

# Töötajate osalemine tööohutuse ja töötervishoiu juhtimises: kvalitatiivsed tõendid teisest Euroopa ettevõtete uute ja tekkivate riskide uuringust (ESENER-2)

Euroopa Riskiseirekeskus  
Kokkuvõte

Autorid: David Walters ja Emma Wadsworth, Cardiffi ülikool

Projektijuht: Xabier Irastorza, Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur (EU-OSHA)

Aruande tellis Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur (EU-OSHA). Selle sisu, sealhulgas selles esitatud arvamused ja/või järeldused, kajastab üksnes autorite seisukohti, mitte tingimata EU-OSHA seisukohti.

**Europe Direct on teenistus, mis aitab leida vastuseid  
küsimustele Euroopa Liidu kohta**

**Tasuta infotelefon(\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

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

Lisateave Euroopa Liidu kohta on aadressil <http://europa.eu>. Kataloogimisandmed on esitatud väljaande kaanel.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

© Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur, 2017

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

## Kommenteeritud kokkuvõte

Selles aruandes esitletakse kvalitatiivset uuringut töötajate osalemisest tööohutuse ja tervishoiu juhtimisel Euroopa Liidus (EL) ning see on Euroopa ettevõtetes uute ja tekkivate riskide teise uuringu (ESENER-2) järelaruanne. Selles vaadeldakse praegu ELis kasutusel olevaid tavasid ja tehakse järeldusi neid mõjutavate tegurite kohta. Uuringus keskendutakse töötajate tööohutuse ja tervishoiuga seotud huvide esindatusele, lähtudes esindajate endi, nende kaastöötajate ning tööandjate ja juhtide kogemusest. See põhineb süvaküsitlustel, millele vastasid töötajad 143st eri suurusega ettevõttest, mille seas oli võrdselt väikesi (10–49 töötajat), keskmise suurusega (50–249 töötajat) ja suuri (üle 250 töötaja) ettevõtteid. Need ettevõtted asuvad seitsmes ELi liikmesriigis (Belgia, Eesti, Hispaania, Kreeka, Madalmaad, Rootsi ja Ühendkuningriik), nii et esindatud on mitmesugused regulatiivsed ja töösuhete raamistikud. Enamik küsitletutest valiti nende seast, kes olid osalenud ESENER-2s ja olid andnud nõusoleku, et nendega võib järeluurinutega seoses ühendust võtta. Nad valiti võrdselt kolmest sektorist: erasektori tootmisettevõtted, avaliku ja erasektori teenuseosutajad. Analüüsi täiendasid kirjandusülevaade ja lisaküsitlused asjaomaste organisatsioonide olulisimate vastajate seas ning asjaomaste ESENER-2 andmete täpsem kvantitatiivne analüüs.

## Peamised tähelepanekud

ESENER-2 teisese kvantitatiivse analüüsi tulemused kinnitavad üldjoontes seda, mida eeldati läbivaadatud teaduskirjanduse põhjal. Tulemused lisavad empiirilisi tõendeid, mis toetavad juba kinnitust leidnud seost tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamiseks kehtestatud korra ning tööohutuse ja tervishoiu juhtimiskorra vahel. Tulemused ei näita üksnes seda, et paljudel Euroopa töökohtadel on loodud töötajate esindamise kord, vaid ka seda, et suur hulk töötajaid panustab selle korra toimimisse, mis on seotud tööohutuse ja tervishoiu juhtimise parimate tavadega üldisemalt.

Seega kinnitavad tulemused ka ESENER-1 üksikasjalikumaid kvantitatiivseid tulemusi ja on nendega kooskõlas. Kuigi küsitlusmeetoditest tulenevatel põhjustel hinnatakse tulemustes esindajate olemasolu tõenäoliselt üle – võrreldes enamiku riiklike küsitluste konservatiivsemate hinnangutega – on riiklikest ja Euroopa küsitlustest selgunud arengusuunad sarnased kõigis uuritud riikides. Sellegipoolest tuleb neid positiivseid tulemusi vaadelda koos tõenditega töötajate esinduse vähenemise kohta tööohutuse ja tervishoiu küsimustes mõnes riigis; see toimub ühel ajal töötajate organisatsioonide jätkuva vähenemisega, millelega see on tõenäoliselt seotud. Sellest tuleneb, et ehkki töötajate esindajad ja ühine kord annavad tuntava panuse ELi tööohutuse ja tervishoiuga seotud ennetusmeetmetesse, ei ole märkimisväärne hulk töötajaid oma töökohal tööohutuse ja tervishoiuga seotud küsimustes esindatud hoolimata sellest, et kõigis liikmesriikides on nimetatud esindusele seadusjärgne õigus. Peale selle ei saa paljud töötajad, näiteks need, kes töötavad väiksemates ettevõtetes, seda seadusjärgset õigust kasutada. Mõlemal juhul näib esindamata töötajate osakaal suurenevat.

Põhjuseks, miks töötajad saavad esindamisest ja ühisest korrast kasu vaid osaliselt ja ebapiisavalt, on muu hulgas paljude ELi liikmesriikide tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamist reguleerivate õigusmeetmete laad. Nagu näitavad varasemad uuringud, on need tegelikkuses pigem soodustavad kui kohustuslikud ning harva reguleeriva inspektsiooni sekkumise või täitemeetmete alus. Õigusmeetmete rakendamisel ja nende toimimise tagamisel tuginetakse ametiühingute, töökohal tegutsevate töötajate organisatsioonide ja tööandjate mõjule. Käesolev aruanne kinnitab, et see kehtib endiselt enamiku ELi liikmesriikide kohta. Meie kvalitatiivsed tulemused osutavad ka sellele (võimalik erand on Rootsi), et peaaegu kõigis uuritud ettevõtetes on reguleerivate inspektorite ja töötajate esindajate vaheline kontakt väga piiratud või olematu; veel vähem on tõendeid töötajate esindamist toetava reguleeriva sekkumise kohta.

See pole siiski kõik, sest kvantitatiivsete tõendite läbivaatamine ja analüüs näitab ka seda, et praegusel muutuval ajal ei ole vähemalt mõnes riigis esindamine üksnes vähenenud, vaid samal ajal on suurenenud muude konsulteerimismeetodite kasutamine; tööandjad väidavad üha enam, et nad on

kasutusele võtnud töötajatega tööohutuse ja tervishoiu küsimustes otsekonsulteerimise viisi. Need muutused vihjavad võimalikele kvalitatiivsetele muutustele, mis võivad praegu mõjutada esindamise tavasid ja tõstatavad hulga küsimusi, millele kvantitatiivsed andmed ei saanud vastust anda. Need küsimused käsitlevad näiteks esindamise kvaliteeti, selle toimimist, toetamist ja eripära ettevõtetes, aga ka esindamises osalevate üksikisikute ja institutsioonide omadusi ning tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise vahendeid. Neile küsimustele keskendus kvalitatiivne analüüs, milles omakorda uuriti esindamismustreid ja nende seost riskijuhtimiskorruga, esindamisele osutatavat tuge ja samuti tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise kogemusi ettevõtetes, kus puudus neid küsimusi reguleerivatest õigusnormidest tulenevate nõuete kohane ametlik kord.

Meie uuringust ilmnisid kindlad kvalitatiivsed tõendid, mis kinnitavad ja toetavad varasemat uurimistööd. Leidis kinnitust, et hoolimata õigusnormide ja töösuhteinstitutsioonide erinevustest on esindamine endiselt tõhus enamikus riikides, kus on olemas mõned (kui mitte kõik) varasemas uurimistöös kindlaks tehtud eeltingimused töötajate tõhusaks esindamiseks. Täpsemalt öeldes on seal, kus on tugev õigusaktide suunav mõju, võtnud tööandja/juhtkond kohuseks rakendada tööohutuse ja tervishoiu küsimustes kaasavat käsitust; ettevõtte sees ja väljaspool seda on toetav töötajate organisatsioon ja ametiühing; töötajate esindajad on hästi koolitatud ja teadlikud; ettevõtetes on kindlad tõendid selle kohta, et esindajate ja nende esindusinstitutsioonide seas valitsevad autonoomsed töötajakesksed tööohutuse ja tervishoiu käsitused ning positiivne seos nende käsituste ja tööandjate poolt tööohutuse ja tervishoiu juhtimiseks kehtestatud korra vahel. Niisugustes ettevõtetes töötavad esindajad käitusid juhtidega suheldes varasemas uurimistöös selgunud viisil: nad kasutasid oma tegevuses ära olemasolevat regulatiivset tuge ning otsisid teavet ja abi, mis aitaks neil seda teha. Nii oli see Belgias, Hispaanias, Madalmaades, Rootsis ja Ühendkuningriigis ning vähemal määral Eestis ja Kreekas.

Siiski ei olnud juhtumid, kus niisugune tava selgelt esile kerkis, 143 ettevõtte seas ülekaalus. Tegelikult olid need juhtumid erandlikud. Me ei püüdnud nende arvu eri riikides kindlaks teha, sest meie valim ei olnud representatiivne ja seetõttu oleks niisugune arvu kindlakstegemine eksitav. Sellegipoolest jäi mulje, et töötajate esindajate niisuguse toimimisviisi kohta leidub arvukamalt näiteid Rootsis ning võimalik, et ka Belgias ja Madalmaades. Selles võib osalt kajastuda ametiühingute püsiv kohalolu nende riikide ettevõtetes ning riiklike õigusnormide kohane tugi töötajate organisatsioonidele töökohtadel, näiteks töönookogud ja tööohutuse ja tervishoiu ühiskomisjonid. Laiemalt võttes võib see olla seotud ka korporatiivsete institutsioonide vastupidavusega ja sõltuvusega valitud lähenemisviisist neis kapitalismi variantides, mida esindavad nende riikide majanduspoliitilised süsteemid.

Äärmiselt huvipakkuv oli ka nende muutuste mõju, mis toimusid pärast tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamisega seotud õiguslike meetmete rakendamist või nende põhjalikku läbivaatamist uuringus osalevates riikides. Paljudel juhtudel leidsime tõendeid selle kohta, et uus suhtumine erines sellest, mida peeti varasema uurimistöö kohaselt tõhusaks. Märkimisväärset arvu juhtudel ilmnis eelkõige juhtkonna kehtestatud tööohutuse ja tervishoiu süsteemi tugev mõju, kuigi sellesse oli töötajate esindamise kord erineval määral sisse lõimitud. Isegi kui niisugused süsteemid ei hõlmanud töötajate esindamist, oli juhtide suunav roll tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamiseks kehtestatud korras ja selle toimimises sageli ilmne. See oli nii isegi mitmel juhul, kus töökohta töötajate organisatsioonide kohalolek oli küllaltki tugev.

Kõigis neis olukordades oli esindajate käitumine sageli üsna erinev nn aktiivsest teadmiste levitamisest, mille mõni uurija oli varem tuvastanud töötajate esindajate tõhusaima tegutsemisvormina tööohutuse ja tervishoiu valdkonnas. Tõepoolest, nii juhid kui ka esindajad ise kirjeldasid oma tegevust pigem kui „ohutusjuhtide silmadeks ja kõrvadeks“ olemist. Seetõttu on meie kvalitatiivse uuringu peamine järeldus see, et pärast nende õigusnormide rakendamist, mis põhinesid suuresti pluralistlikel eeldustel, et töösuhete juhtimise ning ettevõttesiseste ja -väliste töötajate organisatsioonide abil saab toetada töötajate esindajate sõltumatust nende suhtlemisel juhtidega tööohutuse ja tervishoiu küsimustes, võib olukord olla muutunud.

## Tava mõjutavad tegurid

Töötajate esindamist tööohutuse ja tervishoiu küsimustes mõjutab tugevalt selle kontekst, mis avaldab mõju nii esindamisega seotud protsessidele ja tavadele kui ka nende tulemustele. Eelmistes uuringutes on selliseid kontekstist tingitud mõjureid liigitatud järgmiselt:

- ettevõttesisesed tegurid, mis mõjutavad otseselt tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise korra olemasolu ja toimimist ning seda, kuidas esindajad tegutsevad;
- muud ettevõttesisesed tegurid, mis mõjutavad tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise kvaliteeti kaudsemalt, ja
- muud tegurid, mis toimivad suuresti väljaspool töökohta ja mille mõju on veelgi kaudsem, kuid mis on olulised selle poolest, kuidas töötajate esindamine on korraldatud ja kuidas seda töökohtadel mõistetakse.

Ettevõttesiseste mõjutegurite hulka kuuluvad:

- ettevõtte suurus ja sektor;
- tööandjate, juhtide, töötajate ja nende esindajate teadmised töötajate esindamise regulatiivsetest nõuetest;
- ettevõtte riskiprofiilid ja juhtide tõsine kavatsus võtta ja toetada kaasavaid tööohutuse ja tervishoiu meetmeid nende riskide vähendamiseks;
- nende meetmete seos tööandja meetmetega, mis on seotud tööohutuse ja tervishoiu juhtimisega üldisemalt;
- tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise institutsiooniline korraldus töökohtal;
- mis määral käsitletakse tööohutust ja tervishoidu sõnaselgelt ettevõtte kollektiivlepingutes või muudes tööandjate ja töötajate esindajate vahel sõlmitud lepingutes;
- mis määral peavad töötajate esindamist tööohutuse ja tervishoiu küsimustes oluliseks ettevõtte töötajate organisatsioonid ja
- töötajate teadlikkus tööohutusest ja tervishoiust.

Mitmed neist teguritest mõjutavad ka seda, kes valitakse või nimetatakse töötajate tööohutuse ja tervishoiu valdkonna esindajateks või komisjoni liikmeteks, millised on nende erioskused ja juurdepääs koolitusele, mida neil võib olla õigus saada. Need tegurid mõjutavad ka esindajatele ja/või komisjoni liikmetele põhikirjaga või muul viisil ette nähtud funktsioonide ja ülesannete täitmiseks tegelikkuses kasutatavaid vahendeid.

On ka kaudsemaid tegureid, mis mõjutavad tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esinduse olemasolu ja rolli ettevõtetes, näiteks:

- tegurid, mis on seotud tööhõive korraldusega ettevõttes (nt ajutiste või tööhõiveagentuuri abil värvatud töötajate, töövõtjate, alltöövõtjate jne kasutamine), ja
- töökorraldus (nt vahetused, tööprotsessi ja töö intensiivsuse ettevõttesisene korraldus).

Need tegurid mõjutavad töötajate esinduse olemasolu ja rolli, just nagu seda mõjutavad ka ametiühingusse kuulumise määr ning esindatus tööohutuse ja tervishoiu küsimustes ettevõtte töösuhteid ja kollektiivlääbirääkimisi puudutavas laiemas korralduses.

Ettevõtte sisemist korraldust mõjutavad ka muud, ettevõttevälised tegurid. Näiteks tööturuga seotud makromajanduslikud tegurid mõjutavad töökohakindlust, tööalast paindlikkust ja üksikute töötajate konkurentsivõimet tööturul; see omakorda võib mõjutada nende meetmete laadi ja ulatust, mida tööandjad on valmis võtma esindajate kaasamiseks, ja ka seda, kuidas esindajad oma ülesandeid täidavad. Muude väliste mõjutegurite hulka kuuluvad ennetusteenuste olemasolu või puudumine; välise ametiühingu toe laad ning pühendumus töötajate esindamisele tööohutuse ja tervishoiu küsimustes; sektori või riigi tasandil sõlmitud kollektiivlääbirääkimiste menetlusi käsitlevate kokkulepete laad ning mis

määral need või muud nimetatud tasanditel sõlmitud kokkulepped sisaldavad tööohutuse ja tervishoiu aspekte, ning ettevõtte äripositsioon selle ostjate ja tarnijate hulgas. Ehkki tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise regulatiivseid nõudeid võib käsitada ettevõttesiseses mõjutegurina, on neil täita ulatuslikum funktsioon elemendina õigusnormide rühmas, mida kohaldatakse nii tööohutuse ja tervishoiu küsimuste kui ka töösuhete suhtes. Regulatiivsete nõuete toimet mõjutavad omakorda nende haldamise ja järgimise tagamise eest vastutavate asutuste vastavuskontrolli prioriteedid ja strateegiad, mis võivad jällegi oleneda valitsevast suhtumisest juhtimisse, reguleerimisse ja töösuhetesse, aga ka sellest, kuidas üldsus tajub riske, mille suhtes reguleerivad eeskirju kohaldatakse.

Järgmises jaotises esitatakse lühikokkuvõtte sellest, mida võib järeldada uuringu tulemustest seoses eelnimetatud tegurite põhielementide mõjuga ning kuidas see mõju arenes ja muutus pärast tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamisega seotud kohustuslike meetmete kehtestamist.

## **Ettevõtte suurus ja sektor**

Võttes arvesse ettevõtete üldist heterogeensust ja erinevaid riiklikke kontekste, leiti uuringu tulemusel eelduspäraselt, et ettevõtte suurus mõjutab tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise korraldust. Väiksemates ettevõtetes olid ülekaalus töötajatega otsekonsulteerimise meetodid ja neis oli vähe märke esindamise ametlikust korrast. Mõnes väiksemas ettevõttes tajuti juhtide ja töötajate vahel ka tugevamat sotsiaalset sidusust ja lähedasemaid isiklikke suhteid. Neil suhteliselt vähestel juhtudel, kus esindamine oli ametlikult korraldatud, tegid juhid seda sertifitseerimisstandardite kohaselt ja/või nende klientide nõudel, kellest sõltus organisatsiooni äritegevus. Peaaegu kunagi ei tehtud seda ettevõtte töötajate nõudel ja ametlik kord ei hõlmanud tavaliselt valitud töötajate esindajaid. Sageli oli kehtestatud korrapärase tööohutuskoosolekute pidamise kord ja mõnes kohas olid määratud töötajate nn ohutusesindajad. Võrreldes suuremate organisatsioonidega sõltus paljudes väiksemates ettevõtetes töö – sealhulgas tööohutuse ja tervishoiu korraldus – suuremal määral välistegurite mõjust, mis omakorda oli tingitud klientidega sõlmitud ärisuhete laadist. Üks erand tuvastati Rootsis, kus ametiühingusse kuulumise suhteliselt kõrge määr tähendas, et peaaegu kõigis väiksemates ettevõtetes oli ametiühinguliikmeid ja selle tulemusena oli neis õigusnõuete kohaselt sisse seatud ametlik kord.

Ettevõtete riskiprofiili mõju nii esindamiskorra olemasolule kui ka selle toimimisele ei olnud nii ilmne. Tootmisettevõtete ning avalike ja erateenuseid osutavate ettevõtete töötajate esindamise korra olemasolu ja toimimise vahel olid märkimisväärsed erinevused; nende erinevuste selgitamine ainuüksi eri riskiprofiilidega annaks aga olukorrast vale ettekujutuse. Kuigi riskiprofiil oli kahtlemata üks teguritest, mis mõjutas töötajate esindamist tööohutuse ja tervishoiu küsimustes, avaldus selle mõju koos mitmesuguste muude teguritega, näiteks erinevad töö ja tööhõive korraldamise viisid, erinevused ressurssidele avalduvas välises surves ning erinevad ootused töötajate seas, kes olid kas peamiselt füüsilise töö tegijad, haldus- või hooldustöötajad ning kellel oli erinev kvalifikatsioon, erinevad oskused ja erinev professionaalsus. Need tegurid aitasid kindlaks teha, kui suures ulatuses vastutasid töötajad eri ettevõtetes tööohutuse ja tervishoiu juhtimise eest ja kui sõltumatud neil selles küsimuses lubati olla. Sektorites olid ka erinevad juhtimis- ja töösuhete institutsioonid ja traditsioonid, mis omakorda mõjutasid töötajate esindamist tööohutuse ja tervishoiu küsimustes ettevõtte tasandil. Samuti avaldas mõju ka töötajate organisatsioonide mõjukus ja olemasolul töökohal. Kõik need tegurid koos ettevõtete riskiprofiilidega mõjutasid tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise korralduse olemasolu ja toimimist.

Veel üks ettevõtete vaheline eripära, mis tulenes sektorist ja suuruselt, oli erinev kord väliste ennetusteenuste kaasamisel. Ka seda käsitleti varasemas uuringus, mis näitas, missugust mõju avaldavad riiklik regulatiivne kontekst, riskiprofiil, töökoha suurus ja sektor ennetusteenuste kättesaadavusele, laadile ja kasutamisele. Mõned neist erinevustest tulid ilmsiks ka käesolevas uuringus selgunud kogemustes, nagu ka erinevused ettevõttesiseste esindusinstituutide õiguses mõjutada tööandjat nende teenuste valimisel. Üldiselt olid esindajate kogemused ennetusteenustega kokkupuutumisel erinevad. Mõnel esindajal näis nende teenuseosutajate valimisel olevat vähe



sõnaõigust, kuid nad olid rahul kogetud isikliku kontaktiga. Mõnel juhul tehti väliste ennetusteenuste raames riskihindamisi ilma esindajat kaasamata, aga juhtkond konsulteeris seejärel esindajaga hindamistulemuste osas. Üldiselt näib, et osalejate erinevad kogemused toetavad mõnes liikmesriigis tuvastatud õigusnormidest tuleneva ennetusteenuste ja töötajate esindusinstituutide vahelise koostöö nõuete laiendamist kõigisse liikmesriikidesse, eriti mis puudutab õigust seada veto valitud teenuseosutajale.

## **Seosed ettevõttesiseste ohutusjuhtimise süsteemidega**

Üks oluline kindlakstehtud tegur, mis mõjutab otseselt töötajate esindamise tava, on selle seos tööandja poolt ettevõtte tööohutuse ja tervishoiu juhtimiseks kehtestatud korraga, ning see leidis selgelt kinnitust ka uuritud ettevõtete puhul. Samas võib täheldada teatud muret tekitavaid arengusuundumusi. Et ELi liikmesriikides reguleeritakse tööohutust ja tervishoiu protsessipõhiselt, on üks tulemusi see, et eriti suuremates organisatsioonides rakendatakse tööohutuse ja tervishoiu küsimustes üha enam ohutusjuhtimise süsteeme. On hästi dokumenteeritud, et tööandjad tunnustavad neid süsteeme laialdaselt kui raamistikku, mille abil nad järgivad pädeva ja asjatundliku riskijuhtimise regulatiivnõudeid, nagu need on sätestatud praeguseks ülevõetud ELi meetmetes, näiteks ELi raamdirektiivis 89/391/EMÜ. Nende meetmete teine tulemus näib olevat ohutus- ja tervishoiuspetsialistide abi laialdane kasutamine tööohutuse ja tervishoiu korra kasutuselevõtul suuremates organisatsioonides. Seetõttu olid kõigi sektorite suuremates uuritud organisatsioonides ja eelkõige erasektori tootmisettevõtetes tavaliselt olemas nii tööohutuse ja tervishoiu juhtimise süsteemid kui ka nende toimimise jälgimise eest vastutavad isikud. Ei olnud üllatav, et paljudel juhtudel töötasid tööohutuse ja tervishoiuga tegelevad töötajate esindajad tihedas koostöös ohutusspetsialistidega, kelle ülesanne oli tagada tööohutuse ja tervishoiu juhtimise korra toimimine. Selle töösuhte laad erines ettevõtetelt ja samuti viis, kuidas see töösuhe mõjutas töötajate esindajate rolli. Mõnel juhul, näiteks üksikasjalikult kirjeldatud juhtudel Rootsisis, eeldas selle suhte hea tava nii juhtidelt kui ka esindajatelt selget arusaamist, et ettevõttes on ohutusjuhtimise korraldamise ühised menetslused ja et mõlemad pooled peavad neid rakendama asjatundlikult. Samal ajal oli selge, et need suhted põhjustasid tööohutuse ja tervishoiu küsimustes eri seisukohti, ning nende erinevuste tõttu tekkivate konfliktide lahendamiseks olid sisse seatud konsulteerimismenetslused. Mõnel juhul, kui tööohutus- ja tervishoiu meetmetesse oli kaasatud tööõukogu, teatati sarnasest lähenemisviisist ka Madalmaades. Siiski leidis nende näidete kõrval palju teisi, kus suhted esindajate, ohutusjuhtimise korra ja selle toimimise eest vastutavate juhtide vahel ei olnud nii hästi tasakaalus. Neil uuritud riikides laialdaselt ette tulnud juhtudel tegutsesid esindajad ohutusjuhtimissüsteemi raames, järgisid enamasti vastutavate ohutusspetsialistide juhiseid ning pidid neile sageli aru andma. Tekib küsimus, miks see nii on ja mis on loonud sellise suundumuse ning kas selle tulemusel on töötajate tööohutuse ja tervishoiu huvid tõhusalt esindatud või mitte.

Paljudel uuritud juhtudel ilmnes, et viis, kuidas töötajate esindamine sobitus tööohutuse ja tervishoiu juhtimiskorda, tulenes küllaltki palju asjaomaste juhtitöötajate isiksusest. Näiteks mõne ohutusjuhi ja ennetusnõustaja arvates oli neil oluline osa kehtestatud korra olemuse kujundamisel. Nende algatustele reageerisid ohutusvaldkonna esindajad ja tööõukogud, sobitades süsteemidesse rollides ja ülesannetes, mis kehtestati suuresti ohutusjuhi või ennetusnõustaja juhiste järgi, ning viimased võtsid vastutuse sel viisil loodud süsteemi kogu toimimise eest. Neil juhtudel allusid esindajad tavaliselt ohutusspetsialistile, kellel olid nende arvates suuremad teadmised ja asjatundlikkus, ning pöördusid ettevõtte tööohutuse ja tervishoiu küsimustes sageli tema kui peamise teabe- ja nõuandeallika poole.

Samas on selge, et oli teisigi mõjureid, mis aitasid ohutusjuhtidel ja ennetusnõustajatel sellist positsiooni ja kontrolli saavutada. Enne kindlate järelduste tegemist nende alusmõjurite kohta on vaja põhjalikumalt kvalitatiivselt analüüsida töökohtadel tehtava riskiennetusega seotud suhteid ja selle konteksti; käesolevas uuringus ei olnud see võimalik. Kui aga seostada uuritud juhtumitest saadud teavet ulatuslikumate uurimistulemustega, mis on esitatud viimase aja teaduskirjanduses, milles käsitletakse

töö struktuuri ja korraldust tänapäeval, üldsuse suhtumist riski ja reguleerivatesse eeskirjadesse, aga ka võimu olemust ja rolli suhetes töökohal, näib nende mõjurite iseloom küllaltki selge. Ehkki tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise süsteemide tähtsust võib osaliselt seletada sellega, et ühest küljest võtavad tööandjad protsessipõhiste regulatiivnõuete tõttu kasutusele tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise süsteemid ning teisest küljest määravad ametisse tööohutuse ja töötervishoiu pädevusega spetsialistid, mis on samuti õigusnormidest tulenev nõue, mõjutab paljudel juhtudel töötajate ohutusvaldkonna esindajate kaasamist süsteemidesse väidetavalt ka vaadeldava tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise süsteemi konkreetne laad. Käesolevas uuringus selgusid neis süsteemides sageli domineerivad käitumispõhised meetodid, mis õnnestasid töötajate esindajate sõltumatut rolli. See ilmnes eriti juhul, kus ka töötajate organisatsioonidel oli väiksem roll nii ettevõtte sees kui väljaspool ning kus nii töö kui ka tööhõive olemuse organisatsioonilised ja struktuurilised muutused vähendasid esindamise võimalusi. Neis olukordades võis täheldada ka mõju, mis tulenes üldsuse arusaama põhjalikust muutumisest töökohal kollektiivse tegutsemise ning tööohutuse ja töötervishoiu reguleerimise küsimustes.

### ***Ametiühingusse kuulumise ja muu ettevõttes kollektiivlääbirääkimisteks kehtestatud korra mõju***

Ettevõttesisesel ametiühingusse kuulumisel on nii otsene kui ka kaudne mõju ning see on oluline tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes töötajate esindamise korraldust mõjutav tegur. Mõnes riigis, näiteks Ühendkuningriigis ja Rootsis mõjutab see otseselt kehtestatud korra laadi. Kõigis riikides on ametiühingutel ja kollektiivlääbirääkimiste laiemal korraldusel, mida ametiühingud on tavaliselt aidanud välja töötada, kaudne, ent siiski oluline mõju tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes töötajate esindamise vormile ja tavale. Teaduskirjandusest ja ametiühingute retoorikast tuleneb nn eelistatud mudel, mille kohaselt töötajate tööohutuse ja töötervishoiu valdkonna esindajad tegutsevad ideaaljuhul ettevõttesisesel töötajate kollektiivse organisatsiooni raamistikus; organisatsioon toetab esindajaid, seades tööohutuse ja töötervishoiu tööandjaga sõlmitud kollektiivlepingutes esikohale ning esindajaid toetab ka muude ettevõttesiseste esindusinstituutide tegevus. Selle mudeli järgi õpetavad esindajaid välja ametiühingud, kasutades töötajakeskseid õppemeetodeid, kus on ühendatud esindaja rolli mõistmine ning tööohutuse ja töötervishoiuga seotud tehnilised ja õiguslikud küsimused.

Uuringus leiti, et peaaegu kõigi uuritud riikide ettevõtetes, kus töötajate organisatsioonid olid tugevalt esindatud (kas ametiühingu või töönõukogu kaudu) ning tööohutuse ja töötervishoiu küsimused olid seatud esikohale, oli esindamine nendes küsimustes juhatuse ees tavaliselt tõhus. Seevastu viisid, kuidas esindamine toimus, varieerusid alates konfliktist kuni üksmeeleni ning – nagu järeldub eelmisest alajaotisest – tõendasid uuritud juhtumid üpris kindlalt, et neid mõjutab tööandjate kehtestatud tööohutuse ja töötervishoiu juhtimise kord. Ühe äärmusliku tagajärjena lõimiti ohutuse valdkonna esindaja roll peaaegu täielikult ohutusjuhtimissüsteemi, kuid mõnel juhul esines ka koostöövorme, mis olid rohkem tasakaalus. Näiteks Rootsis selgus nii ohutuse valdkonna esindajate kui ka nende juhtide ütlustest, et kuigi esindajate ja juhtide dialoogi väidetav eesmärk oli saavutada üksmeel tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes, austasid nad teineteise õigust jääda eri seisukohtadele tööohutuse ja töötervishoiu probleemide laadi ja parimate lahenduste leidmise suhtes. See tulenes suuresti ametiühinguorganisatsioonide mõjukusest töökohal ja sektoris. Selle tingis ka ametiühingute rolli jätkuv tunnustamine ühiskonnas üldiselt, tänu millele on töötajate esindamise normid vastuvõetavad. Sellel oli uuritud juhtumite põhjal endiselt suur mõju hoolimata ametiühinguliikmete arvu märkimisväärsest vähenemisest Rootsis viimastel aastakümnetel. Sama oluline oli see, et Rootsis on seaduslikult tagatud ohutuse valdkonna esindajate sõltumatus oma seadusjärgsete õiguste kasutamisel, et peatada ohtlik töö ja esitada kaebus reguleerivale asutusele, kui nende arvates ei ole tööandjad võtnud tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas asjakohaseid meetmeid.

Riikides, kus erinevalt Rootsist ja Ühendkuningriigist ei ole ametiühingutel põhikirjajärgset volitust esindada töötajaid tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes, võis põhimõtteliselt täheldada samu tendentse. Uuritud juhtumitest selgus, et riikides nagu Madalmaad (seda rolli täidavad töönõukogud), Belgia (see on ühiskomisjoni ülesanne) ja Hispaania (ohutuse valdkonna esindajad tegutsevad koos ametiühingute esindajatega) toetavad olukordades, kus töötajate organisatsioon töökohal on tugev,



tööohutuse ja tervishoiu valdkonda esindavat rolli nii töökohasisesed kui ka -välised ametiühingud. Juhul kui töötajate organisatsioon püüdis tööohutuse ja tervishoiuga seotud tegevust oma huvide seas esikohale seada, erinesid tavad ja tulemused vähe riikides, kus ametiühingute sekkumine on otsesem, nagu Ühendkuningriik ja Rootsi. Harvem esines ka teistsuguseid olukordi, kus töötajate ja juhtide huvide konflikti tunnistati avalikult ja tugev kollektiivne organisatsioon, keda toetasid ametiühingud, püüdis esindada ja kaitsta töötajate huvisid. Paistab, et sellistes stsenaariumides olid esindajatele abiks tugevad kollektiivsed kokkulepped, mis võimaldasid neil saavutada töötajatele taotletava kaitse.

Veel üks järeldus, mis puudutab töösuhete institutsioonilise korralduse mõju töötajate esindusele tööohutuse ja tervishoiu küsimustes, on seotud kollektiivlepingute rolliga. Varases teaduskirjanduses töötajate esindamise kohta tööohutuse ja tervishoiu küsimustes osutati sageli kasule, mida toob tööohutuse ja tervishoiu küsimustes esindamise korra üksikasjade lisamine kollektiivlepingutesse nii ettevõtte kui ka sektori tasandil. See võimaldaks selgelt sätestada niisugused üksikasjad, nagu esindamisega seotud tegevusteks ja koolituseks töölt vabaks võtmise õigus, ning võimaldaks ühiselt kindlaks määrata sätteid, mis läheksid õigusnormidest tulenevatest nõuetest kaugemale. Uuritud juhtumitest selgus aga, et selliste lepingute kohta on vähe teadmisi ja isegi kui need lepingud on teatud tasandil olemas, siis tavaliselt arvatakse, et neil on töökoha tavadele piiratud mõju.

On oluline märkida, et paljudel juhtudel (kõigis riikides ja sektorites) ei olnud töökoha organisatsioonid (ametiühingud või muud organisatsioonid) tugevalt esindatud ja just neis olukordades oli enim tõenäoline, et töötajate tööohutuse ja tervishoiu valdkonna esindajad olid kaasatud tööandja kehtestatud ohutusjuhtimise korda. Oli ka teistsuguseid juhtumeid, kus kollektiivne esindamine oli nõrk, kuid esindajaid ei olnud juhtimiskorda kaasatud. Selle asemel alatähtsustasid tööohutuse ja tervishoiu eest vastutavad juhid nende tööd, samas kui esindajad nägid vaeva, et säilitada oma profiil kaastöötajate silmis, kes seadsid nende olulisuse kahtluse alla. Niisugustes olukordades olid esindajad oma tõhususe piirangutest teadlikud ja sageli frustreeritud võimetuse tõttu ennast kehtestada. Töökohal tõhusalt tegutseva ametiühinguorganisatsiooni toetuse puudumine ning kontakti puudumine reguleerivate inspektorite ja ettevõtte vahel jättis esindajatele vähe vahendeid või vähe suutlikkust mõjutada tööohutuse ja tervishoiu korraldust.

Siiski ei lõimitud esindajaid tööandjate kehtestatud tööohutuse ja tervishoiu juhtimise süsteemi üksnes juhtudel, kus töötajate organiseeritus töökohal oli puudulik. Peaaegu kõigis riikides esines juhtumeid, kus hoolimata sellest, et ettevõttes oli töötajate kollektiivne organisatsioon, tegutsesid ohutuse ja tervishoiu valdkonna esindajad sellest suuremal või vähemal määral eraldi ning tööohutuse ja tervishoiu valdkonna esindaja tegi tihedamat koostööd ohutusjuhi või ennetusnõustajaga kui ametiühingu või töötajate organisatsiooniga töökohal. Lisaks läheneti neil töökohtadel ohutusjuhtimisele süstemaatiliselt, sageli vastavalt sertifitseerimisstandarditele. Peale selle leidsid küsitlud – nii esindajad, töötajad kui ka ohutusjuhid –, et niisugune olukord on üldiselt vastuvõetav. See on huvitav asjaolu, mida on vaja rohkem uurida. Uuritud juhtumite põhjal ei ole võimalik hinnata, kui laialt levinud see suundumus on või kui suurel määral kajastab see ametiühingute mõju vähenemist või tagajärgi, mis tulenevad tööohutuses ja tervishoius valitseva nn ekspertkäsitluse aktsepteerimisest ametiühingute poolt. Mis selle trendi põhjus ka ei ole, kajastab see igatahes, nagu öeldud, tööohutuse ja tervishoiuga seotud suhteid, mis on väga kaugel aktiivsest teadmiste levitamisest, mis varasema uurimistöö kohaselt iseloomustab tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise tõhusamaid vorme.

Üldiselt võib seega kokku võtta, et uuritud juhtumid kinnitavad, et töökohasisesed ja -väline kollektiivne organisatsioon on tõhusa tööohutuse ja tervishoiu küsimustes esindamise seisukohast endiselt määrava tähtsusega tegur. Küsitlustest selgus aga, et niisugune organisatsioon ei olnud uuritud ettevõtete seas sugugi üldlevinud ning selle puudumise tõttu tundsid esindajad end sageli üksi- ja kõrvalejäetuna ning mõnel juhul isegi haavatavana. Teistel juhtudel, sealhulgas neil, kus töötajate laiemate huvide kollektiivse esindamise institutsioonid olid olemas, olid tööohutuse ja tervishoiu institutsioonid enamasti allutatud ettevõtte ohutuse ja tervishoiu juhtimise süsteemidele. Niisugustel juhtudel oli töötajate esindajate suutlikkus esindada sõltumatult just töötajate tööohutuse ja tervishoiuga seotud huvisid vähene.

## Töölepingu mõju

Paljud struktuurilised ja organisatsioonilised muutused, mis on seotud kollektiivse esindamise vähenenud rolliga töökohtadel ELi praeguses majandusolukorras, muudavad ka töötajaid ähvardavate riskide laadi ning suurendavad väidetavalt nende haavatavust. Küllalt suur hulk uuringuid näitab, et töö sagedasem allhange, välistöövõtjate sagenev kasutamine, mikro- ja väikeettevõtete arvu suurenemine, ajutine ja võõrtööjõud, töötajate lepingute sõlmimine jne loovad olukordi, milles uued ja tekkivad riskid muutuvad üha olulisemaks. Lisaks võib olla raskem kohaldada tavapäraseid kaitsevorme nende riskidega kokkupuutuvate töötajate suhtes näiteks kollektiivse esindamise või reguleeriva inspektsiooni kaudu tööolukordades, kus need riskid esinevad. Täpsem uurimistöö osutab sellele, et enamikus ELi liikmesriikides ja ka mujal on töötajate organisatsioonide võimu märkimisväärselt piiratud ja vähendatud inspekteerimisressursse, samas kui nõuete jõustamismeetmete võtmine on samuti vähenenud. Peale nende tööhõive korraldamise muutuste on sama hästi dokumenteeritud muudatused kaasa toonud töö intensiivistumise ja nõudlikuma töökorralduse kasutuselevõtu ning vastutuse suurenemise ja tulemuslikkuse jälgimise. Kõik see toob kaasa vaimse ja emotsionaalse stressi ning väsimuse tõttu töölt puudumise märkimisväärse sagenemise, aga ka suurenenud psühhosotsiaalsetest riskidest tuleneva muu kahju.

Oleks üllatav, kui uuritud juhtumite töötajad, juhid ja tööandjad ei oleks neid arengusuundi ei tajunud, sest nagu on kirjeldatud üksikasjalikult riikide aruannetes, on asjaomaste riikide laiemas majanduslikus ja regulatiivses kontekstis toimunud olulised muutused ja nende mõju märgiti ka küsitlustes. Näiteks mainisid mõned esindajad raskusi suhtlemisel alltöövõtjate ja nende töötajatega või vastupidi, kontakteerumisel kliendi tööandjaga, kui nemad töötas alltöövõtja heaks. Esindajad mainisid ka raskusi, mida nad kogesid, püüdes esindada ajutist tööjõudu vahendavate asutuste töötajate, juhutöötajate ja muude töötajate huve; need töötajad töötasid suuresti väljaspool töösuhtemenetluste tavapärasest institutsioonilist seost, mis luuakse töölepinguga. Nad teatasid ka frustratsioonist, mida tekitas nendega konsulteerimata jätmine ja võimetus mõjutada töö planeerimist, kui tööandjad tegid otsuseid, et tulla vastu klientide või ostjate hinna ja tähtsusega seotud nõudmistele. Ehkki psühhosotsiaalseid riske peetakse üha enam märkimisväärseks probleemiks kõigis sektorites, on endiselt vähe lahendusi, milles võetakse arvesse töötajate huve. Peapõhjus on selles, et psühhosotsiaalsete riskide algpõhjused, mis tulenevad ettevõtete töökorraldusest, jäävad väljapoole ohutusjuhtimissüsteemi kohaldamisala ning seetõttu väljapoole enamiku ohutus- ja tervishoiuvaldkonna esindajate legitiimset vastutusvaldkonda.

See ei tähenda, et nende probleemidega seoses ei leidunud ühtki hea tava näidet. Näiteks Rootsi õigusnormid ei laienda ohutus- ja tervishoiuvaldkonna esindajate vastutust mitte üksnes töötajatele, kellel on esindajaga sama tööandja, vaid ka alltöövõtjate töötajatele. Leidus ka näiteid juhtudest, kus esindus oli loodud töötajate nimel, kellel puudus standardne tööleping. Uuritud juhtumite hulgas oli näiteid psühhosotsiaalsete riskide tõhusast juhtimisest, millesse kaasati ka esindajad, ning isegi juhtumitest, kus esindajad ja vahel ka nende ametiühingud tegid ühepoolseid edukaid algatusi psühhosotsiaalsete riskide kõrvaldamiseks.

Siiski oli töö ja tööhõive olemuslike muutuste mõju töötajate ohutuse ja tervishoiuga seotud huvide esindamisele küllaltki raske hinnata. Need kujunesid välja ajapikku ning töötajad ja nende esindajad aktsepteerisid neid kui tööga seotud aspekte, mille üle neil puudub kontroll. Ebakindlus, mida need muutused tööhõive valdkonnas tekitasid, kinnistasid sageli töötajate ja esindajate arvamust, et need küsimused jäävad väljapoole esindamise ulatust; seda arvamust võis veelgi kinnistada töötajate organisatsioonide vähenev mõju. Tihti arvati ka, et paljud muutuste tagajärjed on nii väljaspool ohutusjuhtimise kui ka tööohutuse ja tervishoiu küsimustes esindamise konkreetset vastutusala. See tähelepanek pakub mõtteainet, sest tundub, et töötajad ja nende juhid ei ole mõista, et töötajate tervise- ja heaoluprobleemid, mis on tekkinud töö ja tööhõive muutumise tõttu viimastel aastakümnetel, on siiski seotud „tööohutuse ja tervishoiuga“. Üks võimalik selgitus võib olla selle mõiste tähenduse hiljutine märkimisväärne muutumine.

## Väärtushinnangutes toimunud muutused

Isegi kui esmapilgul võib tunduda, et need jäävad kaugemale tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamisest ettevõtte tasandil, on olulised veel kaks muutust, mis on seotud viisiga, kuidas üldsus mõistab tööohutust ja tervishoidu. Ühest küljest, nagu juba mainitud, on mõiste „tööohutuse ja tervishoiu juhtimine“ muutunud peaaegu mõiste „ohutusjuhtimine“ sünonüümiks sõnavaras, mis on seotud tavade ja menetlustega, mida tööandjad on kohustatud protsessipõhiste regulatiivsete nõuete kohaselt järgima. Restruktureerimise ja reorganiseerimisega seoses tekkivad riskid tulenevad peamiselt tööhõive seisundi halvenemisest ja töö intensiivistumisest, mis toimub mõnevõrra kaugemal mõistega „ohutusjuhtimine“ hõlmatud tegevustest. Seetõttu välistab keskendumine lähisündmustele, nagu õnnetusjuhtumid, käitumismustrid, majapidamisstandardid, ohutud töövõtted, ohutud seadmete ja töökoha standardid ja näitajad, põhimõtteliselt töötajate töötingimusi ja heaolu mõjutavate nüüdisaegsete töötavate struktuuriliste ja korralduslike elementide kontrollimise. Kui töötajate esindajad kaasatakse ohutusjuhtide poolt sellesse süsteemi, vähendab see ühtlasi tööohutuse ja tervishoiu esindajate võimust teha need tekkivad riskid kindlaks ning osaleda nende ennetamises ja jälgimises või välistab selle täielikult. Tegelikult on see põhjustanud hulga potentsiaalseid tööohutus- ja tervishoiuprobleeme, mis tulenevad töö ja tööhõive organiseerimise viisidest ja sellest, kuidas tööandjad juhivad kulutõhususe ja konkurentsi surve all ettevõtet, ning mis nii esindajate kui ka juhtide arvates jäävad väljapoole tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise ulatust.

Teisest küljest on nende suundumustega samal ajal ja teatud mõttes seotult toimunud mõnes riigis tööohutuse ja tervishoiuga alases üldsuse mentaliteedis põhjalik muutus. Kuivõrd industriaalmajanduse muutumine teenustepõhiseks majanduseks on muutnud töö struktuuri, vähenenud on töötajate organisatsioonide mõju ning neoliberaalseid poliitilisi ettekirjutusi aktsepteeritakse üha enam kui avalikke norme, on paljud töösuhte elemendid rohkem individualiseerunud ja samas on suurenenud juhtkonna eelisõigused. Nagu paljud uurijad on märkinud, ei ole selle tulemusel paljude töötajate jaoks üksnes kadunud töötajate organisatsioonid ja tööalased õigused, vaid nad on ka suuremal määral pandud tööohutuse ja tervishoiu küsimuste eest isiklikult vastutama. Need muutused on olnud mõnes ELi liikmesriigis ilmsemad kui teistes ning on ärgitanud neid tegema põhjalikumaid analüüsi. Näiteks Ühendkuningriigis püütakse nii meedia survele kui ka neoliberaalsete poliitiliste strateegiade tulemusena näidata tööohutuse ja tervishoiu küsimusi üldsuse silmis tühisena, mõjutades üldsuse suhtumist töökohal esinevatesse riskidesse ja suunates tähelepanu kahjulult, mida riskid võivad tekitada, hoopis reguleerivate eeskirjade kahjulikule mõjule, mida need väidetavalt avaldavad isikuvabadustele. Muidugi on nende arengusuundumuste taga olev laiem kavatsus tunduvalt ambitsioonikam kui ohutus- ja tervishoiualaste õigusnormide ning nende jõustamise laadi ja eesmärgi muutmine. Need on osa mõtteviisist, mille eesmärk on saavutada Briti ühiskonnas kultuuriline muutus kooskõlas neoliberaalsete maksimidega, millega püütakse mõjutada valitsevaid ühiskonnakorraldusi, mis on seotud üksikisiku vabaduste ja kohustustega majandus- ja ühiskonnaelus.

See on kontekst, milles toimib praegu tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamine Ühendkuningriigis, ning oleks üllatav, kui see ei mõjutaks seda, kuidas niisugust esindamist Briti töökohtadel tajutakse ja korraldatakse. Mitmeti tundub ju, et töötajate kahju eest kaitsmise kollektiivse huvi esindamine on sügavas vastuolus meedias ja poliitikas valitseva suhtumisega tööohutuse ja tervishoiu reguleerimise mõttekusse. Selgitada välja, kui ulatuslikud on need ELi liikmesriikide tööohutust ja tervishoidu käsitlevate väärtushoiakute muutused, jäi väljapoole käesoleva uuringu valdkonda ja võimalusi. Kui aga uskuda Briti teaduskirjandust, mille kohaselt kasutab sellist suhtumist mugavalt ära praegune Ühendkuningriigi valitsus, et toetada majanduslikke meetmeid ettevõtluse kasvu ergutamiseks, tundub väga tõenäoline, et üldjoontes sarnased tendentsid kerkivad esile ka teistes, samasuguse majanduspoliitilise eesmärgiga riikides. Organiseeritud töötajate vastuseis nendele protsessidele on selgelt ebamugav kõigil tasanditel. Kindlasti on mõni tööandja aru saanud, et üks võimalus seda ettevõtte tasandil vältida on kaasata töötajate esindajad tööohutuse ja tervishoiu juhtimise süsteemi, mille eest vastutavad ohutusjuhid või ennetusspetsialistid, nagu seda on tehtud mitmel käesolevas uuringus kajastatud juhul nii Ühendkuningriigis kui ka mujal.

## **Majanduskriiside mõju**

Paljud käesolevas uuringus mainitud ulatuslikud suundumused töö ja tööhõive valdkonnas toimivad üleilmases mastaabis ja neis nähakse sageli üldisemat majanduse üleilmastumise tagajärge. Üldteada on tõsiasi, et majanduse üleilmastumine ei ole kulgenud tõrgeteta. 2009. aastal tabas majandust eriti raske kriis, mis mõjutas kõiki ELi liikmesriike, aga põhjustas mõne liikmesriigi majanduspoliitilises süsteemis suuremaid muutusi kui teistes. Käesolev uuring hõlmas kahte tugevamini mõjutatud liikmesriiki ning on õpetlik uurida, kuivõrd nende riikide vastajad tajusid, et need muutused on mõjutanud tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes töötajate esindamise korraldust nende ettevõttes.

Hispaanias leidsid töötajate esindajad, et majanduskriisil on kaks peamist tagajärge: esiteks seavad ettevõtted tootmise ja kuludega seotud probleemid tähtsamale kohale kui esindajate tööohutuse ja töötervishoiu parandamisega seotud nõudmised; teiseks on ettevõtted üldiselt tõrksamad neile nõudmistele vastu tulema. Küsitletud väitsid, et töökohaga seotud ebakindlusest tekkinud stress ja suurenenud töökoormus mõjutavad negatiivselt töötajate tervist. Esindajad arvasid, et praegu on tööohutuse ja töötervishoiu tulemuste parandamisel Hispaanias suurimaks takistuseks ettevõtete vajadus tõhustada tootmist ja tootlikkust, et üleilmases konkurentsis püsida. Nad väitsid, et see surve on muutnud tööandjad töötajate suhtes nõudlikumaks, mis tähendab rohkem lisatunde pikemate ajavahemike vältel ja suuremat tootlikkust.

Ka Kreekas muutusid õigusaktide muutmise tõttu pärast 2009. aasta kriisi oluliselt kollektiivläbirääkimised; uuringus osalejad tajusid neid muutusi ametiühingute ja töötajate jaoks üldiselt ebasoodsana. Levinud on sellised tööturu tunnused nagu töökoha ebakindlus, tööalane liikuvus, paindlik töökorraldus, alltöövõtt jne. Alanud on ka mitme avaliku organisatsiooni erastamine ja avalike teenistujate töökohad on muutunud ebakindlamaks. Ettevõtete restruktureerimine ja suuruse vähendamine on suurendanud töötajate koormust ja vähendanud aega, mida esindajad saavad kasutada tööohutuse ja töötervishoiu küsimustega tegelemiseks. Selle tagajärjel on ametiühingud sattunud suurtesse raskustesse ja nende esindajad ei sea tööohutuse ja töötervishoiu küsimusi esikohale ning tööohutuse ja töötervishoiu komisjone tõrjutakse. Paaril Kreekas teatatud juhul, mis olid seotud avaliku sektori teenustega, nagu haiglad või kohalikud omavalitsused, vähendati tööohutuse ja töötervishoiuga seotud töötajaskonda ja eelarvet. Nende organisatsioonide töötajate esindajad leidsid, et neil on oma ülesannete täitmiseks vähe võimalusi, ning eelkõige kulude kokkuhoiu tõttu igas vallas on töötajate esindajatel ja juhtkonnal raske nõuda tööohutuse ja töötervishoiu jaoks rohkem rahalisi vahendeid. See on kahjustanud juhtkonna püüdlusi toetada tööohutust ja töötervishoidu, sest olemasolevad vahendid ei ole piisavad, et säilitada kriisieelset taset. Nendes Kreeka ettevõtetes, kus tegutseb töötajate esindus, töid mitmed ametiühingud välja töökoha ebakindluse. Selles olukorras tegutsevad ametiühingud majanduskriisist hoolimata edasi, kuid paljudes ettevõtetes on töötajate esindajate prioriteet tööjooküsimused.

Enamik uuritud Loode-Euroopa riike ei kogenud kriisi mõju võib-olla nii teravalt kui Hispaania või Kreeka. Seevastu kriisijärgsete reformide protsessid neis riikides sarnanesid paljudel juhtudel töö restruktureerimise ja ümberkorraldamise protsessidega: kõigis uuritud riikides vähendati kaitsvaid õigusnorme, ametiühingute õigusi ja regulatiivse jõustamise ressursse, ehkki erineval määral. Selle tulemusel märkisid paljud täbaras olukorras olevad ametiühingud ja töötajate organisatsioonid töökohal, et neil on vähe aega keskenduda tööohutusele ja töötervishoiule, sest põhitähelepanu kulub sellele, et töökohad ja töökoha organisatsioonid üleüldse alles jääksid. Lühidalt öeldes ähvardavad kõik need protsessid seda, mida peeti varasemas uuringus tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes tõhusa töötajate esindamise eeltingimuseks kooskõlas õigusjärgsete mudelitega, ning need valmistavad seetõttu tõsist muret.

## **Kokkuvõtlikud märkused**

Tegu on peamiselt kvalitatiivse uuringuga, mille eesmärk oli analüüsida üksikasjalikult protsesse, mis selgitavad selle empiirilisi tulemusi. Nagu kvalitatiivsete uuringute puhul üldiselt, ei seatud eesmärgiks esitada põhjalikku või representatiivset kvantitatiivset analüüsi. Seetõttu tuleb olla ettevaatlik, esitades

väiteid juhtumitest ilmnenud tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise ja osalemise trendide kvantitatiivse representatiivsuse kohta. Sellegipoolest oleme uurinud ja võrrelnud väga rikkalikku ja mitmekesist hulka töötajate esindamise tavasid ning arutleme selle üle, kui mitut iseloomulikku tunnust saab siduda töökohal ja mujal esinevate alusmõjuritega. Need seosed jäävad kehtima hoolimata kvantitatiivse representatiivsusega seotud mõõndustest.

Meie uuring oli võrdlev ja me leidsime erinevusi töötajate esindamist reguleerivates eeskirjades ja selle institutsioonilises korralduses eri Euroopa riikides. Uuringu tulemustes ei torka aga niivõrd silma riikidevahelised erinevused töökohal järgitavates tavades ja nende aluseks olevates suhetes, kuivõrd sarnasused. See kehtib nii eri riikide tööohutuse ja tervishoiu küsimustes tõhusa töötajate esindamise toe laadi või eeltingimuste kui ka seda õonestavate tegurite kohta. Ilmneb, et need teisenevad koos Euroopa riikides üldiselt muutunud olukorraga töötajate esindamisel tööohutuse ja tervishoiu küsimustes.

Meie arvates läheb käesolev uuring varasemast uuringust kaugemale, sest selles näidatakse pärast tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamist käsitlevate õigusnormide esmakordset vastuvõtmist toimunud muutuste mõju. Ehkki meie tähelepanekud kinnitavad paljuski seda, mis oli juba eelmistest uuringutest teada, eristuvad nad selle poolest, et kirjeldavad töötajate tööohutuse ja tervishoiu valdkonnas osalemise rikkalikke ja mitmekesiseid vorme. Peale selle näitavad uuringu tulemused, et varasemas uurimistöös tõhusaks peetud esindajate osalemise meetmed leiavad nüüd paljudes ettevõtetes kasutust ainult vähesel määral või üldse mitte. Kui nõustuda sellega, et meie valim hõlmas tõenäoliselt keskmisest suuremat hulka juhtumeid, kus vastajad tundsid, et neil on öelda midagi positiivset tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate osalemise korralduse kohta ettevõttes, võiks tõsiasja, et varasemates uuringutes tõhusaks peetud korraldust esines niivõrd piiratud määral, pidada üllatavaks tulemuseks.

Vahest ei ole see aga üllatav, sest meie uuringu tulemused kinnitavad ka seda, et tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate osalemise käsitustes praegu näiliselt ülekaalus olevate tavade laad ning töö ja tööhõive praeguse korraldusviisi väljapaistvad jooned on omavahel tihedalt seotud. Need jooned ei ole iseloomulikud üksnes ettevõttesisestele töösuhetele, ohutusjuhtimisele ning töö ja tööhõive korraldamisele, vaid ka muudele samavõrd olulistele teguritele, mis määravad tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise positsiooni ja tava ning avaldavad mõju väljastpoolt. Nende hulka ei kuulu mitte üksnes konkreetselt tööohutust ja tervishoidu, vaid ka töösuhteid, töötingimusi, tööjõustandardeid ja laiemalt ettevõtlusvabadust reguleerivate õigusnormide sisu ja jõustamistavad ja -trendid. Samuti kuuluvad nende hulka pikaajalised muutused töö sektoripõhises jaotuses, varasemast levinum allhange ning töö korraldamise ja juhtimise killustumine, väike- ja mikroettevõtete arvu kasv, ajutine ja võõrtöötajad ning üldiselt ebakindlam töö. Samas ei ole paljudes riikides tunduvalt vähenenud mitte üksnes ametiühinguliikmete arv, vaid ka töötajate organisatsioonide kollektiivsed ettevõtmised ja seotud arengusuundumused. Nende ulatuslike muutuste kõige ilmsem tagajärg tundub olevat juhtkonna süvenev ülevõim, mis on laialt levinud, kui mitte üleüldine, ning opositsioonilise ja pluralistliku ideoloogia ning tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise korralduste vähenemine.

Seega võib kokkuvõttes järeldada, et uuritud juhtumitest selgunud tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise tavad ning kõigis neis mõjurites samal ajal toimuvad muutused on omavahel seotud. Viimati mainitud muutused on märk eri majanduspoliitilistes süsteemides laialdasemalt toimunud muutustest, mis on nüüd ELi liikmesriikides ülekaalus. Teiseks järeldame, et just nende muutuste ja neile osutatava poliitilise toetuse tõttu on vähenenud tööohutuse ja tervishoiu küsimustes töötajate esindamise tõhusa toimimise seisukohast varem oluliseks peetud eeltingimused. Neid asjaolusid arvesse võttes kinnitab meie uuring õigusnormide ja praeguste töökohal kasutatavate tavade lahknevuse suurenemist.

**Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu 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 mujalt.

