

# Uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete kolmas uuring (ESENER 2019)

Kuidas haldavad Euroopa töökohad tööohutust ja töötervishoidu

Kommenteeritud kokkuvõte

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

© Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Amet, 2023

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu 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>).

## Sissejuhatus

Tuginedes kahele eelmisele uuringule (2009 ja 2014) kogus uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete kolmas uuring (ESENER 2019) vastused 45 420 igas suuruses ettevõttelt kõigis majandustegevuse sektorites 33 riigis, sh 27 ELi liikmesriiki ning Island, Norra, Põhja-Makedoonia, Serbia, Šveits ja Ühendkuningriik.

ESENER on juhtiv seirevahend töötervishoiu ja tööohutuse haldamisel Euroopas. See on teabevahend Euroopa ja liikmesriikide poliitikakujundajatele, kui on vaja otsustava tähtsusega tõendeid teabeks poliitikakujundamisel või uut lähenemisviisi edasisteks uuringuteks.<sup>1</sup>

Need tulemused avaldatakse ajal, kui on tekkinud tungiv vajadus tugevdada töötervishoiu ja tööohutuse haldamist. COVID-19 pandeemia on töökeskkonda kiiresti ja põhjalikult muutnud, mis nõuab töötajatele avalduvate riskide ümberhindamist ja uuele olukorrale kohandatud meetmete vastu võtmist.

ESENER 2019 annab ülevaate sammudest ja meetmetest, mis on võetud ohutu töökeskkonna tagamiseks ettevõtetes, kuigi selle tulemusi ei saa tõlgendada kui selget viidet õigusnormidele vastavuse ulatusele. Uuringu vastuseid võib arvestada nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391/EMÜ (töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta ehk Euroopa töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiv<sup>2</sup>) ja toetavate õigusaktide kontekstis, mille eesmärk on toetada töötervishoiu ja tööohutuse edendamise meetmete võtmist, tunnistades samas, et töötervishoiu ja tööohutuse eeskirjad on eri riikides, sektorites ja töötajakategooriates erinevad. Sellega kooskõlas on ESENERi tulemuste eesmärk aidata vähendada tööga seotud surmajuhtumite arvu ELis nullini,<sup>3</sup> pakkudes andmeid, mis aitavad suurendada riskiteadlikkust ning toetavad olemasolevate eeskirjade ja suuniste jõustamist.

ESENER 2019 lähenemisviis ja kohaldamisala kattub suuremalt jaolt ESENER 2014 uuringu omaga, mis annab võimaluse mõõta longituuduuringu suundumusi. Seetõttu aitavad tulemused juhtida tähelepanu ajas toimuvatele muutustele põhivaldkondades, nt teadlikkus tervise- ja ohutusriskidest, töötervishoiu ja tööohutuse haldamine, sealhulgas psühhosotsiaalsed riskid, töötervishoiu ja tööohutuse tegurid ja tõkked ning töötajate kaasamine. Uuring ESENER 2019 läheb siiski kaugemale, käsitledes teatavaid uusi töötervishoiu ja tööohutuse haldamisega seotud teemasid, muu hulgas järgmisi: digiüleminek, väliste ennetusteenuste kvaliteedi tajumine ning õnnetuste või haiguse tõttu töölt puudumiste hindamine.

ESENER 2019 ülevaatearuandes keskendub ESENERi tõendite täiendamisele muude esmaste ja teiseste andmeallikatega. Selle peatükkides uuritakse õigusaktide rolli (nii teguri kui ka võimaliku tõkkena) töötervishoiu ja tööohutuse haldamise arendamises ning töötajate osalemise mõju töötervishoiu ja tööohutuse haldamisele. Selleks tehti kirjandus ülevaade ja õigusaktide kaardistusuuring, et koguda teavet riiklikult rakendatud peamiste õigus- ja poliitikameetmete kohta. Lisaks korraldati 11 vestlust Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ameti (EU-OSHA) koordineerimiskeskustega,<sup>4</sup> et aidata tulemusi tõlgendada ja selgitada õigusaktide rolli nõuete järgimise teguri ja tõkkena.

Peale selle järgib ESENER 2019 ülevaatearuanne sama lähenemisviisi nagu varasemad ESENERi andmete analüüsid, võrreldes tulemusi riigiti ja sektoriti ning ettevõtte suuruse järgi. Lisaks tehti regressioonanalüüsid, et uurida tegureid, mis prognoosivad töötervishoiu ja tööohutuse haldamise meetmete vastuvõtmist tulevikus, hinnates ESENERi eri muutujate vaheliste seoste tugevust. Ootuspäraselt kinnitavad tulemused, et kui võetakse kasutusele õiged lähenemisviisid töötervishoiu ja tööohutuse haldamisele, võtavad ettevõtted tõenäolisemalt meetmeid ohutuma töökeskkonna tagamiseks.

<sup>1</sup> ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistik aastateks 2021–2027: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-Health-&-Safety-at-Work-EU-Strategic-Framework-2021-2027-en>

<sup>2</sup> Euroopa töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiv (direktiiv 89/391/EMÜ): <https://osha.europa.eu/da/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN>

<sup>4</sup> Riikide koordineerimiskeskused: <https://osha.europa.eu/en/about-eu-osha/national-focal-points>

## Põhitähelepanekud ja poliitikasoovitused

ESENERi tulemused näitavad lahknevust keskendumisel eri liiki riskidele ja võetavatele meetmetele, mida saab suurel määral seostada ettevõtte suuruse, majandustegevuse sektori ja riigiga.

Tulemused toovad esile vajaduse parema töötervishoiu ja tööohutuse järele, arvestades tehnoloogilisi muutusi majanduses, kasvavat tähelepanu psühhosotsiaalsele töökeskkonnale üldise heaolu ja tootlikkuse toetamisel ning COVID-19 pandeemiat, mis muutis põhjalikult töötavasid, millest mõni jääb tõenäoliselt püsima. Lisaks muutuvad töötervishoiu ja tööohutuse haldamisega seotud riskid tõenäoliselt intensiivsemaks, näiteks seoses tarneahelate laiendamisega, et kaasata väiksemaid organisatsioone, kus on rohkem mitteametlikke töötavasid ja kohustuste jaotamist, ning uudsete ärimudelite kasutuselevõttuga.

Sellega seoses on asjakohane vaadelda mõnd tuvastatud põhiprobleemi. ESENER 2019 kinnitas, et luu- ja lihaskonna vaevusi põhjustada võivad riskid kuuluvad kõige sagedamini tuvastatud riskide hulka. Ligikaudu 60% tunnistab korduvaid käe- või käsivarrelliigutuste ja pikaajalise istumise probleemina ning see arusaam levib. Paradoksaalsel kombel vähenes siiski 2014.–2019. aastal tööelu parendavate meetmete võtmine, sealhulgas ergonoomiliste seadmete kasutuselevõtt.

Mitmemõõtmelistest analüüsides selgus, et ohutus-, ergonoomiliste ja keemiliste riskide tuvastamine ning töötervishoiu- ja tööohutusteenuste kasutamine ettevõtetes on omavahel korrelatsioonis. See viitab, et selliste teenuste kasutamine võib tõsta riskiteadlikkuse taset. Riske tuvastatakse paremini ka siis, kui ettevõtetel on määratud töötervishoiu ja tööohutuse esindaja.

### **Poliitikasoovitus**

Teadlikkuse suurendamine töötervishoiu ja tööohutuse ning uute ja tekkivate riskide kohta on jätkuvalt vajalik, eriti mikro- ja väikeettevõtjate (MSE) seas. Suurettevõtetele oleks kasulik olla teadlikum oma tarneahela töötervishoiu ja tööohutuse riskidest ja selle seostest nende enda mainega. Riskiteadlikkuse suurendamine tuleks siduda nõustamisabiga ning konkreetsete riskimaandustegevuste näidetega. Riskiteadlikkuse ning töötervishoiu ja tööohutuse haldamise sidumine asjakohaste õiguslike kohustustega võib aidata edendada positiivseid vastuseid. Riskiteadlikkus võib muutuda paremaks, kui töötajate esindajad kaasatakse töötervishoiu ja tööohutuse haldamisse ning edendatakse töötajate kaasamist.

Psühhosotsiaalsed riskid, eelkõige tegelemine raskete klientide, patsientide ja õpilastega, on jätkuvalt peamine riskitegur paljude ettevõtete jaoks. Kuigi ESENERile vastanud võivad pidada asutuseväliseid isikuid kõige olulisemaks probleemiks, tunnistatakse üllatavalt palju harvem probleemina ettevõttesiseseid töömeetodeid, näiteks pikka või korrapärast tööaega ning halba teabevahetust või koostööd organisatsioonis.

Näib, et EL 27 ettevõtted ei prioriseeri psühhosotsiaalsete riskide ohjamist töötervishoiu ja tööohutuse haldamise süsteemides. Aastatel 2014–2019 puudus kasv seoses meetmetega psühhosotsiaalsete riskide haldamiseks töökohal, nt töö ümberkorraldamine või sekkumised ületundide korral. Rohkem töökohti on siiski teatanud menetlustest, et käsitleda kiusamist või ahistamist koos võimalike ähvardus-, väärkohtlemis- ja kallaletungijuhumitega asutusevälise isikute poolt, samuti tööstressi ennetamise tegevuskavadest.

Mitmemõõtmelistest analüüsides nähtus, et töötervishoiu ja tööohutuse haldamise põhjusena korreleeruvad töötajate kaasamine ning õiguslikud kohustused suurema arvu teatatud psühhosotsiaalsete riskidega, mis kinnitab, et need kaks tegurit on otsustavad riskide tuvastamisel ja riskimaandusmeetmete võtmisel. Psühhosotsiaalsete riskide tuvastamisel on kriitilise tähtsusega riigi kontekst, mis viitab riiklike õigusraamistike ja kultuuri olulisusele.

### **Poliitikasoovitus**

Ettevõtetele oleks kasulik tugevam keskendumine psühhosotsiaalsele töökeskkonnale. Kui asjakohane, võivad tööinspeksioonid osaleda psühhosotsiaalse töökeskkonna hõlmatuse tagamisel ettevõtete külastamise ajal.

Professionaalsed nõuanded, mis edendavad põhimeetmete võtmist, ning töötajate kaasamise meetodid tõhustavad tõenäoliselt psühhosotsiaalsete riskide haldamist ettevõtetes.

ESENER 2019 tulemused näitavad, et raamdirektiiviga 89/391/EMÜ on säilitatud töötervishoiu ja tööohutuse haldamise alused. Samamoodi nagu varasemates uuringutes, teeb ligikaudu kolm neljandikku EL 27 riigi ettevõtetest korrapäraselt riskianalüüsi. See tähendab, et lähenemisviis on tervikuna hästi juurdunud ning on potentsiaalselt pakkunud püsiva meetodi ohutuma töökeskkonna tagamiseks.

Kuigi enamik suuri organisatsioone teeb riskianalüüsi korrapäraselt, on siiski vähem tõenäoline, et need teevad väiksemad organisatsioonid, eriti mikroettevõtjad. Töötervishoiu ja tööohutuse haldamise vähem formaalsete tavade kasutamine väiksemates organisatsioonides on ESENERi tulemustes tavapärane, mis näitab, et sellise suurusega ettevõtete töökeskkonna haldamisel on alternatiivseid viise (mõnel juhul puudusi).

Vältimatult on alates ESENER 2019 välitöö valmimisest üks täiendav probleem töötervishoiu ja tööohutuse haldamise võimalik reageerimine töökeskkonna hiljutisele ümberkujundamisele COVID-19 tõttu, arvestades, et neljandik ettevõtetest teatas, et ei tee korrapäraselt riskianalüüsi. Riskianalüüsi tegemata jätmist põhjendati peamiselt sellega, et „riskid on juba teada“: seda mainisid kõige sagedamini ettevõtted raskete tervise- ja ohutusriskidega sektorites, nt mäetööstus ning põllumajandus, kalandus ja metsandus. Lisaks ei hõlma paljud riskihindamised täielikult kõiki asjakohaseid tööruume, nt kodusid, ega kõiki töökeskkonna ohtudega kokku puutuvaid inimesi.

Mitmemõõtmeline analüüs näitas, et korrapärase riskihindamise tõenäosus suureneb, kui ettevõttes on töötervishoiu ja tööohutuse esindaja. Et parandada kodutöökohtade hõlmatust korrapärase riskihindamisega, on samuti oluline kaasata töötajad töötervishoiu ja tööohutuse meetmete rakendamisse – see näitab, et töötajatel on töötervishoiu ja tööohutuse haldamise tervikluse tagamisel tähtis alt-üles roll.

### **Poliitikasoovitus**

Töötervishoiu- ja tööohutuskultuuri edendamiseks tuleb keskenduda ettevõtetele, kus ei tehta korrapäraselt riskihindamist. Käitumise muutmiseks tuleb võidelda suhtumisega, et „riskid on juba teada“.

COVID-19 pandeemia mõju töötervishoiule ja tööohutusele tuleks kasutada, et rakendada organisatsioonides korrapärase riskihindamise tava ning tagada, et ulatus kataks kõik asjakohased kohad ja isikud, kellele risk avaldub.

Peamine soovitus töötervishoiu ja tööohutuse haldamise parendamiseks (nt kõigi töökohtade hõlmamine riskihindamisega) on suurendada töötajate kaasatust, näiteks tagades töötervishoiu ja tööohutuse esindajate kohaloleku või kaasates töötajad riskihindamistele järelmeetmete kavandamisse.

Peale riskide tuvastamise toetavad ettevõtete töötajate kaasamise meetodid asjakohaste riskimaandusmeetmete võtmist.

Eelmiste uuringute tulemuste võrdlemisel ilmnes uuringus ESENER 2019, et seoses töötervishoiu ja tööohutusega on vähem kaasatud avaliku sektori asutusi. Seda tõendab asjaolu, et inspeksioonide külastuste arv on vähenenud 27 ELi liikmesriigis ning inspeksioonidelt ja töötervishoiu ja tööohutuse ametiasutustelt küsitakse vähem nõu. Loodetavasti on ettevõtted COVID-19 pandeemiast saadik kasutanud inspeksioonide ja teiste avaliku sektori organisatsioonide pakutavaid ajakohaseid suuniseid ja muud abi.

### **Poliitikasoovitus**

ESENER 2019 tulemused on olulised poliitikaaruteludeks, mis käsitlevad kontrollikorra tulevast ulatust. Paljud organisatsioonid, eelkõige mikro- ja väikeettevõtjad, ei tee korrapäraseid riskihindamisi ning sektorid, mida peetakse väikese ohutusriskiga sektoriteks, on vahel vähem pühendunud ja võtavad vähem meetmeid. Koos vastavuskontrolliga nõuannete pakkumine edendab tõenäoliselt riskide tuvastamist ning soodustab töötervishoiu- ja tööohutuskultuuri.

Julgustav on see, et 27 ELi liikmesriigis on pühendumus veidi suurenenud: kõrgema juhtkonna töötervishoiu- ja tööohutusteemalises aruteludes on see üle 60% ning ligikaudu 70% ettevõtetes, kus rühmajuhte või vahetuid juhte koolitatakse jätkuvalt selles valdkonnas. Probleemne on siiski, et ESENERi vestlusteks valitud ettevõtetes töötervishoiu ja tööohutusega kõige paremini kursis olevad isikud saavad nüüd väiksema tõenäosusega koolitust ning töötervishoiu ja tööohutuse teemat arutatakse rühmakoosolekutel korrapäraselt ainult ligikaudu kolmandikus ettevõtetest.

Mitmemõõtmeline analüüs tõi esile töötervishoiule ja tööohutusele pühendumise tähtsuse. Korrapärane arutelu töötervishoiu- ja tööohutusküsimuste üle kõrgema juhtkonna tasandil ning rühmajuhtide ja vahetute juhtide oma töörühmades tehtavad koolitused töötervishoiu ja tööohutuse haldamise kohta on positiivselt seotud muude töötervishoiu- ja tööohutustavade vastuvõtmisega, nt korrapärane riskihindamine ning töötervishoiu ja tööohutuse esindaja määramine.

### **Poliitikasoovitus**

Töötervishoiule ja tööohutusele pühendumist tuleb tugevdada, et tõhustada igapäevast haldamist. Kõrgem juhtkond peaks olema kaasatud seoses viisidega, kuidas arendada dünaamilisemat ohutuskultuuri, näiteks töötervishoiu- ja tööohutusteemaliste korrapäraste rühmaarutelude kaudu. On risk, et väheneb ettevõtetes töötervishoiu ja tööohutusega kõige paremini kursis olevate isikute kvalifikatsioon; koolituste edendamine peaks üldiselt olema palju parem.

Ootuspäraselt on digitehnoloogia 27 ELi liikmesriigi töökohtade üks põhitugeid: 86% ettevõtetest kinnitab personaalarvutite kasutamist fikseeritud töökohtadel ja 77% sülearvutite kasutamist. Tuleb rõhutada, et kasutatakse veel (kuigi palju vähem) võimalike töötervishoiu ja tööohutuse riskidega tehnoloogiaid, näiteks töö sisu või tempot kontrollivad süsteemid, töötajate soorituse jälgimine ning ihunutikud ja robotid, mis võivad töötajatega suhelda. ESENER 2019 ei pruugi hõlmata neid suundumusi täielikult, arvestades kiiret üleminekut kodunt töötamisele ja töötajate kaugjälgimisele alates COVID-19 pandeemiast 2020. aastal.

2019. aastal arutas üksnes ligikaudu neljandik ettevõtetest sellise tehnoloogia mõju töötervishoiule ja tööohutusele.

### **Poliitikasoovitus**

Töötervishoiu ja tööohutuse haldamine peab kindlasti sammu pidama digitaliseerimissuundumustega, arvestades töökeskkonnas tõenäoliselt tekkivaid riske. See on oluline, arvestades olulist üleminekut kodunt töötamisele ja uute ärimudelite vastuvõtmist. Töötervishoiu ja tööohutuse teenused, suunised ja kontrollid saavad toetada ettevõtete teavitamist kohustusest tagada ohutu töökeskkond.

Mitmemõõtmeline analüüs näitas ka seda, et töötajate esindatusel (töötervishoiu ja tööohutuse esindajad) on oma roll digitehnoloogia võimaliku mõju arutelus. Seetõttu on töötajate otsene kaasamine hea lahendus ka tekkivate digiriskide haldamisel.

Õigusaktidest tulenevate töötervishoiu- ja tööohutuskohustuste täitmine võib olla mõnele organisatsioonile keeruline; töötervishoiu- ja tööohutuseeskirjade keerukust pidas töötervishoiu- ja tööohutuskohustuste täitmisel suurimaks takistuseks ligikaudu 40% ettevõtetest, kuid riigiti esineb märkimisväärsed erinevusi.

Töötervishoiu- ja tööohutuseeskirju ei pruugi olla võimalik lihtsustada, kui see vähendab võimalust tõhusalt kontrollida kõiki töökeskkonna riske. Seetõttu on vaja lahendusi, et toetada ettevõtteid,

eeelkõige mikro- ja väikeorganisatsioonide nende kohustuste täitmisel. Muu hulgas võib see hõlmata veebipõhiseid riskihindamismenetlusi, suuniseid, tervishoiu- ja tööohutusnõustamist ning abitelefone.

#### ***Poliitikasoovitus***

Tervishoiu ja tööohutuse haldamist hõlbustavaid meetodeid tuleks pidada põhivahenditeks, et toetada nõuete vastavuse kasvu, eelkõige mikro- ja väikeettevõtjate korral, näiteks veebipõhised meetodid, mis on kavandatud nii, et kasutajad saaksid teha riskihindamisi ja neid vajaduse korral ajakohastada, nt [OIRA](#) (veebipõhine interaktiivne riskihindamine).

**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. 1994. 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 liikmesriikidest ja mujalt.

**Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet**

Santiago de Compostela 12 (5. korrus)

48003 Bilbao, Hispaania

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

<http://osha.europa.eu>