

# Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja töötervishoiu taust ja korraldus ELis – projekt SESAME

**Euroopa Riskiseirekeskus**  
**Kommenteeritud kokkuvõte**

## Autorid

David Walters ja Emma Wadsworth, Cardiffi Ülikooli töökeskkonna uuringukeskus (CWERC), ohutute mikro- ja väikeettevõtete projekti (*Safe Small and Micro Enterprises*, SESAME) uurimisrühm.

## Tänuavaldused

Kommenteeritud kokkuvõtte koostamisel osalesid projekti SESAME peamised uurimismeeskonnad: Monique Ramioul ja Laurianne Terlinden, töökeskkonna ja ühiskonna teadusuuringute instituut, Leuveni Katoliiklik Ülikool (HIVA-KU Leuven); Peter Hasle, Jan Vang ja Bjarke Refslund, tööstustootmise keskus, Aalborgi Ülikool (CIP); ja Ann-Beth Antonsson, Swedish Environmental Research Institute (IVL) (mõlemad instituudid olid vastutavad varasema versiooni eest tekstis, mis on avaldatud peatükis 6); Lothar Lißner ja Réka Zayzon, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP). Märkusi esitasid ka projekti SESAME teised uurimismeeskonnad, sealhulgas Politecnico di Milano (POLIMI), Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) majandusteaduskonna ja Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Protecția Muncii (INCDPM, Rumeenia) teadlased.

Lisaks avaldame tänu projekti nõuandekogu liikmetele Ellen MacEachenile, Joan Eakinile, Michael Quinlanile ja Jukka Takalale kasulike ja sisukate märkuste eest ning Vicky Parkinile abi eest lõpliku teksti koostamisel. Samuti täname asjalike märkuste eest EU-OSHA töötajaid ja koordinatsioonikeskuste esindajaid.

Projektijuhid: Malgorzata Milczarek, Marine Cavet (EU-OSHA)

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

**Euroopa Liitu käsitlevatele küsimustele**

**Tasuta infotelefon(\*):**

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

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

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on väljaande kaanel.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

ISBN: 978-92-9240-907-4

DOI: 10.2802/597805

© Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

## Eessõna

Mikro- ja väikeettevõtted on Euroopa Liidu majanduse tugisammas ning neid peetakse majanduskasvu, innovatsiooni, tööhõive ja sotsiaalse lõimumise peamiseks toetajaks. Mikro- ja väikeettevõtetes on hõivatud ligikaudu pool Euroopa tööjõust. Tööhutuse ja tervishoiu tulemuslik juhtimine mikro- ja väikeettevõtetes on oluline, et tagada nii töötajate heaolu kui ka nende ettevõtete pikaajaline majanduslik toimetulek. Statistika ja uuringud näitavad siiski, et paljude töötajate ohutus ja tervis on mikro- ja väikeettevõtetes halvasti kaitstud ning tööhutuse ja tervishoiu tulemusliku juhtimise tagamine neis ettevõtetes on endiselt suur probleem. Seda probleemi tunnustati Euroopa Komisjoni tervishoiu ja tööhutuse strateegilises raamistikus 2014–2020, milles sätestatakse tööhutuse ja tervishoiu valdkonna ühe peamise strateegilise eesmärgina mikro- ja väikeettevõtete suurem suutlikkus rakendada toimivaid ja tõhusaid riskiennetusmeetmeid.

Tööhutuse ja tervishoiu nõuete ning töökohtadel valitsevate tavade vahelise lõhe vähendamiseks algatas EU-OSHA laiaulatusliku kolmeaastase projekti (2014–2017), mille üldine eesmärk on kindlaks teha peamised edutegurid ehk poliitilised, strateegilised ja praktilised lahendused tööhutuse ja tervishoiu parandamiseks Euroopa mikro- ja väikeettevõtetes. Konsortsiumi SESAME (*Safe Small and Micro Enterprises*) teadlastelt tellitud projektil on kolm põhieesmärki. Projekt pakub tõendipõhist toetust poliitilistele soovitudele, andes seega oma panuse praegustesse aruteludesse väikeettevõtete tööhutuse ja tervishoiu reguleerimise üle Euroopas. Lisaks tehakse kindlaks tööhutuse ja tervishoiu tulemusliku juhtimise hea tava töökohtade tasandil ning soodustatakse olemasolevate või uute praktiliste abivahendite, sealhulgas veebipõhise interaktiivse riskihindamisvahendi (OiRA) edasiarendamist. Projekti tulemusi kasutatakse tulevastes uuringutes, mille eesmärk on suurendada teadmisi tõhusa tööhutuse ja tervishoiu teguritest mikro- ja väikeettevõtetes, mis tegutsevad dünaamiliselt muutuvates majandustingimustes.

Selles aruandes esitatakse projekti esimese etapi tulemused. Esimene etapp hõlmas praeguste tööhutuse ja tervishoiu alaste teadmiste läbivaatamist mikro- ja väikeettevõtetes, mille raames tehti kindlaks olemasolevad teadmised ja lüngad, sealhulgas tööhutuse ja tervishoiu praeguse korralduse tase ja tulemused ning sellised taustaküsimused nagu õiguskeskkond ja olemasolev toetus. Selle tugeva teadusbaasi alusel saab astuda samme poliitiliste soovitude toetamiseks ja hea tava vahetamiseks. Selleks analüüsitakse järgmises etapis mikro- ja väikeettevõtteid põhjalikumalt, et mõista nii tööandjate kui ka töötajate vaatenurgast tööhutuse ja tervishoiu probleeme ja mureküsimusi töökoha tasandil. Seejärel toimub poliitikakujundajaid, sotsiaalpartnereid ning tööhutuse ja tervishoiu eksperte kaasav täiendav hindamine, et teha kindlaks edukate poliitikaalgatuste, strateegiate ja töökohtadega seotud meetmete põhielemendid. Head tava järgivad tulemused, mis toetavad poliitilisi soovitusi ja edendavad tõhusamat tööhutust ja tervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes, avaldatakse ning EU-OSHA levitab neid järgmistel aastatel.

Christa Sedlatschek

direktor

## Kommenteeritud kokkuvõte

Mikro- ja väikeettevõtted moodustavad peaaegu 99% Euroopa Liidu (EL) ettevõtetest ja neis töötab peaaegu 50% ELi tööjõust. Võttes arvesse neid näitajaid ja selliste ettevõtete olulist rolli nii ühiskonnas kui ka ELi majanduses, peaks asjaomaste töötajate tervise ja ohutuse kahjustamist takistavate tõhusate vahendite tähtsus olema ilmne. Seda silmas pidades on käesoleva läbivaatamise eesmärk toetada praeguste teadmiste teadlikku ELi-ülel analüüsi, mis käsitleb tööhutuse ja tervishoiu olemust ning vastavaid kogemusi mikro- ja väikeettevõtetes. Läbivaatamine hõlmab teadusuuringuid mikro- ja väikeettevõtete olemuse ja rolli kohta ELi majanduses, nendes tehtava tööga seotud suuremuse ja haigestumuse teadaolevaid näitajaid ning nendes ettevõtetes kehtivat korraldust töötajatele avalduva kahju ohjamiseks, võttes ühtlasi nõuetekohaselt arvesse struktuurilist, majanduslikku ja poliitikatähtsust ELi liikmesriikides. Eesmärk on anda teavet aruteludeks tulevase poliitilise arengu üle selles tähtsas valdkonnas, aidates samal ajal tuvastada olulisi lünki praegustes teadmistes.

Läbivaatamisel kasutatud meetod erineb mitmel olulisel moel varasematest uuringutest.

*Esiteks* keskenduti temaatilisele teaduskirjandusele ja kasutati läbivaadatava materjali suhtes kindlaid valikukriteeriume. Uurides mikro- ja väikeettevõtetes kehtestatud tööhutuse ja tervishoiu korraldust ning seda toetavaid strateegiaid ja ressursse, rakendati kirjanduse analüüsimisel kriitilis-realistlikku käsitusviisi, mille raames tehti *realistlikku hindamismeetodit* kasutades kindlaks, kuidas vaatlusalune kirjandus suurendab teadmisi sellest, millised meetodid annavad tulemusi, kelle jaoks ja millises kontekstis.

*Teiseks* käsitletakse enamikus uuringutes, milles vaadeldakse tööhutust ja tervishoidu väiksemates organisatsioonides, eelkõige omanik-juhtide kogemusi ja vajadusi ning need põhinevad omanik-juhtide, nende ettevõtete ja töötajate ühiste huvide eeldusel. Väikeettevõtete töö- ja tootmissuhteid käsitlevas kirjanduses osutatakse siiski, et see eeldus ei ole täiesti õige. Seepärast hinnati läbivaatamisel ka teadusuuringuid, mis käsitlevad mikro- ja väikeettevõtete töökogemuste sotsiaalset, majanduslikku ja regulatiivset tausta. Sellest vaatenurgast lähtudes selgus, et erinevalt suuremaid organisatsioonide käsitlevatest uuringutest ja kirjandusest on mikro- ja väikeettevõtetes uuritud neid teemasid vaid piiratud ulatuses. See vajakajäämine on oluline mitmel põhjusel: näiteks mikro- ja väikeettevõtete väike kättesaadavus reguleerimise ja regulatiivsete kontrollide seisukohast, selle mõju regulatiivsete strateegiate ümberkujundamisele ja -suunamisele, nende strateegiate nõutavus (nt kuidas need kasutavad ära mikro- ja väikeettevõtete seisundit väärtusahelas) reguleerimise ulatuse või mõju laiendamisel, strateegiate ümberkujundamise ja -suunamise majanduslik ja poliitikatähtsust ning selle suhe aruteluga, mis käsitleb mikro- ja väikeettevõtetega seotud õigusnorme, riske ja regulatiivset koormust. Seepärast püüti tagada varasemate läbivaatamistega võrreldes *usaldusväärsem sotsiaal-õiguslik analüüs*, mis käsitleb tööhutuse ja tervishoiu kogemusi ning nende reguleerimist mikro- ja väikeettevõtetes.

*Kolmandaks* võeti teatud määral arvesse riikliku tausta mõju, milles mikro- ja väikeettevõtted erinevates ELi liikmesriikides tegutsevad, ning täheldati, et tööhutuse ja tervishoiu korraldus ja kvaliteet mikro- ja väikeettevõtetes on liikmesriigiti erinev. Analüüsis liigitati ELi liikmesriigid ühiste majanduslike iseärasuste, töökorralduse struktuuri, õigusnormide ja avaliku halduse alusel klastritesse, et paremini mõista, millised mikro- ja väikeettevõtete tööhutuse ja tervishoiu meetmed annavad tulemusi ja kelle jaoks erinevates ELi liikmesriikides.

Kokkuvõttes uuriti põhimõtteid, mehhanisme ja tegelikkust, mis kujundavad tööhutuse ja tervishoiu olukorda mikro- ja väikeettevõtetes. See peaks olema kasulik nii teaduse kui ka poliitika jaoks. Eesmärk oli kriitiliselt hinnata praegusi teadmisi, mis käsitlevad tööhutuse ja tervishoiu korraldust ja tulemusi mikro- ja väikeettevõtetes, asjakohaseid tugistrateegiaid ning nende sotsiaalset, majanduslikku ja regulatiivset tausta, ning kaaluda nendes teadmistes tuvastatud lünkade mõju edasistele uuringutele.

## Peamised tulemused

Analüüs kinnitab mikro- ja väikeettevõtete tähtsust Euroopa Liidu majanduses. See väljendub peale selliste ettevõtete olulise ühiskondliku rolli otseselt nii nende arvus kui ka tähtsuses tööhõiveallikana suure osa ELi tööjõu jaoks. Lisaks väljendub see kaudsemalt toetuses, mida sellised ettevõtted pakuvad samas väärtusahelas tegutsevate suuremate organisatsioonide äritegevusele ja tootlikkusele nii mitmesuguse sisseostetud tegevuse kui ka lepinguliste ja alltöövõtusuhete kaudu. Samuti on selge, et tulenevalt organisatsiooni- ja äristrateegiate ning mikro- ja väikeettevõtetele kättesaadavate ressursside erisuguste piirangute vahelisest seosest kasutab oluline osa neist ettevõtetest oma majandusliku toimetuleku tagamiseks kulude kärpimisel põhinevaid strateegiaid. Selliste ettevõtete töötajad kogevad suurema tõenäosusega halvemaid töötingimusi, madalamat töö kvaliteeti ning proportsionaalselt suuremaid riske tervisele, ohutusele ja heaolule.

Andmetes esineb küll märkimisväärset ebakindlust, mis raskendab usaldusväärse võrdleva uuringu tegemist, kuid teaduskirjandus sisaldab siiski piisavalt tõendeid, et raskete vigastuste ja surmajuhtumite arv on väiksemates ettevõtetes proportsionaalselt suurem kui suuremates ettevõtetes. Seda ei muuda sektori vaieldamatult tugev mõju tööhutuse ja tervishoiu tulemustele. Ettevõtte suuruse mõju töötingimustele ja tööst tulenevatele terviseprobleemidele on raskem hinnata, kuid ka selles valdkonnas on palju näiteid halbade tulemuste kohta. Üldiselt ei viita kirjanduses miski sellele, et mikro- ja väikeettevõtetes on töö tervislikum või ohutum kui suuremates ettevõtetes. Seepärast on piisavalt põhjust muretseda tervishoiu ja ohutuse korralduse pärast suures osas mikro- ja väikeettevõtetes. See probleem esineb suuremal või vähemal määral kõikides ELi liikmesriikides ega anna üheski neist erilist põhjust rahuloluks.

Analüüsi tulemused viitavad sellele, et teatavate sotsiaalmajanduslike ja regulatiivsete tegurite koosmõju suurendab väiksemate ettevõtete töötajate tervise- ja ohutusriske oluliselt rohkem kui suuremates ettevõtetes, mis tegutsevad võrreldavates sektorites. Mitmed uuringud on tuvastanud tööhutuse ja tervishoiu juhtimise puuduliku korralduse põhjused sellistes ettevõtetes. Need on muu hulgas järgmised:

- paljude mikro- ja väikeettevõtete nõrk majanduslik seisund ning tööhutuse ja tervishoiu infrastruktuuri investeringuteks vajalike ressursside vähesus;
- omanik-juhtide piiratud teadmised, teadlikkus ja pädevus nii tööhutuse ja tervishoiu küsimustes kui ka asjaomaste regulatiivsete nõuete valdkonnas;
- piiratud suutlikkus hallata oma tegevust süstemaatiliselt;
- suhtumine ja prioriteedid, võttes arvesse ettevõtete käsutuses olevate ressursside piiratudust ja muret majandusliku toimetuleku pärast, kus tööhutusel ja tervishoiul on väike osa.

Neid puudusi analüüsiti põhjalikumalt, keskendudes uuringutele, mis käsitlesid töötajate kogemusi, töösuheteid ja reguleerimist tööhutuse ja tervishoiu valdkonnas. Tuvastati, et tööhutust ja tervishoidu toetavate ressursside üldine ja mitmetahuline puudus paljudes mikro- ja väikeettevõtetes tuleneb laiemast sotsiaalsest, majanduslikust, regulatiivsest ja töösuhete taustast ning struktuuridest ja ärisuhetest, milles mikro- ja väikeettevõtted tegutsevad. Keskendumine neid küsimusi käsitlevale kirjandusele aitas juhtida tähelepanu mikro- ja väikeettevõtete mitmekesisusele nii institutsioonilise ülesehituse kui ka kogemuste poolest ning eelkõige sellele, et nende ettevõtete töötajate kogemused erinevad sageli suurel määral tööandjate kogemustest.

Lisaks leiti, et tööhutuse ja tervishoiu reguleerimist mikro- ja väikeettevõtetes käsitlevad uuringud viitasid üldiselt omanik-juhtide piiratud kaasatusele ja puudulikele nõuete järgimise tavadele nendes ettevõtetes, kus tööhutuse ja tervishoiu tase oli nõrk. Olukord on siiski keeruline ning mikro- ja väikeettevõtete mitmekesisusest tulenevalt ebaühtlane. Kirjanduses on püütud kirjeldada nõuete järgimise tavasid ja nende põhjuseid. See kinnitab veel kord, et paljud mikro- ja väikeettevõtted kasutavad oma toimetulekuks kulude kärpimisel põhinevaid strateegiaid ning nende töötajad kogevad ebaproportsionaalselt suure ulatuses tervist ja ohutust kahjustavaid riske. Reguleerimist käsitlevad uuringud tuvastavad just sellistes ettevõtetes sageli suurema nõuete rikkumise. Ühtlasi tehti kindlaks uued regulatiivsed strateegiad, millega püütakse neid probleeme lahendada. Need toetavad

teaduskirjanduses valitsevat arusaama erinevate reguleerimisviiside kombineerimise eelistest majanduse juhtimise ja reguleerimise uutes käsitlusviisides. Ometigi tuleb märkida, et selliste käsitlusviiside edu kinnitavate uuringutulemuste arv on piiratud.

Hinnates strateegiaid, mis toetavad tööhutuse ja tervishoiu asjakohase korralduse arengut mikro- ja väikeettevõtetes, leiti konkreetsete meetmete mõjusust kinnitavaid tõendeid. Üldiselt viitavad hindamise tulemused siiski sellele, et kõnealuse valdkonna uuringute raames on puudulikult analüüsitud selliste meetmete tausta ning nende võimalikku kasutamist teistes ettevõtetes. Konkreetseid meetmeid käsitleva kirjanduse kasvavast mahust hoolimata võib seega järeldada, et neid küsimusi tuleb veel täiendavalt hinnata, et aru saada, millised meetmed annavad tulemusi, kelle jaoks ja millises kontekstis.

Analüüs viitab ka sellele, et töökohal kehtestatud korralduse ja saadud tulemuste oluline lisategur on riiklik taust. Teise uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuringu (ESENER-2) andmete analüüs näitas, et liikmesriikides, kus tööhutuse ja tervishoiu juhtimisprotsesside regulatiivnõuded on kehtinud juba pikka aega, on häid tööhutuse ja tervishoiu juhtimistavasid rohkem kui liikmesriikides, kus sellised nõuded hiljem kehtestati. Aruande terviktekstis esitatud väite kohaselt on see järelduse siiski hulga keerukama tegelikkuse liigne lihtsustamine, sest neid liikmesriigivahelisi erinevusi ei saa selgitada ettekirjutustelt protsessipõhisele reguleerimisele ülemineku kestusega eri liikmesriikides. Nende paremaks mõistmiseks tuleb täiendavalt uurida kõnealuste muutuste tegureid ning majandustegevuses osalejate, riigi ja kodanikuühiskonna rolli muutuste käivitamisel. Aruandes käsitletakse neid tegureid üksikasjalikumalt.

Kirjanduses viidatakse näiteks käesolevas analüüsis kasutatud riikide klastrite vahelistele erinevustele, nagu põhja- ja läänepoolsete liikmesriikide mikro- ja väikeettevõtete ning lõuna- ja idapoolsete liikmesriikide mikro- ja väikeettevõtete erinev suutlikkus vastata tõhusalt globaliseerumisest tulenevatele probleemidele, mis võib omakorda mõjutada kulude kärpimisel põhinevaid ellujäämisstrateegiaid kasutatavate ettevõtete osakaalu eri liikmesriikides. Tõenäoliselt ei tulene need erinevused ainult mikro- ja väikeettevõtete sisemistest omadustest, vaid pigem selliste ettevõtete ning neid ümbritseva sotsiaalse, poliitilise, regulatiivse ja majandusliku tausta vastastikusest mõjust. Teadusuuringud käsitlevad peamiselt kõnealuse tausta mõju näiteks kollektiivläbirääkimistele ja töötasu kindlaksmääramisele, kuid selle mõju tööhutuse ja tervishoiu korraldusele ja tulemustele on vähe uuritud.

## Tulemustega seotud tähelepanekud

Paljud allikad kirjeldavad mikro- ja väikeettevõtteid ELi ühiskonna ja majanduse olulise komponendina. Nende panuse mõõtmise eri viisid viitavad sellele, et mikro- ja väikeettevõtted ei ole mitte ainult tööhõive oluline allikas, vaid toetavad ka suuremate organisatsioonide tegevust, võimaldades neil sageli saavutada majanduslikku tõhusust, sest kuludest ja riskidest tulenev koorem kantakse üle väiksematele ettevõtetele. Ühtlasi tähendab see, et paljudes olukordades on selliste riskide tagajärjed sageli aruandlus- ja registreerimissüsteemidele nähtamatud, jäädes nende tegutsemisalast välja. See on üha olulisem, sest ELis kasvav mitteametlik majandus on suures osas seotud just mikro- ja väikeettevõtetega.

Kirjandus pakub vastuolulisi andmeid mikro- ja väikeettevõtete rolli kohta majanduses. Uuringud, mis keskenduvad suure lisaväärtusega tegevusaladel aktiivselt tegutsevatele ettevõtetele, esitlevad neid ettevõtluse eduloona ja oluliste tegijatena majanduskasvu elavdamisel. Teised uuringud kirjeldavad paljude mikro- ja väikeettevõtete tegevust kulude kärpimisel põhineva ellujäämisstrateegiana, kusjuures tagasihoidlike ressursidega ettevõtted tegutsevad majanduse äärealadel, sageli madalate sisenemisketega turgudel ja alltöövõtjatena või muus suurematest ettevõtetest sõltuvas seisundis, kus neil on väga väike otsustusõigus. Veel kirjeldatakse mikro- ja väikeettevõtteid väga tasuvana, sotsiaalselt lõimituna, paindliku ja mitmekesisena, millega tegelevad tugeva oskuspagasiga isikud, ning tööturu märkimisväärselt mõjutava jõuna. Osa uuringuid viitab siiski ka madala kvaliteediga töökohtade suurele osakaalule; neid töökohti täidavad suhteliselt väikese haridusega või muidu ebasoodsas olukorras töötajad, keda iseloomustavad vähesed oskused, suur haavatavus ja ebakindel töösuhe.

Nagu eespool märgitud, näitab teadusuuringute usaldusväärne analüüs pöördvõrdelise seose olemasolu ettevõtte suuruse ning raskete vigastuste ja surmajuhtumite arvu vahel, samal ajal kui vähem usaldusväärsete näitajate (nagu tööaja kadu põhjustavad vigastused jmt) uurimine viitab mõnikord teistsugustele mudelitele, näiteks mikroettevõtete parematele tulemustele võrreldes väikeettevõtetega.

Need vastandlikud seisukohad mikro- ja väikeettevõtete suhtes tulenevad usaldusväärsete andmete piiratud kättesaadavusest ning mikro- ja väikeettevõtete kui rühma mitmekesisusest. See mitmekesisus osutab vajadusele olla mikro- ja väikeettevõtete kohta üldistuste tegemisel ettevaatlik. Tõhusa poliitika huvides on teatav üldine liigitamine siiski oluline ja vajalik. Analüüsi tulemused on selles osas selged. Nii varasem analüütiline kirjandus kui ka hiljutise ELi-ülese uuringu tulemused, mis käsitlevad töötajate tervishoiu, ohutuse ja heaolu korraldust mikro- ja väikeettevõtetes, näitavad järjekindlalt, et selline korraldus on väiksemates töökohtades palju vähem arenenud kui suuremates ettevõtetes. See kehtib kõikjal, olenemata majandussektorist või riigist. Kõiki neid ettevõtteid ei saa küll ühtmoodi kirjeldada, kuid oluline osa neist kasutavad kulude kärpimisel põhinevaid ellujäämisstrateegiaid ja paljud tegutsevad sektorites, mida peetakse tavapäraselt kõrge füüsiliste vigastuste ja terviseprobleemide riskiga sektoriteks. Nende tähelepanekute ning tööhutuse ja tervishoiu ebaproportsionaalselt halva korralduse ja viletsate tulemuste ning madala töö kvaliteedi vahelise seose kohta enamikus sellistes ettevõtetes on olemas täiendavaid tõendeid. See on viljakas pinnast edasisteks uuringuteks ja poliitikatausta käsitlevate tähelepanekute esitamiseks.

## Poliitikataust

Pole raske märgata, et Euroopa Liidu ja liikmesriikide valitsevas majanduspoliitikas asetati mikro- ja väikeettevõtted eelmistel aastakümnetel üsna keskele kohale majanduskasvu edendamisel. Nende rolli on püütud suurendada majandus- ja õiguspoliitikaga, mille eesmärk on soodustada paindlikkust ning kõrvaldada äritegevuse ebavajalikud piirangud. Selline poliitika aitab küll suurendada vabadust tööhutuse ja tervishoiu eeskirjade järgimisel, kuid soodustab samal ajal väidetavalt kulude kärpimisel põhinevaid strateegiaid, mida suur osa mikro- ja väikeettevõtete kasutavad, sest need lihtsustavad nõrkade ja tagasihoidlike ressursidega ettevõtete toimetulekut sellistes tingimustes. See loob tingimused tööhutuse ja tervishoiu puudulikuks korralduseks, mis omakorda tingib viletsad tööhutuse ja tervishoiu tulemused. Laiapõhjalisema poliitika raames, mille eesmärk on vähendada riigi ja reguleerivate asutuste rolli ning õhutada turupõhiste ja muude riigi rolli ülevõtivate eraõiguslike reguleerimisvormide levikut, rakendatakse dereguleerivaid (või taasreguleerivaid) poliitikameetmeid, et kõrvaldada eeskirjad, vabastada teatavast suuruselt väiksemad ettevõtted selliste eeskirjade kohaldamisest või muuta nende kohaldamisala. Selle tulemusena on viimastel aastatel vähenenud paljude reguleerivate asutuste, sealhulgas töötajate tervist ja ohutust kaitsvate meetmete järelevalve asutuste suurus ja pädevusala. Samal ajal on nad olnud kohustatud suunama oma vähenevad ressursid järjest keerukamate ja mitmekesisemate (endiselt regulatiivsete) probleemide lahendamisele, sest eespool kirjeldatud majandus- ja õiguspoliitika toime suurendab nende probleemide levikut, õhutades ja toetades sisseostetud, lõhestatud ja killustunud töökorraldust ELi restructureeritud ja ümberkorraldatud majanduses. Vigastuste kogunäitajate üldisest paranemisest hoolimata ei ole võimalik hoiduda järelusest, et nende struktuurimuudatuste ning paljude mikro- ja väikeettevõtete (eriti kulude kärpimisel põhinevat strateegiat kasutavate ettevõtete) töötajate terviseprobleemide ja ohutuse vahel on teatav seos. Sellepärast ei ole täiesti selge, kuidas 2014. aastal kehtestatud ELi tervishoiu ja tööhutuse strateegiline raamistik saavutab selles sätestatud kavatsuse „parandada olemasolevate tervishoiu- ja ohutuseeskirjade rakendamist, eelkõige suurendades mikro- ja väikeettevõtete suutlikkust seada sisse tõhusad ja tulemuslikud riskienetusstrateegiad”.

Lisaks näitavad analüüsitulemused, et reguleerivate asutustel, kes peavad tagama nõuete järgimise mikro- ja väikeettevõtetes vastutavate isikute poolt, tekib nende muudatuste tulemusena probleeme seoses oma reguleerivate kohustustega, mida nad peavad enamikus liikmesriikides täitma varasemast väiksemate ressursidega. Reguleerimist käsitlevatest uuringutest selgub, et turupõhistel ja vabatahtlikel reguleerimisviisidel, mida toetab majanduspoliitika, on ainult piiratud mõju mikro- ja väikeettevõtetele, kellel puudub nende reguleerimisviiside rakendamiseks nii tahe kui ka suutlikkus.

Nõuete järgmist käsitlevad uuringud on näidanud, et kui turupõhist reguleerimist valitsevad hinna ja tarnimisega seotud nõuded ning levinud on pikad tarneahelad, tunnevad suuremad organisatsioonid vaid väikest muret oma äristrateegiast tulenevate regulatiiv- ja maineriskide pärast seoses tarneahela lõpus paiknevate mikro- ja väikeettevõtetega. Nende kirjanduses käsitletud probleemide kõrvaldamise vahendid – nt erinevate reguleerimisviiside kasutamine, kohustuste panemine tarneahela eesotsas olevatele ettevõtetele, turupõhiste stiimulite kombineerimine reguleerivate kohustustega, maineriske suurendavate vahendite suurem strateegiline kasutamine jne – on innovaatilised meetodid, millega püütakse tagada raskesti kättesaadavate vastutavate isikute (nt väikeettevõtete vastutavate isikute) poolne nõuete järgimine. Nagu juba märgitud, näitavad senised tulemused siiski, et selliste meetodite tõhus kasutamine on piiratud.

## Täiendavad uuringud

Analüüsi tulemused viitavad kahele peamisele omavahel seotud põhjusele täiendavate uuringute tegemiseks. Esiteks on praegustes teadmistes mikro- ja väikeettevõtete tööhutuse ja tervishoiu kohta Euroopa Liidus arvukalt lünki, mida oleks kasulik edaspidi uurida. Teiseks esineb varasemate uuringute kvaliteedi ja hõlmavusega seoses probleeme, mida saaks lisauuringutega tulemuslikult kõrvaldada. Neid põhjuseid kirjeldatakse järgmistes punktides ning täpsustatakse ka aruande järeldustes ja soovitusetes.

### **Kvantitatiivsete tulemuste analüüs**

Nagu märgitud, tõendab pikaajaline ja usaldusväärne analüüs kindlalt pöördvõrdelist seost ettevõtte suuruse ning raskete ja surmaga lõppevate tööõnnetuste määra vahel. Kaudsed tõendid viitavad samasugusele pöördvõrdelisele seosele ettevõtte suuruse ning muude vigastuste, tööst tulenevate terviseprobleemide, töökohtade kvaliteedi ja töökeskkonna vahel. Nende tõendite kvaliteet ja kättesaadavus on siiski puudulik ning erineb liikmesriigiti. Samuti on märke, et nende tõendite aluseks olevate riiklike uuringute arv väheneb ja kvaliteet langeb. Enamikus liikmesriikides ei tehta üldse sellist analüüsi. Võttes arvesse eelmises osas kirjeldatud poliitikaküsimusi ja eelkõige vajadust saavutada tasakaal mikro- ja väikeettevõtete majandusliku rolli toetamise ning miljonite asjaomaste töötajate tervise, ohutuse ja heaolu kaitsmise vahel, on usaldusväärsete andmete kättesaadavus tööhutuse ja tervishoiu tulemuste analüüsiks oluline ning võimaldaks paremini analüüsida ettevõtte suuruse ja sektori mõju.

Olulisemad tulemused näitavad, et mikro- ja väikeettevõtete töötajatest märkimisväärse osa puhul suurendab nende kaitsmiseks kavandatud meetmete puudulik korraldus nende ohutus- ja terviseriske suure riskiga olukordades, eriti ettevõtetes, mis kasutavad oma majandusliku toimetuleku tagamiseks kulude kärpimisel põhinevaid strateegiaid. Loomulikult on olemas ka mikro- ja väikeettevõtteid, kus tööga kaasneb vähem riske ja kus eelistatakse kulude kärpimisel põhinevate strateegiatega asemel selliseid, mis aitavad saavutada suuremat äriedu. Praegustes uuringutes leidub viiteid sellele, et kirjeldatud rühmas võivad riskid olla paremini juhitud, kusjuures tööhutuse ja tervishoiu positiivsed tulemused suurendavad ka äriedu. Täpsed andmed siiski puuduvad. Edasisi uuringuid selles valdkonnas toetaks sektorite ja riikide kogemusi kajastavate paremate kvantitatiivsete andmete põhjalik võrdlusanalüüs.

### **Taust**

Paljud senised mikro- ja väikeettevõtete tööhutust ja tervishoidu käsitlevad eriuuringud on piiratud ulatusega, piirdudes sageli peamiselt omanik-juhtide huvide ja kogemustega. Uutes uuringutes tuleks võtta rohkem arvesse *töötajate kogemusi* tööhutuse ja tervishoiuga mikro- ja väikeettevõtetes. See ei tähenda, et omanik-juhte tuleks vähem uurida – tööhutuse ja tervishoiu uuringud on õigesti tuvastanud nende keskse rolli. Samuti ei tähenda see, et uuringutes saab eirata mikro- ja väikeettevõtete äri- või majandustausta. Samas on oluline nentida, et töötajate kogemuste tausta ja tegureid käsitlevad uuringud vajavad asjakohast kontseptuaalset raamistikku ja metoodikat, mida



paljudes tööhutuse ja tervishoiu eriuuringutes napib. Sotsioloogilises ja töösuhteid käsitlevas kirjanduses on palju näiteid uuringutest, kust saaks selle kohta kasulikke näpunäiteid.

Tunnistada tuleb ka seda, et parema ülevaate saamiseks tuleb mõista tööhutuse ja tervishoiu ärilist, majanduslikku ja regulatiivset tausta mikro- ja väikeettevõtetes. Tööhutust ja tervishoidu mõjutavad teatud tegurid, mis tulenevad mikro- ja väikeettevõtete seisundile omasest sõltuvusest ning millel on arvukate uuringute põhjal suur mõju tööhutuse ja tervishoiu tulemuste kindlaksmääramisele reguleerimise ja juhtimise laiemas kontekstis. Üha rohkemates uuringutes hinnatakse seda mõju töötingimustele ning juhtimisele ja reguleerimisele, kuigi tavaliselt ei käsitleta otseselt mikro- ja väikeettevõtteid. Kiiresti kasvab ka uuringute arv, milles käsitletakse mitteametliku majanduse, mitteametliku töötamise ja majandusrände rolli. Nende suundumuste mõju on tõenäoliselt ebaproportsionaalselt suur just mikro- ja väikeettevõtetes, eriti ettevõtetes, mis kasutavad kulude kärpimisel põhinevaid ellujäämisstrateegiaid. Seepärast esineb ka neis andmetes suuri lünki, mis tuleb täita edasiste uuringutega.

## Meetmed

Lüngad, mis tuvastati meetmete, mõjususe, läbipaistvuse ning nende küsimuste laiemas regulatiivse ja majandusliku tausta vahelise seose mõistmises, viitavad vajadusele teha täiendavaid uuringuid, mis ei piirduks programmide, strateegiate ja meetmete peamiselt kirjeldava käsitlusega, vaid *hindaksid* asjakohasemalt ja usaldusväärsemalt *nende rakendamist ja mõju* lähtuvalt sektori tunnusjoontest ja taustast.

Mikro- ja väikeettevõtetes rakendatud meetmeid puudutavad uuringud keskenduvad peamiselt selliste tavapäraste riskide ohjamise korraldusele, mis tulenevad kokkupuutest kemikaalide, füüsikaliste nähtuste või bioloogiliste ohtudega. Üksikud uuringud käsitlevad meetmeid, millega püütakse mikro- ja väikeettevõtetes ennetada või leevendada psühhosotsiaalseid riske. Eelkõige tuleb täiendavalt uurida võimalikku seost töö kvaliteedi, töötingimuste ja psühhosotsiaalsete riskide vahel. Selle seose olemasolule viitavad nii kõrgel tasemel koondatud kvantitatiivsed andmed kui ka põhjalikumad kvalitatiivsed uuringud, mis käsitlevad tegelikke kogemusi mikro- ja väikeettevõtetes. Samuti tuleb kindlaks määrata meetmete roll töötajate vaimse ja emotsionaalse tervise parandamisel sellistes olukordades.

## Riiklik taust

Analüüs juhtis tähelepanu riikliku tausta tähtsusele tööhutuse ja tervishoiu korralduse ja tulemuste kujundamisel mikro- ja väikeettevõtetes. See kehtib ka meetmete mõjususe kohta. Ilmselgelt ei eksisteeri need tegurid isoleerituna, vaid on osa asjaomasest laiemast riiklikust tervishoiu- ja ohutussüsteemist. Käesolevas läbivaatamises kasutatud riikide klastrite analüüsi meetod on kasulik mudel tulevaseks põhjalikumaks võrdlusanalüüsiks, mis käsitleb mikro- ja väikeettevõtete tööhutuse ja tervishoiu korralduse tegureid ja nende parandusmeetmete mõjusust.

## Järeldused

Kokkuvõttes juhtis läbivaatamine tähelepanu tööhutuse ja tervishoiu puudulikule korraldusele ja halbadele tulemustele paljudes mikro- ja väikeettevõtetes ning tuvastas teaduskirjanduses selle põhjused. Analüüs viitas majandusliku ja regulatiivse tausta ning ELi ja riikliku tasandi poliitika osakaalule nendes puudujääkides. Samuti tehti meetmeid ja ressursse käsitlevatest varasematest uuringutest kindlaks õppetunnid, mida saab kasutada tööhutuse ja tervishoiu korralduse ja tulemuste parandamiseks. Analüüs tegi ka kindlaks meie teadmislüngad ja nende tausta. Edasised uuringud kõnealustes valdkondades on õigustatud ja kasulikud. Nende küsimuste edasiseks uurimiseks oleks kõige kasulikum korraldada mikro- ja väikeettevõtete väliuuring. See põhineks üksikasjalikel riigisisestel uuringutel, sealhulgas põhjalikumal analüüsil, mis käsitleks käesolevas aruandes tuvastatud laiemat regulatiivset, majanduslikku ja poliitikatausta kui olulist tegurit, mis määrab tööhutuse ja tervishoiu korralduse ja tulemused mikro- ja väikeettevõtetes.

**Euroopa Tööohutuse Ja Töötervisholu 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

**Euroopa Tööohutuse Ja Töötervisholu 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>

