ja tööohutuse ennetussüsteemi oluline element.

Töötervishoiuteenused

Töötervishoiuteenistused loodi selleks, et kaitsta töötajate tervist negatiivsete töötingimuste eest ja pakkuda ennetavaid tervishoiuteenuseid. Töötervishoiuteenistuste kohustused põhinevad töötajate tervise korrapärasel jälgimisel, mis võimaldab hinnata nende tervislikku seisundit ja teha kindlaks töötingimustega seotud kahjulikud tegurid. Sellise jälgimise käigus selgitavad arstid kontrollitavatele isikutele, kuidas ennetada negatiivseid tervisemõjusid ja hallata tervist.³

Töötervishoiuteenistuste personal koosneb arstidest, õdedest, psühholoogidest ja muudest asjakohase kvalifikatsiooniga spetsialistidest, kes täidavad multidistsiplinaarseid ülesandeid. Töötervishoiuteenistused koosnevad tervishoiuteenuste osutajatest, sh kohalikest töömeditsiinikeskustest, teadus- ja arendusüksustest ning meditsiiniülikoolidest (joonis 1). Töömeditsiini praktikud tegutsevad sõltumatult tööandjatest, töötajatest ja nende esindajatest, et tagada objektiivsus ja erapooletus.

¹ EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, „Improving compliance with occupational safety and health regulations: an overarching review“ (Töötervishoiu ja tööohutuse eeskirjade järgimise parandamine: põhjalik ülevaade), 2021. <https://osha.europa.eu/en/publications/improving-occupational-safety-and-health-changing-world-work-what-works-and-how>

² Uuringuaruanne, millel see poliitikaülevaade põhineb, on kättesaadav aadressil: <https://osha.europa.eu/en/publications/polands-approach-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-role-labour-inspectorate-and-prevention-services>

³ Ministerstwo Zdrowia. Medycyna Pracy. Lisateave on aadressil <https://archiwum.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/medycyna-pracy/>

Joonis 1: tööhutuse ja töötervishoiu raamistik



Allikas: Ecorys ja NIOM

Töötervishoiuteenistuste põhiülesanne on tööalaste tervisekontrollide pakkumine. Töölase tervisekontrolli peab läbima iga töötaja, olenemata ametikohast või töö liigist. Need ei kehti kogu töötajaskonnale, sest see kohustus hõlmab ainult töötajaid, kellel on korrapärased töösuhted. Seetõttu jäävad välja tsiviilõiguslike lepingute ja muude ebatüüpiliste tööhõivevormide alusel töötavad töötajad. Nimelt peavad ettevõtted suunama töötajad tervisekontrolli. Kõige sagedamini vastutavad töötervishoiu ja tööhutuse ennetusteenistused (ettevõttesisesed või -välised) või väiksemates ettevõtetes seda rolli täitvad pädevad töötajad tööalasesse tervisekontrolli suunamise eest. Need suunamised peaksid põhinema valitud töötajate töörisi hinnangul, milles tuuakse ära töökohas esinevad tööhutus- ja töötervishoiuriskid. Nende suunamiste alusel teevad töötervishoiuarstid töölaseid tervisekontrollidele. Seetõttu on riskihindamise kvaliteet ettevõttes töölase tervisekontrolli kvaliteediga tihedalt seotud. Üldiselt tehakse töösuhte ajal vastavalt arsti juhiste reguleeritud kolme liiki töölaseid tervisekontrollidele – töölevõtueelsed ja perioodilised kontrollid ja kontrollprofülaktilised läbivaatused.

Üldiselt osutavad töötervishoiuteenistuste põhijäreldused töötervishoiutegevuse järgmistele aspektidele:

- **Töölased tervisekontrollid ja nende ennetav roll.** Kuigi tööalastel tervisekontrollidel on kindel ulatus, on võimalik korraldada ka täiendavaid ennetavaid kontrolle. Töötervishoiuarstid ei kasuta seda võimalust siiski täielikult ära, keskendudes kohustuslikele protseduuridele.
- **Töötervishoiu kättesaadavuse piirkondlikud erinevused.** Töötervishoiuteenuste kättesaadavus oleneb piirkonnast ja linna- või maakeskuste suurusest. Suuremates linnades on parem juurdepääs töötervishoiuarstidele ning väiksemates linnadel ja maapiirkondades võib esineda teatud takistusi tervisekontrollidele juurdepääsul.
- **Töölaste tervisekontrollide hõlmavus (näide: põllumajandus).** Kuigi tööalased tervisekontrollid on põhimõtteliselt kohustuslikud kõigile töötajatele, muutub olukord keerulisemaks, kui tööhõive toimub teistsugusel alusel kui traditsiooniline töösuhe, näiteks põllumajanduses. Põllumajandustootjad ei kasuta sageli tavapäraseid töösuhteid, seega on individuaalsete põllumajandustootjate jaoks töölaste ennetavate tervisekontrollide läbimine vabatahtlik ja põllumajandustootjad kannavad need kulud ise.

Tööhutuse ja töötervishoiu teenused / tööhutuse ja töötervishoiu eksperdid (Bezpieczeństwo i Higiena Pracy – BHP)

Tööhutuse ja töötervishoiu ennetusteenistus võib olla ettevõttes eraldi üksus/ametikoht, mille ülesanne on korraldada ennetustegevusi, et kaitsta töötajaid kutseohutuse eest, parandada tööhutuse ja töötervishoiu tingimusi ning nõustada tööandjat. Tööhutuse ja töötervishoiu eksperdid võivad olla ka välised konsultandid, keda palgatakse tööhutuse ja töötervishoiu teenuste osutamiseks – see võib olla kas pidev või erakorraline konsultatsioon konkreetse ülesande täitmiseks (vastavalt ettevõtte vajadustele). Tööhutuse ja töötervishoiu ekspertidel on ohutute ja tervislike töötingimuste tagamisel oluline roll. Poola keeles on selle teenuse nimetus „tööhutus ja hügieen“ (Bezpieczeństwo i higiena pracy – BHP), mis peegeldab teataval määral selle piiratud seotust terviseküsimumustega.

Üldiselt on vaja rohkem uuringuid ja andmeid, et anda usaldusväärsem hinnang tööhutuse ja töötervishoiu ennetusteenistuste/-ekspertide rollile ja tegevusele. Nimelt puuduvad üleriigilised statistilised ja majandusandmed tööhutuse ja töötervishoiu ennetusteenistuste tegevuse kohta ning olemasolevad kvalitatiivsed allikad on killustatud. Seetõttu on seda dünaamilist, mitmekesist ja killustunud keskkonda keeruline kirjeldada.

Tuleb märkida, et CIOP-PIBi 2021. aasta uuringus koguti huvitavaid andmeid ja teavet ettevõttesisestest ja -välisest ennetusteenistuste profiili, tegevuste ja probleemide kohta⁴. Kokkuvõttes käsitlevad tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide / tööhutuse ja töötervishoiu ennetusteenistustega seotud põhijäreldused järgmisi aspekte:

- **Tööhutuse ja töötervishoiu välisüksusi on ligikaudu 5600** (välised tööhutuse ja töötervishoiu üksikeksperdid ning ettevõtted, kes osutavad väliseid tööhutuse ja töötervishoiu teenuseid) ning ettevõttesisestest ennetusteenistustest töötab 26 000–32 000 töötajat. Lähiaastatel kasvab eeldatavasti nõudlus välisest tööhutuse ja töötervishoiu ennetusteenuste järele.
- Tööhutuse ja töötervishoiu juhtimises **esineb** seoses ennetusteenustega **suundumus erastamisele ja turupõhistele lahendustele** (allhanke suundumus).
- **Tööhutuse ja töötervishoiu välis- ja siseekspertide pädevusala erineb praktikas.** Kuigi tegevuste üldine ulatus keskendub riskihindamise ning tööhutuse ja töötervishoiu koolituse pakkumisele, on tööhutuse ja töötervishoiu sise- ja välisekspertide töö dünaamiliselt mõningaid erinevusi. Tööhutuse ja töötervishoiu siseekspertid keskenduvad kohustuslikele tööhutuse ja töötervishoiu nõuete täitmisele, samas kui välisekspertid palgatakse pigem konkreetsemate ülesannete täitmiseks.
- **Jätkuv arutelu üldisemate profiilidega ja spetsialiseeritumate tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide üle.** Käimas on arutelu tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide kvalifikatsioonide arengusuuna üle. Ühest küljest leiavad mõned, et tööhutuse ja töötervishoiu eksperdid peaksid omandama spetsiifilisemaid teadmisi, mis keskenduvad konkreetsetele sektoritele, näiteks ehitusele, või konkreetsetele teemadele, näiteks kemikaalide käitlemisele töökohas. Teisest küljest märgivad teised, et töötervishoiu ja tööhutuse eksperdid peaksid omandama põhjalikud töötervishoiu ja tööhutuse teadmised ning – mis kõige olulisem – praktilised kogemused ettevõtetega töötamisel.
- **Jätkuv arutelu tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide kvalifikatsioonide⁵ ja nende osutatavate teenuste ulatuse üle.** Sellele lisandub asjaolu, et puudub süsteemne käsitus

⁴ Dobrzyńska, M. (2021). *Chakterystyka służb bhp w Polsce – wyniki badania*. *Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka*, nr 8/2021. (Tööhutuse ja hügieeni teenuste eripära Poolas – uuringu tulemused. Tööhutus. Teadus ja praktika, nr 8/2021) https://m.ciop.pl/CIOPPortalWAR/file/92887/20210824115058&BP_8_2021_16_19.pdf

⁵ Tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide kvalifikatsiooni reguleerib ministrite nõukogu 2. septembri 1997. aasta määrus tööhutuse ja töötervishoiu teenuse kohta. Selles kirjeldatakse tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide (nii sise- kui ka välisekspertide) kvalifikatsioone. Määruses nõutakse kas tehniku kvalifikatsiooni tööhutuse ja töötervishoiu valdkonnas, eelkõige kõrghariduse omandamist tööhutuse ja töötervishoiu valdkonnas, või kraadiõpet selles valdkonnas. Määrusega nähakse ette tingimused, sh hariduslik taust ja erialane töökogemus, mis on vajalikud töötaja ametialaseks edutamiseks, kes täidab järjestikku tööhutuse ja töötervishoiu spetsialisti, vanemspetsialisti ja peaspetsialisti ülesandeid. Ühe töötajaga tööhutuse ja töötervishoiu üksuste töötajad peaksid vastama vähemalt vanemohutusinspektori kvalifikatsiooninõuetele, mitme töötajaga üksuste juhid peaksid vastama vähemalt tööhutuse ja töötervishoiu spetsialisti ametikoha nõuetele. Asjakohase

töötervishoiu ja tööhutuse ekspertide hariduse kvaliteedi ning nende kvalifikatsiooni ja teenuste järelevalveks. Eespool nimetatud 2020. aasta uuring hõlmas 500 tööhutuse ja töötervishoiu eksperdi küsitlust (mis näitas, et enamikul vastajatel, eelkõige tööhutuse ja töötervishoiu väliseksperditel, oli kõrgharidus). Tõepoolest, 49,8% tööhutuse ja töötervishoiu väliseksperdistest ning 32% tööhutuse ja töötervishoiu siseeksperdistest omab kõrgharidust, mis keskendub konkreetselt tööhutusele ja töötervishoiule.

- **Tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide kutsetegevust soodustavad ja takistavad tegurid.** Küsitletud tööhutuse ja töötervishoiu eksperdid tõid välja järgmised probleemid, mis takistavad nende kutsetegevust: töötajate ja tööandjate vähene teadlikkus tööhutuse ja töötervishoiu tähtsusest ning ettevõtte tasandil ohutuskultuuri loomise probleem. Samas leiavad eksperdid rahuldust valdkonna pakutavatest võimalustest isiklikuks ja professionaalseks arenguks, sisukast inimestevahelisest suhtlusest ja huvitavast projektitööst.

Tööhutuse/töötervishoiu ning töötervishoiu ennetusteenistuste väljakutsed

Töötervishoiu ning tööhutuse/töötervishoiu ekspertide tegevust kujundab majandus, kus domineerivad VKEd, mis sunnib neid teenistusi välja töötama lähenemisviise, mis on kohandatud VKEde vajadustele ega koorma neid rahaliselt. Majanduse struktuur mõjutab ka tööhutuse ja töötervishoiu valdkonna töötajaid, sest mikro- ja väikeettevõtetes töötavad inimesed ei pruugi saada sama taseme tööhutuse- ja töötervishoiualast kaitset ja katvust (nagu suuremates ettevõtetes). Need ettevõtted eraldavad tööhutuse ja töötervishoiu juhtimiseks tavaliselt vähem ressursse ning keskenduvad pigem tööhutuse ja töötervishoiu miinimumnõuete täitmisele.

Tööhutuse/töötervishoiu ja töötervishoiu ennetusteenistused seisavad silmitsi ka teatud inimressurssidega seotud probleemidega ning kuigi põhjused on erinevad, on probleem sarnane. Tööhutuse ja töötervishoiu ennetusteenistuste/ekspertide teenuste nõudlus võib suurened. Samas erinevad tööhutuse ja töötervishoiu ekspertide nõutavate oskuste prognoosid ning arutletakse, kas ettevõtted vajavad tööhutuse ja töötervishoiu eksperte, kellel on üldised või kitsad erialaoskused. Töötervishoiuteenistusi ohustab töötervishoiuarstide arvu vähenemine, mis on muu hulgas tingitud üleminekust ettevõttesisestelt töötervishoiuarstidelt neile, kes on spetsialiseerunud tööalastele tervisekontrollidele. Töötervishoiuarstide nappus mõjutab riigi teatud osades või maapiirkondades juurdepääsu tööalastele tervisekontrollidele ning arstide suutlikkust kasutada täielikult ära tööalaste tervisekontrollide ennetavat potentsiaali.

Kokkuvõttes võib öelda, et tööhutuse/töötervishoiu ja töötervishoiu ennetusteenistused seisavad oma igapäevatoos silmitsi sarnaste probleemidega, mis tulenevad uue töömaailmaga seotud muutustest. COVID-19 pandeemia vastumeetmed näitasid, et mõlemad peavad välja töötama lähenemisviisid ja tegevused, mis vastavad dünaamiliselt muutuvatele vajadustele, mis mõjutavad organisatsioonilisi aspekte, sealhulgas nende oma töötajate tervist ja ohutust. Lisaks loovad sellised uued väljakutsed nagu platvormitöö, kaugtöö ja hübriidtöö, robotiseerimine ja algoritmide kasutamine lisavaldkondi, kus tuleb tagada tööhutuse ja töötervishoiu nõuete täitmine. Need väljakutsed sunnivad tööhutuse/töötervishoiu ja töötervishoiu spetsialiste end põhjalikult teavitama ja omandama pädevusi, et tulla toime nende uute väljakutsetega, rakendades neid teadmisi praktikas, näiteks tööhutuse ja töötervishoiu spetsialistid uute töövormidega seotud riskide kindlakstegemiseks ja lisamiseks riskianalüüsi või töötervishoiuarstid uute töövormidega seotud tervisehädade mõistmiseks.

Tööhutuse ja töötervishoiu alased teadmised ning tööhutuse ja töötervishoiu probleemide ja ekspertide tajumine töökohal on samuti tunnistanud väljakutseks tööhutuse ja töötervishoiu spetsialistide jaoks. Töötervishoiu ja tööhutuse ekspertide roll on enamikus Poola ettevõtetes otsustava tähtsusega. Siiski on tööhutuse ja töötervishoiu sektor üldiselt alahinnatud, nagu on rõhutatud koalitsiooni „Safe at Work“ kaheksandas aruandes. Uuringu „Work Safety in Poland 2021: The Role and Image of OSH Services“ (Tööhutus Poolas 2021. aastal: tööhutuse ja töötervishoiu teenuste roll ja maine) ⁶ näitas, et vaid 10% töötajatest ja 8% tööandjatest hindas tööhutuse ja töötervishoiu teenistuste tööd rohkem kui enne pandeemiat. See viitab olulisele probleemile, arvestades eelkõige, et kolm neljast tööhutuse ja töötervishoiu spetsialistist ei saanud töökoormuse

kõrgharidusega isikud, kellel on üheaastane töökogemus töötervishoiu ja tööhutuse üksuses, võivad osutada ettevõtetele töötervishoiu ja tööhutuse välisteenuseid.

⁶ Lisateave on aadressil

https://bezpieczniwpracy.pl/wp-content/uploads/2021/11/BHP_2021_Raport-Koalicji-Bezpieczni-w-Pracy.pdf

suurenemisest hoolimata piisavat palgatõusu. Aruandes rõhutati ka töötervishoiu ja tööohutuse sektori kriitilist probleemi: puudulik arusaam töötajate ohutusega seotud küsimuste tähtsusest. Vaatamata pandeemiale nimetas 51% uuringus osalenutest⁷ töötajate vähest huvi ohutusküsimuste vastu olulise probleemina. Võrdluseks märkis 48% sarnast teadmatust järelevalveasutuste, tööandjate või teenusepakkujate seas. Huvitaval kombel leidis vaid 16% vastanutest, et mõju ettevõtte tegevusele ja tuludele on nende töö kõige huvipakkuvam aspekt, ning 20% hindas kõrgelt oma ametikohast tulenevat mõjuvõimu.

Autorid: Ewelina Wołosik, Anna Chowaniec (Ecorys), Paulina Kaczmarek (Nofer Institute of Occupational Medicine – NIOM).

Projektijuhid: Lorenzo Munar ja Dietmar Elsler – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet (EU-OSHA).

Käesoleva poliitikaülevaate tellis Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet (EU-OSHA). Dokumendi sisu (sealhulgas selles esitatud arvamused ja/või järeldused) kajastab üksnes autorite, mitte tingimata EU-OSHA seisukohti.

Euroopa amet ega ükski selle nimel tegutsev isik ei vastuta järgmise teabe võimaliku kasutamise eest.

© Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, 2026

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

EU-OSHA autoriõigusega kaitsmata fotode ja muude materjalide kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba vahetult autoriõiguse omanikult.

⁷ CATI uuring viidi läbi 240 tööohutuse ja töötervishoiu spetsialistist ja juhust koosnevas rühmas.