

Ohutus ja tervishoid ELi mikro- ja väikeettevõtetes: töökoha perspektiiv

Euroopa Riskiseirekeskus

Kommenteeritud kokkuvõte

Autorid

David Walters ja Emma Wadsworth (Cardiffi ülikooli töökeskkonnauuringute keskus), Peter Hasle ja Bjarke Refsund (Kopenhageni Ålborgi ülikool, materjalide ja tootmise teaduskond, säästev tootmine), Monique Ramioul (Leuveni katoliikliku ülikooli töö- ja ühiskonnauuringute instituut), Ann-Beth Antonsson (Rootsi keskkonnauuringute instituut (IVL)).

Tänuavaldused

Soovime tänada Carsten Brücki, Claudia Oldenburgi ja Reka Zayzoni Kooperationsstelle Hamburg IFE-st (KOOP) käesolevas aruandes analüüsitud andmete kogumise koordineerimise eest.

Kokkuvõtte põhineb välitööl ning riiklikel ja valdkondlikel aruannetel, mille viis läbi ja koostas SESAME (*Safe Small and Micro Enterprises*) projekti uuringurühm järgmises koosseisus: David Walters ja Emma Wadsworth (Cardiffi ülikooli töökeskkonnauuringute keskus), Peter Hasle ja Bjarke Refsund (Kopenhageni Ålborgi ülikool, materjalide ja tootmise teaduskond, säästev tootmine), Monique Ramioul ja Laurianne Terlinden (Leuveni katoliikliku ülikooli töö- ja ühiskonnauuringute instituut), Carsten Brück ja Claudia Oldenburg (Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP)), Marina Jarvis, Karin Reinhold ja Charles Woolfson (Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond, ärikorralduse instituut), Raluca Stepa (Rumeenia riiklik tööhutuse uurimis- ja arendusinstituut (INCDPM)), Guido Micheli ja Enrico Cagno (Politecnico di Milano (POLIMI)), Sandrine Caroly ja Déborah Gaudin (Université Grenoble Alpes) ning Ann-Beth Antonsson ja Cecilia Österman (Rootsi keskkonnauuringute instituut (IVL)).

Samuti oleme väga tänulikud projekti rahvusvahelise nõuandekogu liikmetele Ellen MacEachenile, Joan Eakinile, Michael Quinlanile ja Jukka Takalale käesolevat kokkuvõtet käsitlevate kasulike ja asjatundlike märkuste eest. Täname ka Euroopa Tööhutuse ja Töötervishoiu Agentuuri (EU-OSHA) töötajaid ja teabekeskuste esindajaid asjalike märkuste eest.

Kokkuvõtte tellis Euroopa Tööhutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA). Selle sisu ning selles esitatud arvamused ja/või järeldused kajastavad üksnes autorite, mitte tingimata EU-OSHA seisukohti.

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

Europe Direct on teenus, mis aitab teil leida vastuseid

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.

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

© Euroopa Tööhutuse ja Töötervishoiu Agentuur, 2018

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

Eessõna

Mikro- ja väikeettevõtted on Euroopa Liidu majanduse tugisammas ning neid peetakse majanduskasvu, innovatsiooni, tööhõive ja sotsiaalse lõimumise peamiseks tõukejõuks. Ligikaudu pool Euroopa tööjõust töötab mikro- ja väikeettevõtetes ning tööohutuse ja tervishoiu tulemuslik juhtimine mikro- ja väikeettevõtetes on esmatähtis, et tagada nii töötajate heaolu kui ka nende ettevõtete pikaajaline majanduslik toimetulek. Statistilised andmed ja uuringud näitavad siiski, et paljude töötajate ohutus ja tervis on mikro- ja väikeettevõtetes halvasti kaitstud ning tööohutuse ja tervishoiu tulemuslik juhtimine neis ettevõtetes on endiselt suur probleem. Seda probleemi tunnustati Euroopa Komisjoni tervishoiu ja tööohutuse strateegilises raamistikus 2014–2020, milles nimetatakse tervishoiu ja tööohutuse ühe peamise strateegilise eesmärgina mikro- ja väikeettevõtete suuremat suutlikkust rakendada tõhusaid ja tulemuslikke riskienetusmeetmeid.

EU-OSHA algatas tööohutuse ja tervishoiu nõuete ning töökohtadel valitsevate tavade vahelise lõhe vähendamiseks laiaulatusliku kolmeaastase projekti (2014–2017), mille üldine eesmärk on tuvastada peamised edutegurid ehk poliitikameetmed, strateegiad ja praktilised lahendused tööohutuse ja tervishoiu parandamiseks Euroopa mikro- ja väikeettevõtetes. Konsortsiumi SESAME (*Safe Small and Micro Enterprises*) teadlaste rühmalt tellitud projektil on kolm põhieesmärki. Projekt pakub poliitilistele soovitudele tõendipõhist toetust, andes sellega panuse käimasolevatesse aruteludesse väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu reguleerimise üle Euroopas. See aitab teha kindlaks ka töökohtades kasutatavad tööohutuse ja tervishoiu juhtimise head tavad ning soodustab olemasolevate või uute praktiliste vahendite, sealhulgas veebipõhise interaktiivse riskihindamise (OiRA) vahendi edasiarendamist. Projekti tulemusi kasutatakse tulevastes uuringutes, mille eesmärk on suurendada teadmisi tõhusast tööohutusest ja tervishoiust mikro- ja väikeettevõtetes, mis tegutsevad dünaamiliselt muutuvates majandustingimustes.

Kokkuvõttes esitatakse projekti teise etapi tulemused. Teises etapis uuriti üheksa ELi liikmesriigi väikeettevõtete töötajate ja omanike/juhtidega tehtud 362 süvaintervjuu kaudu tööohutuse ja tervishoiuga seotud hoiakuid ja tavasid mikro- ja väikeettevõtetes. Erilist tähelepanu pöörati sellistele valdkondadele nagu ehitus, tootmine, põllumajandus, hotellid, restoranid ja toitlustamine, jae- ja hulgimüük, transport ja tervishoid. Nende hoiakute mõju käsitletakse põhjalikumalt projekti viimases etapis, mille eesmärk on toetada poliitikasoovitusi ja kirjeldada häid tavasid tööohutuse ja tervishoiu parandamiseks kõige ebasoodsamas olukorras olevates mikro- ja väikeettevõtetes. EU-OSHA avaldab need tulemused 2018. aastal.



Christa Sedlatschek
direktor

Kommenteeritud kokkuvõte

Käesolevas kokkuvõttes esitatakse 162 mikro- ja väikeettevõtte tööohutuse ja tervishoiu alaseid arusaamu ja kogemusi käsitleva kvalitatiivse uuringu tulemused. Need ettevõtted valiti üheksa ELi liikmesriigi erinevatest majandussektoritest. Eesmärk oli esitada n-ö töökoha perspektiiv, uurides tööohutuse ja tervishoiu alaseid kogemusi ja arusaamu mikro- ja väikeettevõtetes ning nende ettevõtete töökeskkonna mõju. SESAME (*Safe Small and Micro Enterprises*) projekti käigus uuritud erialakirjandusest selgus, et see töökeskkond hõlmab konkreetseid ohte, mis tulenevad suurel määral nende töökohtade sotsiaal-majanduslikest tunnustest ning mida mõjutavad töökohtadest tulenevad ja neid ümbritsevad eri tegurid, mis määravad nende riskiprofiili (EU-OSHA, 2016). Nende tulemuste põhjal kavandati käesolev uuring, mille eesmärk on uurida ja koguda nii mikro- ja väikeettevõtete omanike/juhtide kui ka nende töötajate seisukohti viisil, mis võimaldaks võrrelda olulisi asjaolusid, mis neid ettevõtteid mõjutavad.

Liikmesriigid rühmitati mitme tunnuse põhjal, mis on varasemate uuringute järgi neile ühised ning määravad ära selle, kuidas on korraldatud tööohutus ja tervishoid töökohtade tasandil (EU-OSHA, 2013). Need tunnused on nt järgmised:

- tööohutuse ja tervishoiu õigusnormide regulatiivne olemus ja haldamine ning nende täitmise järelevalve institutsiooniline korraldus;
- töösuhete süsteemid, nende ajalooline areng ja neis osalejate õigused;
- majanduse olemus, tootmistegevuste ja teenuste levik, avaliku ja erasektori suhteline suurus ning majanduspoliitika ja
- sotsiaalhoolekandesüsteemid ja -poliitika.

Igast rühmast valiti juhtumiuuringu esitamiseks vähemalt üks riik; need riigid on allpool poolpaksus kirjas:

1. *Lääne-Euroopa*: **Belgia, Saksamaa**, Luksemburg, Madalmaad ja Austria;
2. *Põhja-Euroopa*: **Taani**, Soome ja **Rootsi**;
3. **Ühendkuningriik** ja *Iirimaa*;
4. *Lõuna-/Ladina-Euroopa*: Kreeka, Hispaania, **Prantsusmaa**, **Itaalia**, Küpros, Malta ja Portugal;
5. *Kesk- ja Ida-Euroopa*: Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, **Eesti**, Horvaatia, Läti, Leedu, Ungari, Poola, **Rumeenia**, Sloveenia ja Slovakkia.

Näited valiti välja seitsmest suuremast majandussektorist, kus mikro- ja väikeettevõtted on eriti levinud: põllumajandus, tootmine, ehitus, hulgi- ja jaekaubandus, transport, majutus- ja toitlustusteenused ning tervishoid ja sotsiaaltöö. Need on muidugi kõik suured ja üksteisest erinevad tegevusvaldkonnad ning kvalitatiivne valim ei saa esindada kogu nende mitmekesisust. Juhtumiuuringutesse kaasatud ettevõtted tegutsesid laiemate sektorite raames järgmistes valdkondades:

- põllumajandus: taime- ja loomakasvatus, metsandus;
- tootmine: metalli-, toidu-, puidu-, kemikaali-, paberi- ja tekstiiltoodete tootmine;
- ehitus: hooneehitus ja eritegevused;
- hulgi- ja jaekaubandus: hulgikaubandus, mootorsõidukite hooldus ja remont, farmaatsia- ja meditsiinitoodete ning uute kaupade jaemüük spetsialiseeritud kauplustes;
- transport: kaubavedu;
- majutus- ja toitlustusteenused;
- tervishoid ja sotsiaaltöö: täiskasvanute ja laste hoolekandeteenused, hambaravi ja muud kliinilised teenused ning koostöö ja tegevuse pakkumine.

Eri suurusega mikro- ja väikeettevõtete valimine nendest valdkondadest võimaldas siiski teha võrdleva analüüsi sektori tasandil.

Iga juhtumiuuringu käigus külastati osalevat ettevõtet, intervjueriti omanikku/juhti ja üht töötajat ning vaadeldi ettevõttes toimuvat. Sel viisil koguti eri sektorite, suurusklasside, äritavade ning ELi riikide õiguslike ja majandustingimuste lõikes arvukalt kvalitatiivseid empiirilisi andmeid, mis käsitlesid teadlikkust tööohutuse ja tervishoiu korraldamisest ja seotud asjaoludest mikro- ja väikeettevõtetes, asjaomaseid tavasid ja kogemusi ning tegureid, mis määravad tööohutuse ja tervishoiu korralduse. Tehti võrdlusanalüüs, et uurida, millised on arusaamad tööohutuse ja tervishoiu seostest töökoha tasandil ning kuidas neid mõjutavad äritegevuse põhitunnused, suurus, sektor ning regulatiivne ja sotsiaal-majanduslik olukord riigis.

Tulemused

Tulemustes juhati tähelepanu tööohutuse ja töötervishoiu juhtimist puudutava riikliku regulatiivkorra stiilile ja laadile uuringus osalevates riikides ning sellele, mil määral keskenduvad need korrad mikro- ja väikeettevõtetele, milline on tööohutuse ja töötervishoiu teenuste roll, kättesaadavus ja pädevus, kuidas antakse teavet ja koolitatakse mikro- ja väikeettevõtete omanikke/juhte ja töötajaid ning millised on töösuhted, millega seoses tööohutust ja töötervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes juhitakse – nii kitsas tähenduses seoses töötajate esindatuse ning tööohutuse ja töötervishoiu alase nõustamisega kui ka üldisemalt seoses töösuhete struktuuri, menetluste ja tavade laiemas kontekstis, kus mikro- ja väikeettevõtted tegutsevad. Samuti võeti arvesse riiklike sotsiaalkaitse-, tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandesüsteemide, aga ka laiemal poliitilisel ja majanduslikul struktuuri ja kliima iseärasuste mõju mikro- ja väikeettevõtete töötajatele ning seda, kuidas mõjutab tööohutust ja töötervishoidu mikro- ja väikeettevõtete positsioon riigi tööstruktuuris ja -korralduses ning tööturgudel.

On ilmne, et kuigi riiklikud regulatiivkorrad, tööohutus- ja töötervishoiusüsteemid ning töösuhete institutsioonid ja protsessid on ELi liikmesriikides üldjoontes sarnased, on need piisavalt erinevad, et mõjutada oluliselt tööohutuse ja töötervishoiu korraldust mikro- ja väikeettevõtetes. Erinevustest hoolimata ilmneb siiski omanike/juhtide ja töötajate vastustest, et kõigi liikmesriikide mikro- ja väikeettevõtetes oli ühine see, et valdavalt tunnetasid eelkõige omanikud/juhid, et paljud nende riigis tööohutuse ja töötervishoiu juhtimiseks ja toetamiseks tehtud korraldused ei teeni üht- või teistviisi nende huve.

Uuringuga hõlmatud seitsme sektori ettevõtted moodustasid mitmekesise ja heterogeense rühma. See oli erialakirjandust (EU-OSHA, 2016) arvesse võttes ootuspärane. Juurdepääsuprobleemidest tingituna olid aga hästitoimivad ning kasvava või stabiilse ja peamiselt alalise tööjõuga mikro- ja väikeettevõtted uuringus esindatud suurema osakaaluga, kui on nende eeldatav osakaal kogu elanikkonna hulgas. Märkimisväärne osa neist suutis ka leevendada konkurentsi, pakkudes kvaliteetseid kaupu ja teenuseid nišiturgudel ning meelitades kliente ligi oma mainega, mitte vaid hinnaga konkureerides. Selline profiil oli ootuspärane, arvestades, kui raske on kaasata sedalaadi uuringusse nn 'kõrvaltee' (*low road*) töötajate vajadustega mittearvestavaid¹ mikro- ja väikeettevõtteid. Valimisse kaasati siiski ka mõned sellised mikro- ja väikeettevõtted.

Analüüs näitas, et sektorite vahel on palju sarnasusi – tulemused olid sarnased enam kui ühe sektori ja sageli kõigi sektorite mikro- ja väikeettevõtete puhul –, aga on ka mõned erinevused. Enamasti olid uuringus osalenud mikro- ja väikeettevõtete vastajad riskidest teatud määral teadlikud. Ometi tunti kaua varjatuna püsivaid ja vähemnähtavaid, eelkõige psühhosotsiaalseid riske palju vähem kui vahetuid ja nähtavaid füüsilisi riske. Psühhosotsiaalseid riske tunti palju paremini liikmesriikides, kus need olid õigusnormides ja jõustamises tähtsal kohal. Samuti olid eelkõige tervise ja sotsiaaltöö valdkonnas tegutsevate mikro- ja väikeettevõtete juhtidest ja töötajatest vastajad suurema tõenäosusega teadlikud oma tööga seotud psühhosotsiaalsetest riskidest kui muude sektorite töötajad. Sellest teadlikkusest hoolimata oli siiski vähe tõendeid süstemaatilistest katsetest neid riske hinnata või maandada. Paljud pidasid neid riske pigem töö lahutamatuks osaks, mida tuleb aktsepteerida ja taluda. Suundumus, et kõige tavalisemaid riske, millega töötajad kokku puutuvad, peetakse sageli töö lahutamatuks osaks, ilmnis suuremal või vähemal määral kõigis uuringuga hõlmatud sektorites ning see puudutas vahetuid füüsilisi riske ja mõnikord ka töökoormuse, töö intensiivsuse ja tööajaga seotud riske. Sellistel juhtudel leidsid omanikud/juhid ja töötajad üldiselt, et need riskid on vältimatud ja kõige parem on suhtuda neisse „terve mõistusega“. Seda väljendit kasutasid vastajad sageli seoses üldise suhtumisega töökohal esinevatesse riskidesse, mis kajastab valimis levinud mitteametlikku ja individualiseeritud suhtumist tööohutuse ja töötervishoiu küsimustesse. Vastajad teadvustasid harva keerukat põhjuslikku seost õnnetusjuhtumitega. Tavaliselt viidati nii õnnetusjuhtumite kui ka üldisemalt tööohutuse ja töötervishoiuga seoses individualiseerimisele ja vastutuse võtmisele. See oli kõigis sektorites sarnane.

Seetõttu kasutasid valimisse kuuluvad ettevõtted üldiselt vähe tööohutuse ja töötervishoiu ametlikke menetlusi (kirjalikud riskihindamised, tööohutust ja töötervishoidu käsitlevad poliitikadokumendid jne). Lisaks oli palju mikro- ja väikeettevõtteid, kus kirjalikud riskihinnangud olid küll olemas, kuid neid kasutati harva. Pigem koostati need õigusnõuete täitmiseks ning neid ei peetud tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise vahendiks. Seetõttu leidis vähe tööohutuse ja töötervishoiu süstemaatilise juhtimise näiteid. Pealegi ilmnis suuruse mõju – mida väiksem ettevõtte, seda vähem ametlikkust ja süstemaatilisust. Seda kajastas ka asjaolu, et valimisse kuuluvatel väiksematel ettevõtetel oli suuremate ettevõtetega võrreldes vähem ressursse (juhtimis-, aja- ja

¹ 'Kõrvaltee' ehk töötajate vajadustega mitteamestav mikro- ja väikeettevõtted on need, mis kasutavad ettevõtte ellujäämise nimel tuntud organisatsioonilisi ja äristrateegiaid, mis suurendavad survet palkadele, töötingimustele jne.

finantsressursse ning eriteadmisi jne) ning seetõttu olid nad üldiselt nii äritegevuse kui ka tööohutuse ja tervishoiu poolest haavatavamad. Kuigi see oli levinud kõigis sektorites, oli samas ilmne, et suurema riskiga sektorites (nt ehitus ja transport) kasutasid igas suuruses mikro- ja väikeettevõtted ametlikumat ja süstemaatilisemat lähenemisviisi. Nii oli see eelkõige sektorites (nt ehitus), kus liikmesriigid on kehtestanud ka valdkondlikud õigusnormid, mis nõuavad sõnaselgelt sellist lähenemisviisi (sageli kogu tarneahela ulatuses). Need tulemused on loomulikult kooskõlas laialdaselt tunnustatud arusaamaga, et ettevõtte suurus ja sektor mõjutavad tööohutuse ja tervishoiu tavasid ja lähenemisviise mikro- ja väikeettevõtetes.

Mitu osalevat mikro- ja väikeettevõtet kasutas tööohutuse ja tervishoiu korraldamisel ettevõtteväliste teenuseosutajate abi. Selline tava erines liikmesriigiti ja sõltus riiklikest nõuetest. Siiski olid selged erinevused selles, kuidas teenuseosutajad oma ülesannet täitsid ja/või kuidas mikro- ja väikeettevõtete omanikud/juhid neid kasutasid – mõlemad olid olulised, arvestades nende mõju tööohutusele ja tervishoiule. Teatud ettevõtetes, eriti kui selliste teenuste kasutamine oli kohustuslik ja õiguskeskkonda tajuti pigem karistava kui toetavana, kalduti neisse teenustesse suhtuma kui millessegi, mis on „nõuete täitmiseks minimaalselt vajalik“. Sellistel juhtudel oli tavaline, et omanikud/juhid pidasid tööohutuse ja tervishoiu eest vastutavaks ettevõtteväliseid teenuseosutajaid ning tegelesid ise sellega vähe, ostes sisuliselt vastutuse, ja seetõttu piirdus nõuete täitmine sageli paberite täitmisega. Esines ka juhtumeid, kus ettevõttevälised teenuseosutajad pakkusid rohkem tuge ning tööohutuse ja tervishoiu tase paranes, ületades nõuete täitmiseks vajalikku miinimumtaset. Enamasti sõltus see omanikust/juhist, kes tundis asja vastu huvi ja hakkas tööohutuse ja tervishoiuga aktiivselt tegelema.

Samuti oli üksikutel juhtudel ametlikult ette nähtud mikro- ja väikeettevõtete töötajate osalemine tööohutuses ja tervishoius. Mõnel juhul oli õigusnormidega kindlaks määratud töötajate arv, millest alates see muutus kohustuslikuks. Samas on selge, et mõju avaldasid ka riigi töösuhete traditsioonid, kord ja kontekst (näiteks ametiühingutesse kuulumine ja kollektiivlääbirääkimised) ning selline korraldus oli tavalisem neis riikides, kus on pikk ja tugev osalustraditsioon ning ametiühingutesse kuulub suhteliselt palju töötajaid. Ka siin esines sektorite vahel erinevusi – ametlik korraldus oli eriti harv sektorites (nt põllumajandussektoris), kus töösuhete traditsioonid on vähem arenenud ning ametiühingutesse kuulub vähem töötajaid kui näiteks tootmissektoris. Kõigis sektorites näitasid nii juhtkonna kui ka töötajate arvukad vastused, et töötajatele oli sellisel viisil tööohutusse ja tervishoidu kaasamine vastumeelne. See oli selgelt seotud ettevõtte suurusega ning paljud ütlesid, et ametlik korraldus ei ole vajalik, võttes arvesse häid inimestevahelisi suhteid ning avatud ja mitteametlikku teabevahetust töökohal. Häid inimestevahelisi suhteid ja mitteametlikku teabevahetust mainisid paljud uuringus osalenud mikro- ja väikeettevõtted kõigis sektorites. Seetõttu olid koosolekud üldiselt harvad ning veel vähem oli kohtumisi, mille päevakorras olid tööohutuse ja tervishoiu küsimused. Siiski esines ka siin sektorite lõikes erinevusi – tööohutust ja tervishoidu arutati meeskondade koosolekutel sagedamini suure riskiga sektorites, nagu tootmine ja ehitus (viimases oli taas olemas seos valdkondlike õigusaktidega).

Sõidukijuhtide tööohutuses ja tervishoius oli õigusraamistik selgelt oluline. Paratamatult esines selles küsimuses riigiti ja valdkonniti erinevusi. Riiklikul tasandil erinesid liikmesriikide tavad, mis puudutasid kontrollide sagedust ja nende käsitamist toetuse ja/või võimaliku karistuse allikana. Kontrolle käsitati toetavana sagedamini sellistes riikides nagu Taani ja Rootsi, samas kui näiteks Rumeenias suhtuti neisse tõenäolisemalt kui karistusse. Lisaks esines mõningaid olulisi erinevusi sektorite tasandil. Tööinspeksiooni külastuse tõenäosus sõltus vähemalt mõnes riigis sellest, milliseid riske peeti inspeksioonistrateegias parajasti prioriteetseks. Üldjuhul külastati suure riskiga sektorite ettevõtjaid sagedamini kui väiksema riskiga sektorite ettevõtjaid.

Peale selle mõjutasid tööohutuse ja tervishoiu alast tegevust sageli kaudselt valdkondlike asutuste kontrollid, mille tulemus määras sageli selle, kas ettevõtte tegevusluba jäi kehtima. Näiteks klientide kaitsmiseks võetud meetmed, mida peavad rakendama toidukäitlemisettevõtted ning tervise ja sotsiaaltöö valdkonnas tegutsevad ettevõtted, kaitsevad tegelikult sageli ka töötajaid. Samuti aitavad need kontrollid (mõni vastaja ei suutnud neid eristada tööohutus- ja tervishoiukontrollidest) suurendada omanike/juhtide üldist teadlikkust nõuete järgimise vajadusest.

Mõned osalenud äriühingud kuulusid suurematesse gruppidesse ning sel juhul mõjutasid nende tööohutuse ja tervishoiu korraldust sageli emaettevõtted. Sellistel juhtudel määrasid vahel emaettevõtted oma tütarettevõtetes kasutatavad tööohutuse ja tervishoiu juhtimissüsteemid ja menetlused, kontrollisid nende järgimist ning pakkusid ka tööohutuse ja tervishoiu alaseid teadmisi, oskusteavet ja toetust. Samas oli ka näiteid negatiivsest mõjust, näiteks kui emaettevõtted või fondihaldurid (tervise ja sotsiaaltöö valdkonnas) ei lubanud mikro- ja väikeettevõtete juhtidel investeerida tööohutusse ja tervishoidu.

Samamoodi võib tarneahela mõju tööohutusele ja töötervishoiule olla nii positiivne (näiteks kui kliendid nõuavad teatavate tööohutuse ja töötervishoiu standardite rakendamist või kui tarnijad esitavad tööohutuse ja töötervishoiu alast teavet) kui ka negatiivne (näiteks kui klientide nõudmiste tõttu muutub tähtaegade järgimine pingeliseks). Ka siin ilmsid valdkondlikud erinevused, sest mõju tundus olevat suhteliselt piiratud näiteks põllumajanduses, kuid oli suurem sellistes sektorites nagu transport ja ehitus (nagu eespool märgitud, oli see ehitussektoris puhuti seotud valdkondlike õigusnormidega). Samuti oli mõnes sektoris (jällegi ehitus- ja transpordisektoris) oluline tegur tööohutuse ja töötervishoiu alane sertifitseerimine, eriti valdkondades, kus tarneahela mõju on tugev ja mikro- ja väikeettevõtete omanikud/juhid peavad sellistesse kavadesse investeerima lihtsalt selleks, et nende ettevõtte saaks turul konkureerida. Loomulikult olid väga tähtsad omaniku/juhi isikuomadused ja üldine suhtumine tööohutusse ja töötervishoidu – seda oli näha kõikides riikides ja valdkondades ning sellele osutavad paljude teiste uuringute tulemused (EU-OSHA, 2016).

Paljud küsitletud omanikud/juhid väljendasid suurt soovi tagada töötajate ohutus, viidates neile sageli kui „perekonnale“ (mõnel juhul oli otseses mõttes tegemist perekonnaga, kuid enamasti väljenduti piltlikult). Teiste omanike/juhtide motiivid olid pragmaatilised: nad selgitasid, et halvad tööohutuse ja töötervishoiu tingimused on kulukad, sest töötajad puuduvad töölt ja tootlikkus võib väheneda. Paljudes ettevõtetes esinesid mõlemad asjaolud korraka. Kui aga omanikud/juhid tundsid tööohutuse ja töötervishoiu vastu huvi ning kasutasid osaluspõhist, kaasavat ja avatud lähenemisviisi, olid tööohutuse ja töötervishoiu korraldus, tavad, teadlikkus jne üldiselt nähtavamad ja paremini integreeritud igapäevastesse protsessidesse, tavadesse ja menetlustesse. Mõnikord oli see osaliselt seotud omaniku/juhi positsiooniga (näiteks oskasid tootmisprotsessis osalevad omanikud/juhid vahel paremini hinnata oma töötajate igapäevakogemusi ning kuulata ära ja võtta arvesse nende muresid ja soovitusi). See oli tihedalt seotud ka nende suutlikkuse ja ressursidega.

On ilmne, et mõni omanik/juht on seadnud eesmärgiks oma ettevõtte kasvu, kuid paljud eelistavad jääda mikro- või väikeettevõtteks, arvates, et kui ettevõtte kasvab liiga suureks, oleks neil raske säilitada kontrolli selle igapäevategevuse üle. Samuti püüdsid paljud aktiivselt kinni hoida pühendunud ja lojaalseid töötajaid ning neid, kelles nähti arengupotentsiaali. Need lähenemisviisid võivad olla seotud mikro- ja väikeettevõtte omaniku/juhi ja töötajate vahelise ruumilise ja sotsiaalse lähedusega ning omaniku/juhi isikuga. Seega leiti uuringus, et mikro- ja väikeettevõtete omanikud/juhid püüdsid ühel või teisel kujul rakendada oma ettevõttes töötajate vajadustega arvestavat² strateegiat. Kuigi selle poole püüdsid paljud, ei õnnestunud see alati, sest turg ja konkurendid avaldasid neile survet kohaneda klientide nõudmistega, näiteks pikendada tööaega (sageli väiksema tasu eest). Selle surve tõttu püüdsid nad vähendada kulusid, mis ei olnud otseselt seotud põhitegevusega. Seetõttu tundsid nad, et peavad jagama koormat töötajatega, mis mõjutab töötasu, töökohta säilimise kindlust ja tööaega, ning eelistasid mitte kulutada aega sellistele teemadele nagu tööohutus ja töötervishoid, mis nende arvates ei olnud seotud peamiste ärihuvidega. Seega kõhklesid paljud omanikud/juhid kahe erineva suuna vahel: soov järgida töötajate vajadustega arvestavat strateegiat ning tegurid, mis sunnivad neid standardeid alandama.

Kokkuvõttes on tööohutus ja töötervishoid enamiku mikro- ja väikeettevõtete omanike/juhtide jaoks vähetähtis küsimus võrreldes muude tähelepanu nõudvate probleemidega. Paljude jaoks on oluline, et see ei segaks ettevõtte toimetulekuks vajalikke põhitegevusi. Seetõttu ei peeta seda tavaliselt oluliseks juhtimisküsimuseks ega pöörata sellele erilist tähelepanu. Seda peetakse sageli ettevõtte põhitegevusega võrreldes teisejärguliseks küsimuseks (nagu ka koolitus ja üldiselt personalijuhtimine) ning see suhtumine aitab selgitada, kuidas tööolukordades toimub riskide ülekandmine ning töötajad sunnitakse üha rohkem riskide eest vastutama.

Tulemuste tõlgendamine

Kuigi töökohtade valim oli paratamatult kallutatud mikro- ja väikeettevõttes töötamise „parema“ kogemuse suunas, toetavad kogutud andmed siiski üldiselt eelmiste uuringute järeldusi. See tähendab, et paljudes mikro- ja väikeettevõtetes saab töötamist pidada sotsiaalselt ja majanduslikult ebavõrdseks kogemuseks ohutust ja tervist mõjutavate riskide jaotumisel tootmise ja teenuste osutamise protsessis ELI majanduses. Tulemused kinnitasid, et mikro- ja väikeettevõtted moodustavad tõepoolest heterogeensema rühma kui suuremad ettevõtted, kuid neil on ka teatud üldised sarnasused. Kuigi tööohutuse ja töötervishoiu positiivsete või negatiivsete tagajärgede kohta üldistuste tegemine seoses mikro- ja väikeettevõtete ja nende töökeskkonnaga on endiselt mõnevõrra riskantne, näitab see uuring, et suurusest, sektorist, äritavadest ja asukohariigist

² Töötajate huvidega arvestamine on huvidega mittearvestamise vastand ning selle terminiga viidatakse kiiresti kasvavatele mikro- ja väikeettevõtetele (nn gaselleettevõtte), aga ka üldisemalt väikeettevõtetele, kes suudavad investeerida oskustesse ja innovatsiooni viisil, mis toetab nende kasvu ja äriedu.

tulenevaid ühiseid jooni ja erinevusi esile toova tüpologia koostamine on võimalik ja kasulik. Üksikutel mikro- ja väikeettevõtetel on harva kõik sellises liigituses esineva ideaalse ettevõtetüübi omadused, kuid see aitab siiski mõista, kuidas lahendada tööohutuse ja tervishoiuga seotud ühiseid probleeme mikro- ja väikeettevõtetes.

Need tüpoloogiad töötati välja selleks, et mõista juhtumiuuringute rikkalikke ja mitmekülgseid tulemusi. Liigitus põhines äritavadel, suurusel, sektoril ja riigis valitseval olukorral. Äritavade alusel liigitusid mikro- ja väikeettevõtted üldiselt „õppijateks“, „reageerijateks“ ja „vältijateks“. Väliuuringud tõid esile mitu ilmselt põhjust, miks näiteks mõned mikro- või väikeettevõtte omanikud/juhid kasutavad tööohutuse ja tervishoiu valdkonnas ennetavat lähenemisviisi ja mõned peavad seda isegi oma ärimudeli osaks. Neid mõjutab tugevalt tegurite kogum, mis hõlmab organisatsiooni majandus- ja äripositsiooni, omaniku/juhi ja töötajate haridustaset ja oskusi ning nende riskiteadlikkust ja -võimekust, aga ka äriühingu nähtavust reguleerivatele asutustele ja muud välismõju. Selle tulemusena suudavad need mikro- ja väikeettevõtted saavutada majandusliku edu, mida paljud ELi majanduspoliitikud neile ennustavad. Teised kuuluvad aga kategooriasse, mida praegused ja varasemad teadlased nimetavad „vältijateks“, ja osi käsitatakse paremal juhul „reageerijatena“. Uuriti, kuidas ja miks need ettevõtted valisid majanduslikuks toimetulekuks sageli töötajate vajadustega mitteametava strateegia, kus tööohutuse ja tervishoiu parimate tavade rakendamine ei ole nende äriprioriteet. Seetõttu ei saanud nad vabatahtlikku tuge, et parandada ettevõtet ja selle äritegevust tööohutuse ja tervishoiu seisukohast, ja mõnikord jäid nad ka väljapoole reguleerivate asutuste tegevusulatust. Valimisse kuulunud ettevõtete suuruse alusel eristatakse vähem kui 10 töötajaga mikroettevõtteid, 10–19 töötajaga väiksemaid väikeettevõtteid ja 20–49 töötajaga suuremaid väikeettevõtteid. Neile erinevustele lisandusid valdkondlikud erinevused: näiteks oli ilmne, et mõne sektori, näiteks põllumajandus- või ehitussektori eripära mõjutab mikro- ja väikeettevõtete konkreetset käitumist, mis eristas neid teiste sektorite, näiteks majutus- ja toitlustussektori ja transpordisektori sarnase suuruse ja äritavadega ettevõtetest. Seda mõjutasid veelgi käitumisjooned, mis tulenesid selgelt nende eri liikmesriikide õigus-, majandus- või töösuhete keskkonnast, kus uuringus osalenud ettevõtted tegutsesid. Seetõttu on need tüpoloogiad üheskoos kasulikud, pakkudes eri võimalusi kaaluda tegureid, mis mõjutavad tööohutust ja tervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes, ning esitada küsimusi selle kohta, milline toetus on vajalik selle tava parandamiseks, võttes arvesse nende ettevõtete töötajaid kahjustavaid olukordi.

Mõttearendused

Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiuga seotud kogemuste ja arusaamade uurimisel kerkis esile mitu mõttearendust. Võrdlevad uuringud näitavad, et riikidel ja sektoritel on mõned märkimisväärsed sarnasused. Eelkõige tõendavad need omaniku/juhi otsustavat rolli mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiuga seotud sotsiaalsetes ja majandussuhetes. Seda seostatakse omaniku/juhi keskendumisega äritavadele, mida ta enda arvates on kohustatud järgima ja prioritseerima, et tõhusalt konkureerida laiemas majanduskeskkonnas, milles mikro- ja väikeettevõtted tegutsevad. Paljudel juhtudel ja varasemate uuringute tulemuste põhjal on selge, et tööohutus ja tervishoid on harva esikohal omanike/juhtide strateegiates, mida kohaldatakse nende nõudmistele vastamiseks. Tööohutuse ja tervishoiu (sageli ainult ähmaselt tajutavate) regulatiivnõuete ja ettevõtte tootlikkusest esikohale seadvate strateegiate vahelise vastuolu lahendamise üks põhiviise on ettevõtte tootlikkuse aluseks olevates sotsiaalsetes suhetes tööohutuse ja tervishoiu alase vastutuse omistamine. Töötajad võtavad sel moel ise vastutuse selle eest, et nad kasutavad töövõtete valimisel „tervet mõistust“, tegutsedes viisil, mis vastab ettevõtte tootmisnõuetele, kuid mida peetakse „ohutuks“ olenemata sellest, mis on sätestatud õigusnormides või millised on kutsealased arusaamad tööohutusest ja tervishoiust.

Selliste stsenaariumide korral leitakse tavaliselt alles siis, kui asjad lähevad valesti või tekivad vigastused või tervisekahjustused, et õigusnõudeid või üldisemat head tava on rikutud, ning sellisel juhul on rikkumise otseseks põhjuseks sageli töötajate tegevus. Kuigi mikro- ja väikeettevõtete olemus ja ettevõtluskeskkond toetavad vastutuse omistamise protsessi, ei ole see protsess iseenesest uus ning seda on sageli kirjeldatud uuringutes, mis käsitlevad sotsioloogilisest vaatenurgast tööõnnetustega seotud sotsiaalseid suhteid muudes olukordades, sealhulgas suuremates organisatsioonides. Samas on mikro- ja väikeettevõtete haavatavus praeguses majanduskeskkonnas ning seonduvate töösuhete ebakindlus koos nii töötajate kui ka juhtide tööohutuse ja tervishoiu alaste teadmiste pahatihti madala tasemega aidanud kaasa nende seisukohtade tekkimisele uuringus osalenud omanike/juhtide ja töötajate seas.

See annab põhjust mõtiskleda selle üle, kas katsed mõista käesolevas dokumendis esitatud uuringuga sarnaste uuringutega seda, „mis toimib“ tööohutuse ja tervishoiu toetamisel väikeettevõtetes, on ikka piisavalt edukad,

et lahendada tööriskide ebavõrdse jagunemise probleemi, sest selline ebavõrdsus valitseb paljudes valdkondades, kus enamik ettevõtteid on sageli mikro- ja väikeettevõtted ja mida iseloomustavad juhuslikkus, ebakindlus ning üldine juurdepääsu puudumine reguleerivale kontrollile ja tööohutuse ja tervishoiuga seotud vabatahtlikele toetusvormidele. Pealegi on tõenäoline, et tavapärased tööohutuse ja tervishoiu strateegiad nii riikide kui ka ELi tasandil ei käsitle selliseid olukordi. Samas näitas käesolev uuring, et kuigi suuremahulised uuringuandmed võivad anda alust eeldada, et sellised stsenaariumid muutuvad üha tavalisemaks, ei puuduta need üldiselt lähenemisviise, mida on kirjeldatud käesolevas mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu uuringus.

Kuigi väidetakse, et tulemuste mõju on teatud määral võimalik hinnata paremini kättesaadavate „parema juhtumi“ stsenaariumide põhjal, mis moodustavad enamiku uuritud juhtumitest, ei ole see piisav, et mõista, mis tegelikult toimub olukorras, mida ei saa uurida tavapäraste uurimismeetoditega. Lisaks on selliste olukordade levik ja püsimine üsna pika aja jooksul aidanud suurendada nende aktsepteerimist ühiskonnas, mis omakorda on soodustanud seda, et ebakindlust ja mittestandardseid tööhõivevorme ning nende negatiivset mõju asjaomaste töötajate tervisele, ohutusele ja heaolule on hakatud pidama normaalseks.

Sellised töökorralduse vormid ja töötajate kaitse on tekkinud samal ajal kui muud muutused, mida on kajastatud praeguse ajajärgu tööd ja tööhõivet käsitlevates sotsioloogilistes uuringutes, näiteks neis, mis käsitlevad atomiseerimist, individualiseerimist ja vastutuse omistamist töökohal, mille eesmärk on seada ohutuse ja tervishoiu eest suurem vastutus mitte neile, kelle äritegevus tekitab riske, vaid neile, kes on kohustatud selliste riskidega töötama. Isegi paremate juhtumite korral, mis moodustavad suure osa käesoleva kokkuvõtte aluseks olevatest juhtumitest, ei pea enamik ettevõtteid sageli tööohutust ja tervishoidu valdkonnaks, mida tuleks hallata spetsiifiliselt põhikirjas sätestatud viisil. Nagu korduvalt on täheldatud, tähendab selline lähenemisviis, et riske kogevad pigem need, kes nendega töös kokku puutuvad, ning riskide vältimise eest vastutavad samad töötajad, mitte need, kellele paneb vastutuse õigussüsteem, st nende tööandjad. Väidetavalt on sellised „osalemise“ vormid mõne töötaja haavatavust veelgi suurendanud, sest need muudavad riskivõtmise ja selle tagajärjed üha individuaalsemaks ning neid riske võtavad (sageli ebaproportsionaalselt tihti) haavatavad isikud.

Sellest tuleneb veel kaks mõttearendust. Esimene käsitleb mikro- ja väikeettevõtete töötajate „osalemist“ tööohutuses ja tervishoius. On ilmne, et ametlik esindav osalemine oli käsitletud juhtumites haruldane ja enamikul juhtudel puudus täielikult. Kuigi see on mõistetav, sest on hästi teada, et mitteametlikes tingimustes on tööohutuse ja tervishoiuga seotud esindav osalemine ebatõenäoline, tähendab see, et kui selline osalemine toimus, oli see otsene ja individuaalne. Sellise osalemise tõelist olemust ning ajendeid ja kvaliteeti mõjutavaid asjaolusid on siiski palju raskem kindlaks teha. Võttes arvesse nii seda kui ka eelmistes lõikudes osutatud individuaalsuse ja vastutuse küsimusi ning esindava osalusega seotud sõltumatus puudumist, on oluline mõista, mis toimub töösuhetes, kui meid tõepoolest huvitab, milline mikro- ja väikeettevõtte tööohutuse ja tervishoiu meetod toimib, kelle jaoks ja mis kontekstis.

See viib teise mõttearenduseni, mis puudutab viisi, kuidas uuriti sellist osalemist ning seda määratlevaid protsesse ja suhteid. Tulemuste üle arutlemisel viidati varasemale sotsioloogilisele kirjandusele, kus on teatud määral uuritud küsimusi, mis käsitlevad tööriskide eest vastutuse võtmist töötajate poolt, kes neid riske kogevad. Seda analüüsi peeti kasulikuks, et uurida sügavuti teatud kvalitatiivseid kogemusi, mis töötajate ja nende juhtide intervjuerimisel uuringus osalenud ettevõtetes esile kerkisid. Nagu ka tööohutust ja tervishoidu käsitleva kirjanduse läbivaatamisel järeldati, on mikro- ja väikeettevõtete töötajate seas selliseid uuringuid vähe läbi viidud. Kuigi leitakse, et mikro- ja väikeettevõtete tööohutust ja tervishoidu käsitlev kvalitatiivne uuring on andnud tulemusi, mis on töötajate seisukohast mõnevõrra esinduslikumad kui paljud varasemad uuringud, mis käsitlesid tööohutust ja tervishoidu mikro- ja väikeettevõtetes, tunnistatakse siiski, et meetodid ei olnud nende küsimuste süvitsi uurimiseks sotsioloogiliselt ja etnograafiliselt piisavalt põhjalikud. Vaja oleks paremini suunatud kvalitatiivseid ühiskonnateadlikke uuringuid, et paremini mõista protsesse ja konteksti, mis määravad tööohutuse ja tervishoiu arusaamad ja tavad mikro- ja väikeettevõtetes.

Järgnevas aruandes üritatakse seetõttu lahti mõtestada arvukad empiirilised andmed, mis koguti mitmesuguste tööohutuse ja tervishoiu tavade kohta üheksa ELi liikmesriigi mikro- ja väikeettevõtetes, mida väliuuringu käigus külastati. Seejuures tuleb silmas pidada, et sellises heterogeenses rühmas on nende eesmärkide saavutamise võimalused piiratud. Osutatakse sellele, kui raske on mõista mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja tervishoiu tavade ja tulemuste võrreldavuse põhielemente, tunnistades samal ajal samade ettevõtete heterogeensust. Samuti püütakse asetada need võrreldavuse elemendid sotsiaal-majanduslikku konteksti, milles asjaomased ettevõtted tegutsevad. Loomulikult on sellega seotud lihtsustatud lähenemise oht. Hoolimata nendest hoiatustest ja asjaoludest leitakse, et loodud tüpoloogiad ning üldised arusaamad nende sotsiaal-majanduslikust ja regulatiivsest kontekstist ja protsessidest, mis aitavad kindlaks määrata meetmed, mida nii

töötajad kui ka omanikud/juhid võtavad mikro- ja väikeettevõtetes seoses tööohutuse ja tervishoiuga, aitavad võrrelda tulemusi varasemate uuringutega ning toetavad üldiselt parema arusaama kujunemist neis valdkondades. Samal ajal leitakse, et need pakuvad kasulikke näpunäiteid poliitikameetmete ja strateegiate kohta, mis aitaksid toetada mikro- ja väikeettevõtteid tööohutuse ja tervishoiu korralduse puuduste kõrvaldamisel. Seoses sellega loovad käesolevas kokkuvõttes kirjeldatud uuring ja siin esitatud järeldused aluse nii mikro- ja väikeettevõtete toetamise strateegiate ja vahendite analüüsimisele (EU-OSHA 2017a, b) kui ka kogu projekti lõpparuandes (EU-OSHA 2018) esitatud mõttearendustele.

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA)

aitab muuta Euroopa ohutumaks, tervislikumaks ja tootlikumaks töötamise kohaks. Agentuur kogub, töötab välja ja levitab usaldusväärset, tasakaalustatud ja erapooletut teavet tööohutuse ja töötervishoiu kohta ning korraldab üleeuroopalisi teabekampaaniaid. 1994. aastal Euroopa Liidu poolt asutatud ja Hispaanias Bilbaos asuv agentuur ühendab Euroopa Komisjoni, liikmesriikide valitsuste, töoandjate ja töötajate organisatsioonide esindajaid ning juhtivaid tööohutuse ja töötervishoiu spetsialiste kõigust 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

<http://osha.europa.eu>



Publications Office