

# Haridus – tõendid uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuringust (ESENER)

Kommenteeritud kokkuvõte

Autorid: Andrew Howard, Radoslaw Antczak (Oxford Research), Karen Albertsen (Team Arbejdsliv)

Projektijuhid: Ioannis Anyfantis, Xabier Irastorza (EU-OSHA).

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

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet ega ükski selle nimel tegutsev isik ei vastuta järgmise teabe võimaliku kasutamise eest.

© Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, 2023

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ameti autoriõigusega kaitsmata fotode ja muude materjalide kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguse omaja käest.

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

## Kommenteeritud kokkuvõte

### Sissejuhatus

Käesolevas aruandes esitatud võrdlev analüüs käsitleb uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuringu (ESENER) tulemusi haridussektoris mitmes olulises tööohutuse ja töötervishoiu haldamise valdkonnas, nt psühhosotsiaalsed riskid, tööohutuse ja töötervishoiu haldamist soodustavad ja takistavad tegurid ning töötajate kaasamine. Selleks võrreldi uuringus ESENERi tulemusi aastatel 2014–2019 haridussektoris, samuti võrreldi haridussektorit teiste sektoritega ning hinnati 2019. aasta ESENERi uuringus käsitletud uusi teemasid, nt digiüleminek ning töötervishoid ja tööohutus, väliste ennetusteenuste tajutav kvaliteet ja haiguspuhkuste jälgimine, arvestades samas ka alates COVID-19 pandeemia puhkemisest muutuva töökeskkonna mõju.

Haridussektori vastustes ESENERile ilmneb nende tegevuste ja meetmete ulatus, mis võeti ohutu töökeskkonna tagamiseks. Teatud määral võib neid käsitleda ELi töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiivi 89/391/EMÜ ning asjakohaste riiklike või valdkondlike õigusaktide kontekstis, mille eesmärk on soodustada töötervishoiu ja tööohutuse parandamise meetmete kehtestamist<sup>1</sup>. Tulemuste käsitlemisel tuleks siiski arvestada asjaolu, et need annavad pigem ülevaate tööohutuse ja töötervishoiu haldamist soodustavatest ja takistavatest teguritest haridussektoris, mitte kindlust seoses õigusaktidele vastavuse tasemega.

Uurimisküsimuste käsitlemisel kasutati uuringus tööohutuse ja töötervishoiu peamiste suundumuste tuvastamiseks mitut analüüsimeetodit, sealhulgas ESENERi tulemuste kahe muutujaga analüüsi, kirjanduse ülevaadet ning viie riigi haridussektori eri tasandite tööohutuse ja töötervishoiu riskide ja tavade juhtumiuuringuid. Lisaks kasutati ESENERi andmestikul põhinevaid regressioonanalüüse, et uurida tegureid, mis tõenäoliselt edendavad töötervishoiu ja tööohutuse head haldamist haridusasutustes.

Pärast peamiste tulemuste väljaselgitamist koostati rida haridussektorile suunatud poliitikasoovitusi, mille põhjal liikmesriigid ja asjaomased sidusrühmad saavad kavandada võimalikke järelmeetmeid.

Uuringu tulemused näitavad, et haridussektoris on vaja töötervishoiu ja tööohutuse juhtimise valdkonnas jõulisemat reageerimist. See soovitus põhineb mitmel allpool esitatud tähelepanekul ja hõlmab selliseid probleeme nagu tuvastatud lüngad tööohutuse ja töötervishoiu haldamises riikide vahel ja riikides, olulised luu- ja lihaskonna vaevused ning psühhosotsiaalsed riskid sektoris, õpetamise ümberkujundamine digiülemineku tõttu ja COVID-19 pandeemia jätkuv mõju.

### Peamised tähelepanekud

Peamised tähelepanekud olid järgmised.

- ESENERi uuringu põhjal tõdeti haridussektoris, et nende töökeskkonnale on omased olulised tööohutuse ja töötervishoiu riskid, eelkõige psühhosotsiaalsed riskid, nt vajadus tegelda keeruliste õpilaste ja lapsevanematega või ajasurve, ning luu- ja lihaskonna vaevuste riskid, mis tulenevad muu hulgas pikaajalisest istumisest ning korduvatest käe- või käsivarreliigutustest, samuti muud riskitegurid, nt vali müra jne.
- Tulemustest nähtub siiski, et asutuste ja riikide riskiteadlikkuse tase on erinev, kusjuures suur osa haridusasutustest ei ole teadlikud riskidest, mida eksperdid ja juhtivad esindajad peavad sagedaseks selles sektoris.
- Mõningaid erinevusi riskiteadlikkuse tasemes võib siiski osaliselt selgitada sellega, et riskide raskus on sektori lõikes erinev. Näiteks võib, aga ei pruugi õppeasutustel olla spetsiaalseid õppeüksusi, kus kasutatakse masinaid või kemikaale jne, ning kõrghariduskeskkonnas puututakse palju harvemini kokku keeruliste õpilastega.
- COVID-19 pandeemia puhkemine on riske suurendanud, eelkõige neid, mis on seotud digiülemineku ning luu- ja lihaskonna vaevustega. See on muu hulgas seotud veebipõhise õpetamisega, mille korral on keerulisem tagada, et õpilased oleksid tähelepanelikud ja tötäksid

<sup>1</sup> Nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. Euroopa Liidu Nõukogu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0391>

kaasa. See omakorda suurendab tööstressi. Juhtkondadele on avaldanud survet ka lapsevanemad, kes ei ole rahul otsustega koolide sulgemise ja muude meetmete kohta.

- On tehtud suuri pingutusi, et riske korrapäraselt hinnata – 77% asutustest teatas, et teeb selliseid hindamisi, mis näitab, et haridussektori tulemused selles valdkonnas on veidi üle ELi sektorite keskmise.
- Näib siiski, et riskihindamiste fookuses ja ulatuses on veel mõni lünk. Suuremat tähelepanu pööratakse ohutusele ja keemilistele riskidele, kuigi asutused tunnistavad, et peamised riskid on psühhosotsiaalsed riskid ning luu- ja lihaskonna vaevused. Lisaks jätvavad asutused, kus kasutatakse digitaalseid töövahendeid, kaugtööd ja töötajaid, kes ei ole asutuse palgal, nendega seotud riskid sageli tähelepanuta. Kuigi ESENER valmis 2019. aastal, näib, et haridusasutuste tööohutuse ja töötervishoiu haldamise süsteem ei olnud valmis COVID-19 pandeemiast tingitud ümberkorraldusteks haridussektoris.
- Võrreldes teiste sektoritega on haridussektor saavutanud häid tulemusi töötajate tervise edendamisel selliste meetmete abil nagu tervislik toitumine, sport, seljaharjutused jne. Kestliku tööelu toetamise meetmeid, mis põhinevad luu- ja lihaskonna vaevuste riskide vähendamisel, võetakse siiski üha vähem, mis ei näi olevat kooskõlas sektori peamiste riskidega.
- Kuigi enam kui pooltes asutustes on olemas menetlused töötajate toetamiseks pärast pikaajalist haiguspuhkust tööle naasmisel, näib, et nende arv väheneb riikides, kus nende vastuvõtmise tõenäosus oli väiksem – taas näib, et COVID-19 pandeemia tingimustes õpetamise võimalikke pingeid ja tagajärgi ei ohjata ennetavalt.
- ELi sotsiaalpartnerid rõhutasid sektori probleeme, mis tulenevad õpetajate piiratud arvust ja raskustest töötajaid hoida. Osalt on selle põhjus halvana tajutav töökeskkond. See näitab, et on ulatuslikumaid strateegilisi põhjusi tööohutuse ja töötervishoiu haldamisse investeerimiseks – see on vajalik, et muuta sektor uutele ja olemasolevatele töötajatele atraktiivsemaks.
- Regressioonanalüüse kasutati, et tuvastada tegurid, mis tõenäoliselt soodustavad tööohutuse ja töötervishoiu heade haldustavade kasutuselevõttu asutustes. Selleks kasutati analüüsides mitut mudelit sõltuvate muutujate (nt korrapärane riskihindamine) ja sõltumatute muutujate (nt asutuste suurus) vahelise seose väljaselgitamiseks. Need mudelid andsid kasulikke viiteid lähenemisviiside kohta, mis võivad suurendada tööohutuse ja töötervishoiu haldustavade juurutamise tõenäosust haridusasutustes, näiteks järgmised.
- Andmete analüüs näitab, et ettevõtetes, kus hinnatakse korrapäraselt töökoha riske, on tavaliselt määratud tööohutuse ja töötervishoiu esindajad ning neid ettevõtteid on kontrollitud.
- Andmete analüüs näitab, et digiüleminekuga seotud riskidega tegelevad tavaliselt need ettevõtted, kus on määratud tööohutuse ja töötervishoiu esindajad ning kus töötervishoiu ja tööohutuse küsimusi arutatakse korrapäraselt kõrgema juhtkonna tasandil. Psühhosotsiaalsete riskide tuvastamisel võib olla abiks psühholoog või töötervishoiuarst.
- Analüüsist selgus ka, et ülemuse ja töötaja vaheliste suhete lisamisel riskihindamisse on seos psühhosotsiaalsete riskide juhtimise meetmete kehtestamisega, nt otsustusõiguse suurendamine, konfliktide lahendamist käsitlev koolitus, konfidentsiaalne nõustamine ja töö ümberkorraldamise meetmed.

# Sissejuhatus

## Haridussektori uuringu põhielemendid ja ESENER

Kõnealune uuring on osa Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ameti (EU-OSHA) uurimisülesannetest, milles kasutatakse tõendeid uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuringust (ESENER) ja muid täiendavaid allikaid, et uurida põhjalikult tööohutuse ja töötervishoiu valdkonna suundumusi ja tavasid (EU-OSHA, 2022a).

Selle aruande koostamiseks uuriti põhjalikult haridussektorit, mis Eurostati 2021. aasta andmete<sup>2</sup> kohaselt annab tööd 7%-le ELi tööjõust ning millel on keskne roll kvalifitseeritud ja tootliku tööjõu loomisel ning ühiskonna üldisel edendamisel.

Uuringus keskenduti eelkõige haridussektori mitmele peamisele tööohutuse ja töötervishoiu riskile, nt luu- ja lihaskonna vaevused, psühhosotsiaalsed riskid, digiüleminekuga kaasnevad riskid ja COVID-19 pandeemiast tingitud hiljutine üleminek kaugtööle.

Nagu on selgitatud kontseptuaalset raamistikku käsitlevas 2. peatükis, juhinduti uuringus mitmest uurimisküsimusest sellistes valdkondades nagu riskiteadlikkus, tööohutuse ja töötervishoiu haldamine ning riskihindamine, sealhulgas psühhosotsiaalsete ja digiüleminekuga kaasnevate riskide juhtimine, tööohutuse ja töötervishoiu haldamist takistavad ja soodustavad tegurid ning töötajate esindatus töötervishoiu ja tööohutuse küsimustega tegelemisel.

Uuringus kasutati tööohutuse ja töötervishoiu valdkonna peamiste suundumuste määramiseks mitut andmeanalüüsi meetodit, sealhulgas ESENERi tulemuste kahe muutujaga analüüsi ja kirjanduse ülevaadet. Projekt hõlmas ka juhtumiuuringuid tööohutuse ja töötervishoiu riskide ja tavade kohta viies riigis (Taanis, Saksamaal, Iirimaa, Prantsusmaal ja Itaalias). Selle käigus analüüsiti dokumente ja küsitleti riiklikke sidusrühmi, et uurida peamisi riske ning tööohutuse ja töötervishoiu haldamise tavadid haridussektori eri tasanditel.

Kasutades logistilist regressiooni, käsitleti lisaks mitut uurimisküsimust, uurides tegureid, mis tõenäoliselt edendavad töötervishoiu ja tööohutuse head haldamist asutustes. Analüüsis kasutati tõendeid ESENERi 2019. aasta andmestikust haridussektori kohta, sealhulgas vastuseid konkreetsetele tööohutuse ja töötervishoiuga seotud küsimustele ning muud kontekstipõhist teavet haridusasutuste kohta, nt nende asukoht riigis ja suurus.

Peamiste tulemuste põhjal koostati spetsiaalselt haridussektorile suunatud poliitikasoovitused, millest võib liikmesriikides läbivaatamisel abi olla. Need on esitatud aruande lõpus.

## ESENERi ülevaade

ESENER on laialtlevinud rahvusvaheline avaliku ja erasektori asutuste uuring. ESENER korraldati 2009., 2014. ja 2019. aastal<sup>3</sup>.

ESENERil on oluline roll tööohutuse ja töötervishoiu järelevalves Euroopas. ESENERi uuringus kogutakse tagasisidet just nendelt inimestelt, kes on tööohutuse ja töötervishoiu teemaga kõige rohkem kursis – seega annab uuring ainulaadse ülevaate sellest, kuidas tegelikult hallatakse tervisekaitset ja ohutust töökohal. Eelkõige täidab ESENER teabelünga tervise ja ohutuse riskitegurite olemasolu ning nende haldamise tegevuste ja võetavate meetmete kohta.

Kuigi töötervishoiu ja tööohutuse parandamiseks on alates 1980. aastatest vastu võetud palju ELi õigusakte, sealhulgas raamdirektiiv 89/391/EMÜ ja muud asjakohased direktiivid, on nende sätete rakendamine liikmesriigiti erinev, kuigi mõnel juhul võib seda selgitada erinevustega nende vastuvõtmisel. Näiteks võib olla erinevusi olenevalt sektorist ja asutuse suurusest. Kuigi ESENER ei anna iseenesest teavet õigusaktidele vastavuse ulatuse kohta, annab see hea ülevaate vajalikest meetmetest, mis on võetud tööohutuse ja töötervishoiuga seotud kohustuste täitmiseks ning ohutuskultuuri edendamiseks.

<sup>2</sup> [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_egan2&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egan2&lang=en)

<sup>3</sup> ESENERi meetodika: <https://visualisation.osha.europa.eu/esener/en/about-tool>

Lisaks võimaldab 2019. aasta ESENER jälgida töötervishoiu ja tööohutuse haldamist Euroopas pikema aja vältel, sest selle tulemusi saab võrrelda eelmise, 2014. aasta ESENERi tulemustega<sup>4</sup>. See on võimalik, sest mõlemas uuringus kasutati ühesugust lähenemisviisi, sealhulgas:

- küsitlustes kasutati suures osas samu küsimusi;
- igast asutusest küsitleti ühte vastajat, s.t isikut, kes on tööohutuse ja töötervishoiu teemaga kõige rohkem kursis;
- valimisse kuulusid vähemalt viie töötajaga asutused ja;
- uuringud hõlmasid samu sektoreid (NACE Rev. 2 sektorid A–S): kõik tegevusalad, v.a kodumajapidamiste (NACE T) ja eksterritoriaalsete organisatsioonide (NACE U) tegevus.

## Põhielemendid

Aruande ülejäänud struktuur on järgmine.

- **2. peatükk. Kontseptuaalne raamistik.** Peatükis esitatakse uuringu lähenemisviisi, peamised uurimisvaldkonnad ja mõned ESENERi haridussektorit käsitlevate andmete põhielemendid.
- **3. peatükk. Kirjanduse ülevaade.** Peatükis antakse ülevaade haridussektori töökeskkonnast ning varem dokumenteeritud peamistest töötervishoiu ja tööohutuse riskidest haridussektoris, sh psühhosotsiaalsed riskid, nt töökorraldus ja töö sisu, samuti ergonoomilised tegurid, müra jne.
- **4. peatükk. Haridussektori tervise- ja ohutusriskid.** Peatükis antakse ülevaade vähemalt mõnda haridusasutuste töötajat ohustavate riskide liikidest ja ulatusest, nt käsitletakse ohutuslaseid, ergonoomilisi, keemilisi ja psühhosotsiaalseid riske.
- **5. peatükk. Tööohutuse ja töötervishoiu juhtimine ning riskihindamine haridussektoris.** Peatükis käsitletakse haridussektori lähenemisviisi riskide hindamisel, valmisolekut täita töötervishoiu ja tööohutusega seotud kohustusi, tööohutuse ja töötervishoiu järelevalves kasutatavat lähenemisviisi, töötajate tervisekaitse haldamise meetodeid ning tööohutuse- ja töötervishoiualaste nõuannete järgimist.
- **6. peatükk. Psühhosotsiaalsed riskid ja digiüleminek.** Peatükis uuritakse, kuidas haridussektor prioriseerib psühhosotsiaalsete riskide haldamist, kas on võetud selliste riskide juhtimise meetmeid, mis on digiülemineku suundumused töökohal ning nendega arvestamine töötervishoiu ja tööohutuse haldamise kontekstis.
- **7. peatükk. Haridussektori tööohutuse ja töötervishoiu riskijuhtimist soodustavad ja takistavad tegurid.** Peatükis keskendutakse teguritele, mis võivad soodustada või takistada haridusasutustel töötervishoiu ja tööohutusega seotud kohustuste täitmist.
- **8. peatükk. Töötajate esindatus tööohutuse ja töötervishoiu juhtimisel haridussektoris.** Peatükis uuritakse, mis roll on haridussektoris töötajate tööohutuse ja töötervishoiu haldamisse kaasamisel ning kuidas seda rakendatakse praktikas.
- **9. peatükk. Järeldused ja poliitikasooitused.** Peatükis antakse ülevaade peamistest tulemustest ning mõned soovitusel, mis tööohutuse ja töötervishoiu valdkondade poliitika ja haldamise edendamise aitaks saavutada haridussektoris paremaid tulemusi.

<sup>4</sup> Kõige esimese, 2009. aasta ESENERi uuringu korral kasutatud lähenemisviisis oli mõningaid olulisi erinevusi. Kuigi käsitletud tööohutuse ja töötervishoiu teemad olid sarnased, olid uuritavad küsimused erinevalt sõnastatud. 2009. aasta ESENERi käigus tehti kaks küsitlust: üks oli suunatud tööohutuse ja töötervishoiu eest vastutavatele kõrgeima astme töötajatele ja teine töötajate tööohutuse ja töötervishoiu esindajatele. Küsitleti vähemalt 10 töötajaga asutusi. Küsitlus hõlmas NACE sektoreid B–S.

**Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet (EU-OSHA)** aitab muuta Euroopat ohutumaks, tervislikumaks ja tootlikumaks töötamise kohaks. Amet kogub, töötab välja ja levitab usaldusväärset, tasakaalustatud ja erapooletut ohutus- ja terviseteavet ning korraldab üleeuroopalisi teabekampaaniaid. 1996. aastal Euroopa Liidu asutatud ja Hispaanias Bilbaos asuv amet ühendab Euroopa Komisjoni, liikmesriikide valitsuste, tööandjate ja töötajate organisatsioonide esindajaid ning juhtivaid tööohutuse ja töötervishoiu spetsialiste Euroopa Liidu 27 liikmesriigist ja mujalt.

**Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet**

Santiago de Compostela 12, 5th floor  
48003 Bilbao, Hispaania  
E-post: [information@osha.europa.eu](mailto:information@osha.europa.eu)  
<http://osha.europa.eu>