



Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs

Analüüsiraport

24.03.2010

Sisukord

Lühikokkuvõte	4
Lühendid ja mõisted	5
1 Kokkuvõte	7
1.1 Hinnang TTOS kulude suurusele	7
1.2 Erinevate TTOS kohustuste koormavuse ja tööandjate allrühmade võrdlus	7
1.3 Peamised tähelepanekud ja soovitused	8
2 Sissejuhatus	10
2.1 Analüüsi ulatus ja meetodika	10
2.1.1 Analüüsitavad kohustused	10
2.1.2 Uuringu sihtrühm	11
2.1.3 Analüüsitavad näitajad	12
2.1.4 Infoallikad	12
2.1.5 Aja dimensioon	12
2.2 Meelespidamiseks lugejale	13
3 Ülevaade TTOS kohustustega kaasnevate kulude suurusest	14
3.1 Peamiste TTOS kohustuste täitmise summaarne kulu tööandjatele	14
3.2 Peamiste TTOS kohustuste täitmise keskmine kulu ühele tööandjale	15
4 TTOS kohustustega kaasnevate kulude analüüs	16
4.1 Erinevate töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kulukuse võrdlus	16
4.2 TTOS kulutused erinevates tööandjate allrühmades	19
4.2.1 Erineva suurusega tööandjate kulude võrdlus	19
4.2.2 Erineva õigusliku vormiga tööandjate kulude võrdlus	20
4.3 TTOS kohustuste võrdlus äriühingutes	21
4.3.1 Ettevõtete kulude võrdlus suurusgruppide lõikes	21
4.3.2 Ettevõtete kulude võrdlus tegevusalade lõikes	22
4.4 TTOS kulude osakaal äriühingu kogukuludest	22
4.5 Tööandjate hinnangud TTOS kohustustele	23
4.6 Võrdlus teiste riikide kulutustega	24
4.7 TTOS kohustustega kaasnevate kulude analüüsi kokkuvõte	26
5 Tähelepanekud ja soovitused	27
5.1 TTOS kohustused on koormavamad väiksema töötajate arvuga tööandjatele	27
5.2 Tööandjad tunnevad puudust hästi kättesaadava ja asjakohase info järele	27
5.3 Regulatsioon ei arvesta erisusi tööandjate vahel, mis põhjustab väiksema riskiga tööandjatele põhjendamatuid kulusid	28

5.4	Teadlikkus erisoodustusega maksustamisest võimaldaks vähendada maksukulusid.....	30
5.5	Parema teadlikkuse korral võiksid riskianalüüsi kulud olla väiksemad	31
5.6	Juhendamise nõude lihtsustamisega on võimalik vähendada tööandjate kulusid.....	32
5.7	Koolitused ei vasta täielikult koolitusvajadusele, mistõttu ei ole kulu otstarbekas.....	34
5.8	Ebaselgus töökeskkonna voliniku valimise ning töökeskkonna nõukogu moodustamise vabatahtlikkuse osas põhjustab ebaotstarbekat kulu.....	34
5.9	Tööõnnetuste menetlemise ajakulu võiks olla väiksem, kui oleksid paremad teadmised seaduse nõuetest	36

Lühikokkuvõtte

Käesolev aruanne võtab kokku Ernst & Young Baltic AS-i ja Sotsiaalministeeriumi koostöös läbiviidud töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüsi tulemused. Uuringu eesmärgiks oli analüüsida TTOSi peamiste kohustuste täitmisega kaasnevaid kulusid ning teha ettepanekuid tööandjate kulude vähendamise võimaluste kohta.

Kulude analüüsist selgus, et summaarselt kulutavad Eesti vähemalt 5 palgatöötajaga tööandjad peamiste TTOS kohustuste täitmisele keskmiselt 2 miljardit krooni aastas. Arvesse võttes erineva suuruse, õigusliku vormi ning tegevusalas tegutsevate tööandjate osakaale kogu uuringu sihtrühmas, on ühe tööandja keskmine aastane kulu peamiste TTOS kohustuste täitmisele ligikaudu 98 000 krooni.

Kõige koormavamad on TTOS nõuded alla 50 töötajaga tööandjate jaoks, moodustades ühe töötaja kohta suurema kulu kui suurte või keskmise suurusega tööandjate puhul. Äriühingud teevad TTOS-le suuremaid kulusid kui avaliku või mittetulundussektori organisatsiooni. Tegevusala lõikes on seadus koormavam sekundaarsektoris tegutsevatele ettevõtetele. Kõige koormavamaks TTOS kohustuseks on ennetustegevused ning töötajate välja- ning täiendõpe.

Analüüsist järeldus, et koormavust põhjustab tööandjatele regulatsiooni ühetaolisus. Kuigi riskid töökohtades on erinevad, ei arvesta regulatsioonid mitmete tegevuste osas töökohtade eripärasid, põhjustab madalama riskiga töökohadele nn igaks juhuks tehtavatest tegevustest tulenevat ebaotstarbekat kulu. Teiseks peamiseks tähelepanekuks oli puudujäägid tööandjate teadmistes töökeskkonna alases tegevuses. Tööandjatele võiks TTOS kohustustega kaasnev kulu madalam olla, kui tööandjatel oleks parem teadmine sellest, kuidas seaduse nõudeid õigesti täita (näiteks viia läbi riskianalüüsi või tööõnnetuse menetlemist).

Uuringu raames tehtud peamisteks soovitusteks oleks varieerida seaduse nõudeid erinevate töökeskkondade lõikes. Madal riskiga töödele võiksid olla kehtestatud lihtsustatud regulatsioonid riskianalüüsi, juhendamise ning töökeskkonna eest vastutavate isikutega seotud nõuete puhul. Teiseks oleks oluline parandada tööandjate teadlikkust TTOS nõuete täitmiseks. See tähendaks koolituste ümberkorraldamist (nt e-õppe võimaluste kasutamine, koolituste diferentseerimine) või praktilisemate ja konkreetsete töökohade eripärasid arvesse võtvate juhendmaterjalide kättesaadavuse parandamist. Tööandjate teadlikkuse tõstmine on eriti oluline riskianalüüsi ning tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste puhul. Kulusid aitaksid vähendada tööandjate ning töötervishoiuarstide informeerimine töökeskkonna alaste tegevuse maksustamisest ning töötajate teavitamine töökeskkonna voliniku ning nõukogu rollidest.

Lühendid ja mõisted

EMTA - Eesti Maksu- ja Tolliamet

EMTAK - Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator

ESA - Eesti Statistikaamet

EY - Ernst & Young Baltic AS

KOV - kohalik omavalitsus

MTÜ - mittetulundusühing

SA - sihtasutus

TI - Tööinspeksioon

TTOS - Töötervishoiu ja tööohutuse seadus

Kaalutud keskmine kulu - keskmine kulu, mille arvutamisel on arvesse võetud erinevate tööandjate allrühmade osakaale (töötajate arvu järgi) kogu populatsioonis

Vastutavad isikud - kuigi ohutu töökeskkonna tagamise eest vastutab tööandja, kasutatakse antud uuringu raames lihtsuse mõttes mõistet „vastutavad isikud“ tähistamiseks töökeskkonna spetsialisti, töökeskkonna voliniku ning töökeskkonna nõukogu institutsioone, kes abistavad tööandjat töökeskkonna ohutuse tagamisel.

Tööjõukulu - kulu, mida tööandjad teevad töötajatele. TTOS kohustustega kaasnev tööjõukulu tuleneb sellest ajast, mis töötajatel kulud seaduse nõuete täimiseks ning mida tööandja tasustab. Seda arvutatakse valemiga:

$$\text{Tööjõukulu (EEK)} = \text{Töötatud tunnid (h)} \times (\text{Keskmine brutotunnipalk (EEK)} + \text{sotsiaalmaks (33\%)} + \text{töötuskindlustusmaks (1,4\%)} + \text{puhkusereserv (8,7\%)} + \text{üldkulu (25\%)})$$

Keskmine brutotunnipalk - keskmine töötajatele makstav tunnitasu ESA andmetel, millelt ei ole tehtud mahaarvamisi.

Teenuste ja toodete soetamise kulu - tööandja otsene rahaline kulu, mis kaasneb TTOS kohustuste täitmiseks teenuste ja toodete ostmisega. Näiteks riskianalüüsi maksumus või isikukaitsevahendite maksumus.

Üldkulu - näiteks telefoni, elektri, bürootarvete, kontori rendi, süsteemide hooldamise kulu. Kuna üldkulude puhul on keeruline hinnata, kui palju nendest kuludest on seotud TTOS nõuete täitmisega, kasutatakse antud uuringu läbiviimisel välisriikides kõige levinumat praktikat üldkulude hindamiseks - üldkuludid hinnatakse 25% palgakulule lisaks.

Summaarne kulu - summaarse kulu all mõeldakse kõigi uuringu sihtrühma või tööandja allrühma kuuluvate tööandjate TTOS kohustuste täitmisele tehtavat kulu kokku.

Keskmine kulu - keskmise kulu all mõeldakse ühe uuringu sihtrühma tööandja kulu seoses TTOS kohustuste täitmisega.

Kulu 1 töötaja kohta - näitaja, mida arvutatakse valemiga: uuringu sihtrühma (või tööandjate allrühma) tööandjate summaarne kulu TTOS kohustuste täitmisele jagatud sihtrühma (või tööandjate allrühma) töötajate arvuga.

Äriühingud või ärisektor - selle all mõeldakse järgmisi üksusi: füüsiliselt isikust ettevõtja, täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu, välismaa äriühingu filiaal.

Avalik ja mittetulundussektor - selle all mõeldakse järgmisi üksusi: riiklik üksus, KOV üksus, avalik õiguslik asutus, SA, MTÜ, mittetulundusühistu.

Primaarsektor - ettevõtted, kes tegutsevad EMTAK koodide järgi tegevusalades A-B (põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük ning mäetööstus)

Sekundaarsektor - ettevõtted, kes tegutsevad EMTAK koodide järgi tegevusalades C-F (töötlev tööstus, elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine, veevarustus, kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus, ehitus)

Tertsiaarsektor - tööandjad, kes tegutsevad EMTAK koodide järgi tegevusalades G-U (kõik ülejäänud tegevusalad, mis ei ole primaar- ega sekundaarsektori tegevusalad)

Mikroettevõtted (või -asutused) - antud uuringus mõeldakse selle all 5-9 palgatöötajaga tööandjad

Väikeettevõtted (või -asutused) - 10-49 töötajaga tööandjad

Keskmise suurusega ettevõtted (või asutused) - 50-249 töötajaga tööandjad

Suurettevõtted (või -asutused) - 250 või enama töötajaga tööandjad

1. Kokkuvõte

Käesolev aruanne võtab kokku Ernst & Young Baltic AS-i ning Sotsiaalministeeriumi koostöös läbiviidud töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüsi tulemused. Projekt viidi läbi ajavahemikus oktoober 2009 kuni veebruar 2010 ning uuringu eesmärgid olid alljärgnevad:

- ▶ Analüüsida tööandjate allrühmade lõikes TTOSi peamiste kohustuste täitmisega kaasnevaid kulusid;
- ▶ Analüüsida TTOSi peamiste kohuste täitmisega kaasnevate kulude mõistlikkust ning selle alusel kohustuste eesmärgipärasust, otstarbekust;
- ▶ Analüüsida ja teha ettepanekuid, milliste seaduse- või poliitikamuudatustega oleks võimalik kulusid vähendada;

Lisaks käesolevale analüüsiraportile koostati metoodikaraport, mis kirjeldab detailselt läbiviidud uuringu metoodikat ning mille põhjal on võimalik läbi viia korduvalanalüüsi.

Uuring hõlmas 14 TTOS kohustust, mis oli jaotatud viieks teemaks:

- ▶ Töötajate teavitamine, juhendamine ja välja- ning täiendõpe
- ▶ Riskianalüüs
- ▶ Ennetustegevused
- ▶ Töökeskkonna eest vastutavad isikud
- ▶ Tööõnnetused ja kutsehaigestumised

Tööandjaid vaadeldi erinevates allrühmades, mis moodustati kolme kriteeriumi alusel: õiguslik vorm, tegevusala ning töötajate arv.

1.1 Hinnang TTOS kulude suurusele

Analüüsist selgus, et Eesti vähemalt 5 palgatöötajaga tööandjad kulutavad peamiste TTOS kohustuste täitmisele summaarselt peaaegu 6,5 miljonit töötundi aastas, mis teisendatuna täistööajaga ametikohtadesse tähendab umbes 3 400 töötaja aastast tööaega (vt ptk 3.1). Tööjõukuluks teisendatuna tähendab see umbes 900 miljonit krooni aastas. Lisaks tööjõukulule kaasneb TTOS kohustuste täitmisega ka otsene rahaline kulu teenuste sisseostmisest ning varade soetamisest.

Võttes arvesse nii TTOS kohustuste täitmisega seotud tööjõukulu kui teenuste ja varade ostmisest tuleneva rahalise kulu, toob peamiste TTOS kohustuste täitmine vähemalt 5 töötajaga tööandjatele kaasa keskmiselt 2 miljardit krooni suuruse kulu aastas (vt ptk 3.1). See tähendab, et ühe tööandja kaalutud keskmine aastane kulu peamiste TTOS kohustuste täitmisele on ligikaudu 98 000 krooni¹.

1.2 Erinevate TTOS kohustuste koormavuse ja tööandjate allrühmade võrdlus

Analüüsist selgub, et aasta lõikes põhjustavad TTOS kohustustest tööandjatele kõige suuremat kulu ennetustegevused, töötajate juhendamine ning välja- ja täiendõpe. Need kohustused moodustavad umbes 90% kuludest, mida tööandjad analüüsitud TTOS kohustuste täitmisel teevad. Teised

¹ Kaalutud keskmine kulu tähendab seda, et keskmise leidmisel on arvesse võetud erinevate tööandjate osakaale kogu populatsioonis.

tegevused (st riskianalüüsi korraldamine, vastutavate isikute määramine ja koolitamine ning tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste menetlemine) põhjustavad aastas väiksemat kulu, mis tuleneb eelkõige nende tegevuste läbiviimise väiksemast sagedusest. Kui analüüsida üksikute tegevuste täitmise kulu, oleks kõige kulukamaks tegevuseks riskianalüüsi läbiviimine, samas tuleb seda teha tavaliselt harvem, kui näiteks uute töötajate juhendamist, mistõttu on pikema perioodi peale üheks aastaks teisendades riskianalüüsi kulu väiksem. Samamoodi tuleb harvem ette vastutavate isikute koolitamist ning tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste menetlemist (vt ptk 4.1).

Võrreldes TTOS kohustuste koormavust erinevate tööandjate allrühmade lõikes selgub, et äriühingud teevad TTOS kohustuste täitmiseks ühe töötaja kohta umbes 1,7 korda suuremaid kulutusi kui avaliku ja mittetulundussektori organisatsioonid, mis tuleneb ühelt poolt äriühingute suuremast töökohtade arvust, kus on vajadus kasutada kaitsevahendeid, ning teiselt poolt sellest, et äri sektoris on suurem osakaal väiksematel ettevõtetel, kelle TTOS kulu on suurem. Suuruste lõikes teevad ühe töötaja kohta suurimaid kulutusi alla 50 töötajaga tööandjad (st mikro- ja väikeettevõtted ning -asutused). Kui ühel 10-50 töötajaga tööandjal kulub aastas TTOS kohustuste täitmisele ühe töötaja kohta umbes 4 500 krooni, siis üle 250 töötajaga tööandjate puhul on see näitaja vaid umbes 2 900 krooni (vt ptk 4.2).

Tegevusalade lõikes analüüsiti vaid äriühinguid, kuna eeldati, et avaliku ja mittetulundussektori organisatsioonid tegutsevad eelkõige tertsiaarsektoris. Analüüsist selgus, et suurimat aastast kulu ühe töötaja kohta põhjustab TTOS kohustuste täitmine sekundaarsektoris (umbes 5 800 kr/in). Primaarsektor teeb TTOS kohustuste täitmisele aastas umbes 3 000 krooni suurusi kulutusi ühe töötaja kohta. Tertsiaarsektoris on vastav näitaja 3 200 krooni aastas ühe töötaja kohta (vt ptk 4.3.2).

1.3 Peamised tähelepanekud ja soovitused

Peamised analüüsi käigus tehtud järeldused võib kokku võtta järgmiselt:

- ▶ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus kehtib üldjoontes kõikidele tööandjatele ühtemoodi, samas erinevad oluliselt töökeskkonnad, milles tegutsetakse. Seetõttu tuleb samu nõudeid täita kontoritöös, kus on esikohal psühholoogilised ja füsioloogilised ohutegurid, ning töötleva tööstuse tootmisprotsessis, kus töötajad käsitlevad igapäevaselt ohtlikke masinaid ja esikohal on füüsikalised, keemilised või bioloogilised ohutegurid. Kuigi ühtne lähenemine on seotud EL juhistega, põhjustab selline standardne lähenemine liigset koormust väiksema riskiga tööandjatele, kuna neil puudub reaalne vajadus nii põhjalikuks töökeskkonna alaseks tegevuseks kui kõrge riskiga töökohtadel.

Seetõttu oleks mõistlik kaaluda, millised oleksid võimalused lihtsustatud regulatsioonide loomiseks madala riskiga tööandjatele. Seda tasuks kaaluda juhendamisenõuete, riskianalüüsi läbiviimise ning vastutavate isikute koolituste puhul.

- ▶ TTOS kohustuse täitmise kulu on sageli seotud sellega, et töötajatel puuduvad piisavalt head teadmised töökeskkonna alaste nõuete täitmisest. Ühelt poolt kurdavad tööandjad asjakohase ja piisavalt praktilise info ebapiisavast kättesaadavusest tuleneva ajakulu üle. See seostub eelkõige riskianalüüsi ning tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste menetlemise läbiviimisega. Näiteks kinnitavad nii antud analüüsi kui ka EL tasemel läbiviidud töökeskkonna alase uuringu andmed, et tööandjate teadmised riskianalüüsi läbiviimisest on puudulikud. See põhjustab seda, et tööandjad kulutavad aega heade juhendmaterjalide leidmisele, ametiasutustega konsulteerimisele jms.

Teisest küljest võib see põhjustada ebaotstarbekat kulu seoses teenuse sisse ostmisega - teenuse sisseostmine võib osutuda kallimaks, kui selle ise tegemine. Samuti on oht, et teenust sisse ostes ning ise nõuetega mitte kursis olles, ei suudeta valida parima hinnaga teenusepakkujat.

Sarnane probleem seostub töökeskkonna alase tegevuse maksustamisega, mille puhul võivad tööandja kulud olla suuremad, kui puudub arusaamine selle kohta, millistel juhtudel neid tegevusi erisoodustusena maksustatakse ning millistel mitte. Parem arusaamine TTOS nõuetest aitaks vältida liigset kulu ka töökeskkonna volinike ning töökeskkonna nõunike puhul, millele hetkel kohati teadmatusest ebaotstarbekaid kulusid tehakse.

Otstarbekas oleks võtta kasutusele meetmeid, mis võimaldaksid suurendada tööandjate teadmisi töökeskkonna alasest tegevusest. Ühelt poolt hõlmaks see kompaksete juhendmaterjalide kättesaadavuse parandamist, teiseks koolituste tõhustamist nii näiteks koolitusvajaduse ümberhindamise aga ka alternatiivsete õppemeetodite rakendamise kaudu. Näiteks tasuks kaaluda näost-näku koolituste asemel iseseisva õppe ning eksami sooritamise võimaldamist ja/või rakendada erinevaid e-õppe võimalusi. See aitaks ühelt poolt vähendada tööandjate koormust ning teiselt poolt aitaks usutavasti kaasa ka töökeskkonna alase tegevuse kvaliteedi parandamisele.

Juhendmaterjalide positiivset mõju riskianalüüsi kulude vähendamisel näitab ka näiteks Malta kogemus, kus on suurtel ettevõtetel selgelt välja kujunenud meetoodika ja protseduurid riskianalüüsi läbiviimiseks, mistõttu suudetakse riskianalüüsi läbiviimise kulud madalal hoida. Seetõttu võib uskuda, et ka Eestis võiksid detailsemate ning tegevusspetsiifikat arvestavad protsessikirjeldused ja muud juhendmaterjalid kaasa aidata TTOS kulude vähendamisele (vt ptk 4.6).

Kulusid aitaksid vähendada ka efektiivsem informeerimine töökeskkonna alaste tegevuste erisoodustusega maksustamise ning töökeskkonna voliniku ning nõukogu institutsioonide vabatahtliku iseloomu kohta.

2. Sissejuhatus

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi TTOS) kohaselt peab tööandja looma ja tagama tervisele ohutu töökeskkonna². Ohutu töökeskkonna saavutamiseks paneb seadus tööandjatele mitmeid kohustusi, näiteks tuleb tööandjatel korraldada töökoha riskianalüüsi ja töötajate töökeskkonnaalast juhendamist, suunata töötajaid tervisekontrolli jms. Kuigi ei saa eitada vajadust töötajate tervise tagamiseks, võib mõne sellise kohustuse täitmine tööandjale märkimisväärset kulu põhjustada.

Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüsimiseks viis Ernst & Young Baltic AS koostöös Sotsiaalministeeriumiga läbi uuringu, mille tulemusel on valminud käesolev aruanne. Analüüs viidi läbi ajavahemikul oktoober 2009 - veebruar 2010.

Uuringuga hinnati tööandjatele seadusega pandud kohustuse täitmisega kaasnevat kulu ning analüüsiti kohustuste otstarbekust. Analüüsi põhjal toodi tähelepanekutena välja peamised probleemkohad ning esitati soovitused, mis võiksid kaasa aidata tööandjate töökeskkonna alase tegevusega kaasnevate kulude vähendamisele, samal ajal mitte ohtu seades töötajate tervist.

2.1 Analüüsi ulatus ja meetodika

Antud peatükis on esitatud uuringu meetodika lühikirjeldus. Täpne ülevaade läbiviidud tegevustest ja kasutatud põhimõtetest on toodud uuringu meetodikaraportis (vt metoodikaraport).

2.1.1 Analüüsitavad kohustused

Uuringus vaadeldi viite erinevat kohustuste gruppi, kuhu kuulus kokku 14 TTOS-ist tulenevat kohustust. Analüüsitud kohustused on järgmised:

1. Töötajate teavitamine, juhendamine, välja- ja täiendõpe
 - ▶ Töötajate teavitamine;
 - ▶ Töötajate juhendamine;
 - ▶ Töötajate välja- ja täiendõpe;
2. Riskianalüüsi läbiviimine
 - ▶ Ohutegurite väljaselgitamine ja vajadusel mõõtmine, terviseriskide hindamine;
 - ▶ Tegevuskava koostamine;
 - ▶ Riskianalüüsiga seotud arvestuse pidamine/dokumentide säilitamine;
3. Ennetustegevused
 - ▶ Töötajate tervisekontroll;
 - ▶ Ühiskaitsevahendite ja ohumärguannete kasutamine;
 - ▶ Isikukaitsevahendite kasutamine;
4. Vastutavad isikud
 - ▶ Vastutavate isikute määramine, valimine;
 - ▶ Tööinspeksiooni teavitamine vastutavate isikute määramisest;
 - ▶ Vastutavate isikute koolitamine väljaspool ettevõtet;
5. Tööõnnetused ja kutsehaigestumine
 - ▶ Tööõnnetuste ja kutsehaigestumisega seotud teavitamine ja registreerimine;
 - ▶ Tööõnnetuse või kutsehaigestumisuhtumi uurimine ja selle alusel raporti koostamine;

² Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13251221>

2.1.2 Uuringu sihtrühm

Analüüsi uuringu sihtrühma moodustasid kõik tööandjad, kus töötab vähemalt 5 palgatöötajat. Uuring hõlmas nii äriühinguid, avaliku sektori organisatsioone (riiklik üksus, KOV üksus, avalik õiguslik asutus) ning mitte-tulundusühinguid (SA, MTÜ, mittetulundusühistu). Nendest tööandjate hulgast moodustati uuringu valim.

Kulusid vaadeldi erinevate tööandjate allrühmade lõikes. Allrühmade moodustamise aluseks oli kolm kriteeriumit: tööandja suurus töötajate arvu järgi, õiguslik vorm, tegevusala. Tööandjate jaotumist allrühmadesse on kirjeldatud Tabel 1-s.

Tabel 1. Tööandjate allrühmade moodustamine

Tööandja suurus töötajate arvu järgi	Õiguslik vorm	Tegevusala (ESA klassifikaator EMTAK 2008):
▶ Mikroettevõtted: 5-9 töötajat	▶ Äriühingud (füüsilisest isikust ettevõtja, täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu, välismaa äriühingu filiaal)	▶ Primaarsektor: EMTAK I taseme koodid A-B
▶ Väikeettevõtted: 10-49 töötajat		▶ Sekundaarsektor: EMTAK I taseme koodid C-F
▶ Keskmise suurusega ettevõtted: 50-249 töötajat	▶ Avaliku sektori organisatsioonid (riiklik üksus, KOV üksus, avalik õiguslik asutus)	▶ Tertsiaarsektor: EMTAK I taseme koodid G-U
▶ Suurettevõtted: 250 ja enam töötajat.	▶ Mitte-tulundusühingud (SA, MTÜ, mittetulundusühistu) *	

* Avaliku sektori organisatsioone ja mitte-tulundusühinguid on vaadeldud koos, kuna uuringu eesmärgiks oli eristada ainult äriühinguid.

Uuringu sihtrühma suuruse määramiseks kasutati ESA andmeid 2008. a tööandjate ning töötajate arvude kohta. Kokku kuulus uuringu sihtrühma umbes 21 000 tööandjat, mis hõlmavad kokku ligikaudu 600 000 töötajat. 82% uuringu sihtrühma tööandjatest on äriühingud (ligikaudu 17 000 äriühingut), kelle töötajad moodustavad kokku 68% kõikidest sihtrühma tööandjate töötajatest. Avaliku ning mitte-tulundussektori tööandjaid oli uuringu sihtrühmas ligikaudu 3 600 ning nendes töötajaid umbes 192 000.

Suuruse järgi kuulub uuringu sihtrühma kõige rohkem 5-9 töötajaga tööandjaid (9 500 tööandjat), väikeettevõtteid ning -asutusi on sihtrühmas ligikaudu 8 800, keskmise suurusega tööandjaid 2 000 ning suuri 269. Töötajate arvu järgi on suurimaks allrühmaks keskmise suurusega tööandjad, kus töötab 31% sihtrühma töötajatest. 10-49 töötajaga tööandjate juures töötab kokku 30% kogu uuringu sihtrühma töötajatest ning 250 ja enama töötajaga tööandjate juures 29% kogu uuringu sihtrühma töötajatest. Tööandjate arvu järgi kõige suurema allrühma - mikroettevõtted ja -asutused - summaarne töötajate arv on vaid 10% kõikidest uuringu sihtrühma töötajatest.

Tegevusalade lõikes on uuringu valim tööandjate arvu järgi järgmine: 5% on primaarsektori, 49% sekundaarsektori ning 46% tertsaarsektori tööandjaid. Töötajate arvu järgi moodustavad suurima grupi tertsaarsektori tegevusala tööandjad (hõlmavad 53% kõikidest sihtrühma töötajatest). Sekundaarsektori tööandjate töötajad moodustavad kõikidest töötajatest 42% ning primaarsektori tööandjate töötajaid 4% kogu uuringu sihtrühmast (ehk ligikaudu 600 000 töötajast).

Kuna uuringu sihtrühmaks on vaid 5 või enama töötajaga tööandjad, jäävad sihtrühmast välja 1-4 töötajaga tööandjad. Neid oli ESA andmetel 2008. aastal kokku ligikaudu 69 000. Kokku moodustavad nende tööandjate töötajad 8% kõikide Eesti tööandjate töötajatest.

2.1.3 Analüüsitavad näitajad

Uuringu käigus analüüsi alljärgnevat näitajaid:

- ▶ TTOS kohustuste täitmise summaarne ajakulu ning rahaline kulu tööandjatele aastas tööandjate allrühmade lõikes (kohustuste lõikes)
- ▶ TTOS kohustuste täitmise keskmine ajakulu ja rahaline kulu tööandjatele tööandjate allrühmade lõikes (kohustuste lõikes)
- ▶ TTOS kohustuste täitmise keskmine aja- ja rahakulu ühe töötaja kohta tööandjate allrühmades (kohustuste lõikes)
- ▶ Kohustuse täitmise keskmine kulu kohustuse täitmise viisi lõikes (seda analüüsi vaid riskianalüüsi läbiviimise puhul, kuna uuringu käigus leiti, et muude kohustuste puhul ei oleks see asjakohane)

2.1.4 Infoallikad

Analüüsi läbiviimisel kasutati järgmisi infoallikaid:

1. Intervjuud tööandjatega
2. Teised infoallikad

Tööandjate kulude hindamise üheks peamiseks infoallikaks olid intervjuud tööandjatega. Kokku viidi läbi 49 intervjuud erineva õigusliku vormi, suuruse ning erinevas tegevusalas tegutsevate tööandjatega. Intervjuudel koguti hinnanguid erinevate TTOS kohustuste täitmisega kaasneva aja ja teenuste ning toodete soetamise kulu kohta, samuti koguti tööandjatelt hinnangulist informatsiooni tegevuste otstarbekuse kohta. Uuringu valimi kirjeldus on toodud meetodikaraportis.

Teisestest infoallikatest kasutati eelkõige ESA ja TI andmeid. Täpsemalt on teiste infoallikate kasutamist kirjeldatud meetodikaraportis (vt meetodikaraport).

2.1.5 Aja dimensioon

Uuringu lähteülesanne nägi ette kasutada kulude hindamisel aasta dimensiooni, st arvutati välja kulu, mida tööandjatel tuleb seoses konkreetse kohustuse täitmisega teha keskmiselt ühes aastas. Kuigi tegevused võivad toimuda erinevate intervallide järel, on kõik tegevused teisendatud aastale selliselt, et kogu summa jagatakse võrdselt tegevuse läbiviimise intervalli aastatega.

Võimalik oleks hinnata ka kulu ühe kohustuse kohta, kuid see ei võimaldaks tuua välja infot, kui suur on TTOS kohustusega kaasnev kogukulu tööandjale, kuna tegevusi viiakse läbi erineval hulgal ning erineva sagedusega. Samal põhjusel ei ole võimalik võrrelda erinevate kohustuste koormavust. Seetõttu on valitud lahendus, kus kõik kulud teisendatakse ühe aasta peale, olenemata sellest, kui tihti tegevusi tegelikult läbi viiakse.

Seda aspekti peaks antud raporti lugemisel pidevalt silmas pidama, kuna seda arvesse võtmata võivad mõnede kulukate tegevuste (nt riskianalüüsi korraldamise), kuid väiksema sagedusega toimuvate tegevuste kulud, ebareaalselt madalana tunduda.

2.2 Meelespidamiseks lugejale

Käesoleva aruande lugemisel tuleb silmas pidada järgmisi asjaolusid:

- ▶ Kulude suurusele antud hinnangud põhinevad küllalt väikesearvulisel ning mitte-juhuslikul valimil, kuna uuring põhineb standardkulumudeli meetodikal, mida kasutatakse sarnaste analüüside läbiviimiseks ka välisriikides. Tulemuste usaldusväärsuse tagamiseks moodustati valim selliselt, et see vastaks suurimal võimalikul määral kogu uuringu sihtrühma struktuurile (st võeti arvesse erinevate tööandjate allrühmade osakaale kogu populatsioonis).
- ▶ Kuluhinnangutes ei saa välistada teatud subjektiivseid elemente, kuna analüüs põhineb suuresti tööandjatelt kogutud hinnangutel. Samas järgiti tulemuste usaldusväärsuse tagamiseks põhimõtet, et igast allrühmast oleks laekunud piisav arv vastuseid, et subjektiivsust minimeerida.
- ▶ Analüüs hõlmas kindlalt piiritletud TTOS kohustuste analüüsi, mistõttu sisaldavad ka kuluhinnangud vaid nende nõuetega tööandjatele kaasnevat koormust (analüüsivad kohustused on kirjeldatud ptk-s 2.1.1).
- ▶ Kuna antud uuringu eemärgiks ei olnud anda juriidilist hinnangut soovitude rakendamise võimalikkusele, on toodud välja tähelepanekud ja soovitused otstarbekuse seisukohalt, viimata läbi põhjalikku analüüsi selles osas, kas selle rakendamine on kooskõlas näiteks EL direktiividega.

3. Ülevaade TTOS kohustustega kaasnevate kulude suurusest

Antud peatükis esitatakse ülevaade TTOS nõuetega tööandjatele kaasnevate kulude suurusest. Oluline on silmas pidada, et kuigi TTOS kohustuste täitmine ei pruugi toimuda iga-aastaselt (nt töötajate tervisekontrolli või riskianalüüsi läbiviimine), on kulud teisendatud ühe aasta peale selleks, et muuta andmed võrreldavaks. Kõigepealt antakse ülevaade tööandjate allrühmade summaarsetest TTOS kohustustele tehtavatest kulutustest. Seejärel tuuakse ülevaade kuludest ühe organisatsiooni kohta.

3.1 Peamiste TTOS kohustuste täitmise summaarne kulu tööandjatele

Vähemalt 5 töötajaga tööandjad kulutavad peamiste TTOS kohustuste täitmisele summaarselt peaaegu 6,5 miljonit töötundi aastas, mis teisendatuna täistööajaga ametikohtadesse tähendab umbes 3 400 ametikohaga töötaja tööaega. Kuna lisaks ajakulule kaasneb TTOS kohustuste täitmisega ka otsene rahaline kulu (nt isikukaitsevahendite hankimise kulu, tervisekontrolli teenuse maksumus või töökeskkonna mõõdistused), on asjakohasem teisendada ajakulu rahaks (ehk tööjõukuluks) ning vaadelda summaarset rahalist kulu. Tabel 2-s on toodud hinnangud selle kohta, kui palju erinevatesse tööandjate allrühmadesse kuuluvad tööandjad summaarselt aastas kulutavad peamiste TTOS kohustuste täitmisele.

Tabel 2. TTOS kohustuste summaarne rahaline kulu tööandjatele aastas tööandjate allrühmade lõikes, EEK

Kulu (mln EEK)	Õiguslik vorm		Suurus töötajate arvu järgi				Tegevusala (äriühingud)*		
	Avalik ja mittetulundus-sektor	Äriühingud	Mikro	Väike	Keskmine	Suur	Primaar	Sekundaar	Tertsiaar
Ennetustegevused	196	1 142	151	479	483	269	57	959	657
Riskianalüüs	16	71	7	22	39	21	1	65	38
Teavitamine	254	421	84	259	191	181	30	165	209
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	1	9	0,04	2	3	4	0,4	2	7
Vastutavad isikud	13	47	10	38	26	12	3	35	21
Kulud kokku (mln EEK)	479	1 681	251	799	743	488	92	1 226	931

Allikas: Ernst & Young (2009)

* Tegevusala lõikes on välja toodud vaid äriühingute kulu, kuna uuringus eeldatakse, et avaliku ja mittetulundussektori asutused tegutsevad üldjuhul ühe sektori tegevusalades (tertsiaarsektor), mistõttu pole nende puhul tegevusalade eristamine otstarbekas

Kokku toob TTOS kohustuste täitmine vähemalt 5 töötajaga tööandjatele kaasa keskmiselt 2 miljardi krooni suuruse kulu aastas³. Äriühingud kulutavad peamistele TTOS kohustuste täitmisele summaarselt aastas umbes 1,7 miljardit krooni. Avaliku ja mittetulundussektori asutused kokku kulutavad TTOS kohustuste täitmisele aastas ligikaudu 480 miljonit krooni. Ärisektori suuremad kogukulud tulevad eelkõige suuremast tööandjate koguarvust, kes TTOS kohustusi täitma peavad.

Töötajate arvu järgi on suurimad kogukulud 10-49 töötajaga tööandjatel. Tegevusala lõikes on nii töötajate kui tööandjate arvu järgi kõige väiksema sektori ehk primaarsektori kulud ligikaudu 92 miljonit krooni aastas. Sekundaar- ja tertsaarsektori summaarsed kulud on oluliselt suuremad (vastavalt u 1,2 mld ja 900 mln krooni aastas).

³ Arvutatud kaalutud keskmiste põhjal, st arvesse on võetud tööandjate allrühma osakaalu kogu populatsioonis

3.2 Peamiste TTOS kohustuste täitmise keskmine kulu ühele tööandjale

Antud peatükis esitatud kuluhinnangud annavad ülevaate erinevate tööandjate kulude suuruselt. Tabel 3 kirjeldab seda, millised on erinevatesse tööandjate allrühmadesse kuuluvate ettevõtete ja asutuste keskmised aastased kulud seoses TTOS kohustuste täitmisega. Erisused tööandjate vahel on põhjustatud erinevast töötajate arvust ning kogukulude suuruselt.

Tabel 3. TTOS kohustuste täitmise keskmine kulu aastas ühe tööandja kohta (tööandjate allrühmade lõikes), EEK

Kulu (EEK)	Kaalutud keskmine kulu	Õiguslik vorm		Suurus töötajate arvu järgi				Tegevusala (äriühingud)*		
		Avalik ja mittetulundus-	Äri-	Mikro	Väike	Keskmine	Suur	Primaar	Sekundaar	Tertsiaar
		sektor	ühingud							
Ennetus-tegevused	54 412	54 092	67 250	15 775	54 409	243 153	1 001 654	50 445	125 025	44 887
Riskianalüüs	3 842	4 372	4 179	738	2 525	19 385	79 211	1 380	9 835	2 459
Teavitamine	36 501	70 048	24 789	8 751	29 387	95 738	673 216	29 275	26 848	18 025
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	496	372	553	4	193	1 649	15 818	492	414	672
Vastutavad isikud	2 541	3 678	2 797	1 061	4 340	13 271	44 420	4 352	5 566	1 611
Kulud kokku (EEK)	97 792	132 562	99 568	26 329	90 855	373 195	1 814 319	85 944	167 687	67 654

Allikas: Ernst & Young (2009)

* Tegevusala lõikes on välja toodud vaid äriühingute kulu, kuna uuringus eeldatakse, et avaliku ja mittetulundussektori asutused tegutsevad üldjuhul ühe sektori tegevusalades (tertsiaarsektor), mistõttu pole nende puhul tegevusalade eristamine otstarbekas

Võttes arvesse erinevate tööandjate allrühmade osakaale kogu populatsioonist, oleks ühe tööandja keskmine aastane kulu ligikaudu 98 000 krooni. Vaadeldes Tabel 3 andmeid selgub, et TTOS kulud erinevad tööandjate allrühmade vahel kõige rohkem suurusgruppide lõikes, st TTOS kulude suurus sõltub oluliselt ettevõtte või asutuse suuruselt töötajate arvu järgi. 5-9 töötajaga tööandjate keskmine aastane kulu TTOS kohustuste täitmisele on ligikaudu 26 000 krooni, kuid suurtes ettevõtetes ja asutustes ulatub see umbes 1,8 miljoni kroonini aastas. Tegevusalade lõikes on TTOS kohustuste täitmise keskmine kulu kõige suurem sekundaarsektori ettevõtetel. Äriühingud teevad võrreldes teiste tööandjatega (avalik ja mittetulundussektor) TTOS kohustuste täitmisele aastas keskmiselt väiksemaid kulutusi (Tabel 3).

4. TTOS kohustustega kaasnevate kulude analüüs

TTOS kulusid on analüüsitud alljärgnevatel meetoditel:

- ▶ Erinevate töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kulukuse võrdlus
- ▶ TTOS kohustuste võrdlus erinevates tööandjate allrühmades. Sh on eraldi välja toodud äriühingute kulud suuruse ja tegevusala lõikes.
- ▶ TTOS kohustuste osakaal ettevõtte kogukuludest
- ▶ Tööandjate hinnangud TTOS kohustustele
- ▶ Võrdlus teiste riikide kulutustega

Kõigepealt võrreldakse omavahel erinevate TTOS kohustusega kaasnevaid kulusid ning tuuakse välja kõige kulukamad tegevused. Seejärel on analüüsitud, millist kulu põhjustavad kohustused erinevatele tööandjate allrühmadele (õigusliku vormi ja suuruse lõikes⁴), selgitamaks välja tööandjad, kelle kulu on suurim. Eraldi on tööandja suuruse ja tegevusala lõikes analüüsitud äriühinguid. Tööandjate allrühmade kulude vahel võrdlusmomendi tekitamiseks on käesoleva uuringu valimi põhjal uuritud ka seda, kui suure osa ettevõtete kogukuludest moodustavad TTOS kulud. TTOS kohustuste otstarbekuse hindamiseks on välja toodud ka intervjuudelt laekunud kvalitatiivne info ning võrreldud TTOS kulutusi teiste riikide kuludega.

4.1 Erinevate töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kulukuse võrdlus

Alljärgnevalt on esitatud võrdlus kuludest, mida tuleb keskmiselt tööandjatel teha seoses vaadeldud TTOS kohustustega aastas. Tabel 4-s on kohustused reastatud kulutuste suuruse järjekorras ehk esimesena on toodud koormavaimad kohustused ning viimasena kõige väiksema kuluga tegevused. Toodud kuluhinnangud hõlmavad nii ajakulu, mis läbi tööjõukulu on teisendatud rahaliseks kuluks kui otsest rahalist kulu, mis TTOS tegevustega kaasneb.

Tabel 4. TTOS kohustuste täitmise keskmine kulu aastas ühe tööandja kohta (kuluhinnangud tegevuste lõikes), EEK

TTOS kohustus	Keskmine kulu aastas (EEK)	% TTOS kulust
Ennetustegevused	54 412	56%
Isikukaitsevahendite kasutamine	26 949	28%
Töötajate tervisekontroll	14 311	15%
Ühiskaitsevahendite ja ohumärguannete kasutamine	13 152	13%
Teavitamine	36 501	37%
Töötajate välja- ja täiendõpe	26 013	27%
Töötajate juhendamine	9 178	9%
Töötajate teavitamine	1 310	1%
Riskianalüüs	3 349	4%
Ohutegurite väljaselgitamine/mõõtmine/riskide hindamine	341	3%
Tegevuskava koostamine	152	0,4%
Riskianalüüsi dokumentide säilitamine	3 349	0,2%
Vastutavad isikud	2 541	3%
Vastutavate isikute koolitamine	2 269	2%
Vastutavate isikute määramine	235	0,2%
Tööinspektori teavitamine isikute määramisest	37	0,04%
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	496	1%

⁴ Tegevusala lõikes on tööandjate kulusid analüüsitud ainult äriühingute lõikes, kuna uuringus eeldatakse, et riigi- ja KOV asutused ning mittetulundussektori organisatsioonid tegutsevad üldjuhul vaid tertsiaarsektori tegevusalades, mistõttu ei ole otstarbekas neid tegevusalade lõikes vaadelda.

Uurimine ja raporti kirjutamine	474	0,5%
Registreerimine ja teavitamine	23	0,02%
Kulud kokku (EEK)	97 792	100%*

Allikas: Ernst & Young (2009)

* Summade kokku liitmisel saadav summa on vähesel määral erinev 100-st. See tuleneb ümardamisest.

Kogutud andmete analüüsist (vt Tabel 4) avaldub, et TTOS kohustused koormavad tööandjaid väga erineval määral. Kulude hinnangutest võib teha järgmised peamised järeldused:

- ▶ Viiest vaadeldud kohustusest kahele (ennetustegevused ja teavitamine) kulub 94% TTOS kohustustega kaasnevatest aastastest kuludest.
- ▶ Peamiseks kuluallikaks on tööandjate jaoks ennetustegevused, millele kulub üle poole (hinnanguliselt 56%) kõikidest vaadeldud TTOS kohustustele tehtavatest kuludest. Ennetustegevustest on kõige kulukamaks isikukaitsevahenditega seonduv tegevus, mis moodustab keskmiselt 28% TTOS kuludest ning hõlmab endas isikukaitsevahendite hankimise, selle kasutamise korraldamise, arvestuse pidamise, töötajate väljaõppe jms kulu.

Isikukaitsevahendite kasutamise kulu puhul tuleb silmas pidada, et see kulu on ainult tööandjatel, kellel on vajadus isikukaitsevahendite kasutamiseks. Kuna arvutustes on kasutatud keskmist näitajat, võib see kulu isikukaitsevahendeid kasutama pidavatele tööandjatele suurem olla, samas kui paljudel tööandjatel see kulu hoopis puudub. Antud uuringu raames ei olnud võimalik välja selgitada, kui palju uuringu sihtrühma töötajatest isikukaitsevahendeid kasutavad, seetõttu on kasutatud keskmist näitajat.

Töötajate tervisekontrollile kulub 15% ning ühiskaitsevahenditele hinnanguliselt 13% TTOS tegevuste kogukulust.

- ▶ Olulisi kulutusi põhjustavad ka teavitustegevused, mille kulud moodustavad hinnanguliselt 37% kõikide vaadeldud TTOS kohustuste kogukulust. Eelkõige põhjustavad kulu töötajate välja- ja täiendõppe ohutute töövõtete omandamiseks, mis moodustab üle veerandi (27%) TTOS kuludest, ja töötajate juhendamine (9% TTOS kuludest). Töötajate välja- ja täiendõppe puhul tuleks arvesse võtta seda, et tööandjate praktikad töötajate töökeskkonna alase välja- ja täiendõppe korraldamisel varieeruvad tugevalt. Keskmisesse näitajasse (~26 000 krooni tööandja kohta aastas) tuleks suhtuda kriitiliselt, kuna samal ajal kui mõned ettevõtted kulutavad töökeskkonna alaseks välja- ja täiendõppeks kokku sadu või isegi tuhandeid tunde, ei tee paljud tööandjad selles valdkonnas kulutusi üldse või teevad tegevusi marginaalse kuluga. Näiteks võib tuua keskmise suurusega ehitusettevõtte, kelle kõikide töötajate summaarne ajakulu sellele tegevusele on üle 500 h, mis tuleneb 2 korda aastas läbiviidavatest ohutute töövõtete alastest õppepäevadest. Samas ei teinud pooled uuringu valimisse kuulunud tööandjad selles valdkonnas kulutusi.
- ▶ Ülejäänud kohustusterühmad (riskianalüüs, vastutavad isikud ning tööõnnetuste ja kutsehaigestumistega seotud tegevused) põhjustavad tööandjatele aasta lõikes võrreldes eelnevalt kirjeldatud tegevustega oluliselt väiksemas mahus kulutusi.

Antud hinnangute puhul tuleb jällegi silmas pidada, et kulusid hinnatakse aastase intervalli põhjal, st analüüsitakse, millised on kulud tööandjate ühes aastas. See on vajalik sellepärast, et kohustustega kaasnevate kulude koormavus ei ole seotud mitte üksnes tegevustega kaasneva aja- ja rahalise kuluga, vaid tugevas sõltuvuses ka tegevuste läbiviimise sagedusest. Tööandjad viivad tegevusi ellu erinevate intervallide järele - näiteks tööõnnetuste menetlemine toimub vastavalt õnnetuste

toimumisele, uute töötajate juhendamine aga vastavalt uute töötajate arvule. Aja dimensiooniks on üks aasta sellepärast, et oleks võimalik arvutada tööandja summaarset kulu ehk erinevad kulud kokku liita ning ka erinevaid kulusid võrrelda.

Juhul, kui võtta võrdluse dimensiooniks ühe aasta asemel üks kohustus, jõuaksime oluliselt erinevatele tulemustele. Kuigi see ei olnud antud uuringu eesmärk, võib hinnata, et ühe kohustuse täitmise lõikes on kõige kulukamaks tegevuseks riskianalüüsi läbiviimine. Kuna riskianalüüsi viiakse läbi harvem, on ka pikema perioodi peale selle tegevuse keskmine kulu väiksem. Sama kehtib tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste registreerimise ja uurimise läbiviimise puhul. Kui ühe tööõnnetuse menetlemise keskmine rahakulu on umbes 2600 krooni, siis taandatuna aastate ja tööandjate peale, ei ole see kulu märkimisväärne.

Kui eelnevalt analüüsiti kohustuse täitmise kogukulu (st aja- ja rahakulu koos), siis Tabel 5-s on välja toodud ainult ajakulu erinevatele TTOS tegevustele, mis aitab selgitada kulude tekkepõhjuseid.

Tabel 5. TTOS kohustuste täitmise keskmine ajakulu ühe tööandja kohta (kuluhinnangud tegevuste lõikes), h

TTOS kohustus	Keskmine ajakulu aastas (h)	% TTOS ajakulust
Teavitamine	190,43	61%
Töötajate välja- ja täiendõpe	136,96	44%
Töötajate juhendamine	44,21	14%
Töötajate teavitamine	9,25	3%
Ennetustegevused	88,37	28%
Isikukaitsevahendite kasutamine	41,83	13%
Töötajate tervisekontroll	38,13	12%
Ühiskaitsevahendite ja ohumärguannete kasutamine	8,42	3%
Riskianalüüs	17,66	6%
Ohutegurite väljaselgitamine/mõõtmine/riskide hindamine	14,18	5%
Tegevuskava koostamine	2,41	1%
Riskianalüüsi dokumentide säilitamine	1,07	0,3%
Vastutavad isikud	14,09	4%
Vastutavate isikute koolitamine	12,17	4%
Vastutavate isikute määramine	1,66	0,5%
Tööinspektori teavitamine isikute määramisest	0,26	0,1%
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	3,51	1%
Uurimine ja raporti kirjutamine	3,35	1%
Registreerimine ja teavitamine	0,16	0,1%
Kulud kokku (h)	314,06	100%

Allikas: Ernst & Young (2009)

Ajakulu mõttes on kõige mahukamaks tegevuseks töötajate välja- ja täiendõpe. See tuleneb sellest, et välja- ja täiendõppega kaasneb kõige suurem kulu ongi töötajate aeg, mille nad õppel veedavad ning mille tõttu ei ole neil võimalik täita oma tööülesandeid.

Oluline ajaressurss kulub ka ennetustegevustele, mis nagu Tabel 4-s välja toodud, on ajalised ja rahakulu koos vaadates kõige kulukamaks tegevuseks. See tähendab, et kui töötajate tervisekontrolli ja isikukaitsevahendite puhul on oluliseks kuluks nende rahaline maksumus (st tervisekontrolli läbiviimise teenuse hind ja konkreetse isikukaitsevahendi hind), siis lisaks sellele kulub neile tegevustele ka oluline ajaressurss. Tervisekontrolli puhul kulub aega kontrolli suunatavate töötajate nimekirjade koostamisele, töötajate ja tervisekontrolli läbiviijate aegade kokku sobitamine, tervisekontrolli läbiviija leidmisele jms. Isikukaitsevahenditega kaasneb kulu nende hankimisele (sh sobivuse hindamisele), vahendite üle arvestuse pidamisele jne.

4.2 TTOS kulutused erinevates tööandjate allrühmades

Antud peatükis analüüsitakse, kuidas varieeruvad TTOS kulud tööandjate allrühmade vahel. Võrreldud on erineva õigusliku vormi, tegevusala ning suurusega tööandjaid. Eraldi on välja toodud äriühinguid, mille TTOS kohustustega kaasnevaid kulusid on vaadeldud nii ettevõtete suurusgruppide kui tegevusalade kaupa⁵. Tööandjate allrühmade lõikes on analüüsitud nii kohustustele kuluvat ajalist kulu kui kogu rahalist kulu, mis hõlmab nii töötajate ajast tulenevat tööjõukulu kui otsest rahalist kulu (nt teenuse sisse ostmine). Selleks, et oleks võimalik erinevaid tööandjaid võrrelda, on kulud teisendatud hinnanguks ühe töötaja kohta.

4.2.1 Erineva suurusega tööandjate kulude võrdlus

Erineva suurusega tööandjate grupe võrreldes on näha, et väikeste ja mikrosuurusega tööandjate jaoks on TTOS kohustused koormavamad kui vähemalt 50 töötajaga tööandjate jaoks, st neil kulub aastas ühe töötaja kohta rohkem raha (vt Tabel 6). Kulutused ühe töötaja kohta on kõige väiksemad 250 ja enama töötajaga tööandjatele, kes teevad TTOS kohustustele ühe töötaja kohta ligikaudu 1,4 korda väiksemaid kulusid kui näiteks mikroettevõtted. Näiteks kulutavad suurettevõtted ühe töötaja kohta kolm korda vähem vastutavate isikutega seotud tegevustele kui väikeettevõtted. Olenemata suurusgrupist on kõige kulukamateks tegevusteks ennetustegevused ning seejärel teavitustegevused. Kõigi suurusgruppide jaoks põhjustavad aastas kõige väiksemaid kulusid tööõnnetustega seotud tegevused.

Tabel 6 TTOS täitmise keskmine rahakulu aastas ühe töötaja kohta (tööandjate suurusgruppide lõikes), EEK

TTOS kohustus	Mikro	Väike	Keskmine	Suur
Ennetustegevused	2 438	2 674	2 571	1 564
Riskianalüüs	114	124	205	124
Teavitamine	1 353	1 444	1 012	1 051
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	551	9	17	25
Vastutavad isikud	164	213	140	69
Kulud kokku (EEK/a inimese kohta)	4 070	4 465	3 946	2 832

Allikas: Ernst & Young (2009)

Vaadeldes ainult ajakulu erineva suurusega tööandjatele, mis on seotud TTOS kohustuste täitmisega, selgub et summaarselt suured erinevused puuduvad (vt Tabel 7). Kulu erinevusi esineb üksikute tegevuste võrdlusel, milles aga kindlaid kõikidele tööandjatele laiendatud seoseid välja tuua ei saa, mistõttu võib oletada, et need tulenevad konkreetsest uuringu valimist.

Tabel 7 TTOS täitmise keskmine ajakulu aastas ühe töötaja kohta (tööandjate suurusgruppide lõikes), h

	Mikro	Väike	Keskmine	Suur
Ennetustegevused	4,79	3,01	5,71	2,46
Riskianalüüs	0,59	0,43	1,23	0,52
Teavitamine	6,71	6,48	4,31	6,86
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	0,01	0,07	0,12	0,17
Vastutavad isikud	0,82	1,06	0,66	0,42
Kulud kokku (h/a inimese kohta)	12,92	11,05	12,04	10,44

Allikas: Ernst & Young (2009)

⁵ Tööandjate allrühmade moodustamise kohta vt Tabel 1.

4.2.2 Erineva õigusliku vormiga tööandjate kulude võrdlus

Uuringust selgus, et äriühingud teevad TTOS kohustustele ühe töötaja kohta ligikaudu 1,7 korda suuremaid kulusi kui avaliku ja mittetulundussektori asutused. Tabel 8-st nähtub, et olenemata õiguslikust vormist on tööandjate jaoks kõige kulukaimateks tegevusteks ennetustegevused ja teavitamine. Tegevusi üksikvaadeldes erinevad õigusliku vormi lõikes kõige rohkem ennetustegevustele tehtavad kulutused, mis tuleneb eelkõige isikukaitsevahenditele tehtavatest kulutustest.

Tabel 8 TTOS kohustuste täitmise keskmine rahakulu aastas ühe töötaja kohta (tööandjate õigusliku vormi lõikes), EEK

TTOS kohustus	Avalik ja mittetulundussektor	Äriühingud
Ennetustegevused	1 018	2 793
Riskianalüüs	82	174
Teavitamine	1 319	1 029
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	7	23
Vastutavad isikud	69	116
Kulud kokku (EEK/a inimese kohta)	2 496	4 135

Allikas: Ernst & Young (2009)

Kõige sarnasemad on kulud teavitamisele, mille moodustavad suurimas osas töökeskkonnaalase välja- ja täiendõppe kulud. Siinkohal ei tohiks järeldustega kiirustada, kuna avaliku ja mittetulundussektori keskmise ajakulu leidmisel kuulus valimisse asutus, kelle ajakulu moodustas 90% kõikidesse valimisse kuulunud asutuste summaarsest ajakulust. Juhul, kui konkreetne asutus välja arvata, oleks avaliku ja mittetulundussektori asutuste välja- ja täiendõppe kulu hinnang oluliselt väiksem. Kuna uuringu meetodika võimaldas hinnata TTOS kulusid piiratud arvu tööandjate näitel, peab siinkohal silmas pidama veaohu, et uuringu valimisse sattunud kuluhinnangut paisutanud asutus võib olla erandlik juhtum. Seetõttu ei saa kindlalt väita, et avaliku ja mittetulundussektori tööandjate keskmised kulud välja- ja täiendõppele on suuremad kui äriühingutel. TTOS kohustustest põhjustatud ajakulu hinnangute erinevused äri sektori ja teiste sektorite tööandjate vahel on toodud Tabel 9-s. Kui äriühingutel kulub iga töötaja kohta TTOS tegevustele aastal keskmiselt 13 h, siis avaliku ja mittetulundussektori tööandjatel vaid 9 h.

Tabel 9 TTOS kohustuste täitmise keskmine ajakulu aastas ühe töötaja kohta (õigusliku vormi lõikes), h

TTOS kohustus	Avalik ja mittetulundussektor	Äriühingud
Ennetustegevused	0,72	6,12
Riskianalüüs	0,54	0,69
Teavitamine	7,49	5,20
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	0,05	0,16
Vastutavad isikud	0,38	0,64
Kulud kokku (h/a inimese kohta)	9,18	12,82

Allikas: Ernst & Young (2009)

Kuna TTOS nõuded ei sätesta erisusi erineva õigusliku vormiga tööandjate tegevustes, võivad kulude erinevuse põhjused varieeruda. Ühte põhjust äri sektori suuremates kuludes võib näha asjaolu, et äri sektoris on rohkem mikro- ja väikeettevõtteid, mille TTOS kulu ühe töötaja kohta on suurem, nagu selgub Tabel 6-st. ESA andmetel on antud uuringu sihtrühma kuulunud avaliku ja mittetulundussektori tööandjatest 19% keskmise või suure suurusega, samas kui sihtrühma

äriühingute hulgas on selliseid tööandjaid kõigest 9%⁶. Teiseks põhjuseks on see, et ärisektoris on rohkem kulukaid isikukaitsevahendeid nõudvaid töökohti kui avalikus sektoris. Uuringu andmetel teevad äriühingud ühe töötaja kohta ligikaudu 5 korda suuremaid kulutusi isikukaitsevahenditele. Sama näitavad uuringu valimisse kuulunud tööandjate andmed - intervjuueeritud avaliku ja mittetulundussektori asutustest kasutasid mingisuguseid isikukaitsevahendeid vaid pooled, kuid äriühingutest kaks kolmandikku.

Huvitav tähelepanek on see, et kui riskianalüüsi korraldamise aastane kogu rahaline kulu ühe töötaja kohta on äriühingutele kaks korda suurem kui avaliku ja mittetulundussektori organisatsioonidele (Tabel 8), siis ajaline kulu selleks on peaaegu sama suur (Tabel 9). See võib viidata kahele põhjusele ehk kas äriühingud ostavad riskianalüüsi teenust sagedamini sisse kui teised või maksavad äriühingud riskianalüüsi eest rohkem (näiteks tulenevalt töökeskkonna eripäradest)

4.3 TTOS kohustuste võrdlus äriühingutes

Uuringu eesmärgiks oli eraldi grupina vaadelda äriühingute kulusid, mis kaasnevad seoses TTOS nõuete täitmisega. Alljärgnevalt ongi analüüsitud äriühingute aastaseid kulusid ühe töötaja kohta suurusgruppide ning tegevusalade lõikes.

4.3.1 Ettevõtete kulude võrdlus suurusgruppide lõikes

Äriühingute kulusid võrreldes avaldub sama, mis kõiki tööandjaid korraga analüüsid, et kõige suuremad on kulud ühe töötaja kohta väike- ja mikroettevõtetele ning kõige väiksemad 250 ja enama töötajaga tööandjate grupis (Tabel 10). Ennetustegevused moodustavad kõikides gruppides suurima kulu. Kulukas on ka teavitustegevus. Väikeettevõtte teavituse, juhendamise ning välja- ja täiendõppe tegevuse kulu töötaja kohta on üle 2 korra kõrgem kui kesk- või suurettevõttes. Tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste registreerimise, uurimise läbiviimise ning raporti koostamisega seotud aastased kulud ühe töötaja kohta on teistest tegevustest madalamad, mille põhjuseks on ühelt poolt ühe tegevuse väike kulu (nt võrreldes riskianalüüsiga), aga teiselt poolt väiksem sagedus (nt võrreldes ühe tervisekontrolli läbiviimisega).

Tabel 10. Äriühingute kulud ühe töötaja kohta suurusgruppide lõikes (töötajate arvu järgi), EEK

	Mikro	Väike	Keskmine	Suur
Ennetustegevused	3 390	3 332	2 828	2 837
Riskianalüüs	151	115	353	133
Teavitamine	1 125	1 809	824	832
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	1	11	25	42
Vastutavad isikud	213	182	161	95
Kulud kokku (EEK)	4 879	5 449	4 191	3 939

Allikas: Ernst & Young (2009)

Kuigi üle 250 töötajaga äriühingute kulud TTOS tegevustele on madalamad, kui väiksema töötajate arvuga ettevõtete puhul, on suurte äriühingute kulud tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste menetlemisele oluliselt suuremad (nii ühe töötaja kui ühe ettevõtte kohta). See tuleneb suurte äriühingute suuremast tööõnnetuste arvust ühe töötaja ning ka ühe äriühingu kohta. Näiteks toimus 2008. a väikeettevõtetes 36 tööõnnetust 10 000 töötaja kohta, kuid suurettevõtetes ligikaudu 100 tööõnnetust 10 000 töötaja kohta.

⁶ Eesti Statistikaameti andmed (infopäring tehtud 01.2010)

4.3.2 Ettevõtete kulude võrdlus tegevusalade lõikes

Tegevusalade lõikes on TTOS kohustused kõige koormavamad sekundaarsektori äriühingutele moodustades ühe töötaja kohta aastas kokku kõige suurema kulu. Väikseimad on TTOS kulud primaarsektori ettevõtetele (Tabel 11). Suurim erinevus sektorite vahel tuleneb ennetustegevustest, mis on tõenäoliselt seotud sellega, et sekundaarsektoris on rohkem kõrgema riskiga töökohti, mille puhul tuleb rakendada kaitsevahendeid (nt töötlevas tööstuses ja ehituses). Tähelepanu äratav primaarsektori oluliselt suurem kulu teavitamise, juhendamise ja väljaõppe osas. Tööandjate vastuseid lähemalt uurides selgub, et kulu erinevus tuleneb antud uuringu valimi põhjal juhendamisest ning sellest, et uuringu valimisse kuulunud põllumajandusettevõtted hindasid, et kulutavad juhendamisele, sh juhendite koostamisele oluliselt rohkem aega kui teised ettevõtted. Kindlalt ei saa aga väita, et seda tulemust võiks üldistada kogu populatsioonile.

Tabel 11. Äriühingute kulud ühe töötaja kohta tegevusalade lõikes, EEK

	Primaar	Sekundaar	Tertsiaar
Ennetustegevused	1 559	4 357	2 112
Riskianalüüs	54	343	116
Teavitamine	1 147	936	848
Tööõnnetus ja kutsehaigestumine	19	14	32
Vastutavad isikud	170	194	76
Kulud kokku (EEK)	2 950	5 844	3 182

Allikas: Ernst & Young (2009)

4.4 TTOS kulude osakaal äriühingu kogukuludest

Antud peatükis analüüsitakse seda, kui suure osa äriühingu kogukuludest moodustavad TTOS kohustuste täitmisega kaasnevad kulud. Võrdluse saavutamiseks ning selleks, et identifitseerida kulumahukamaid valdkondi on nimetatud osakaalu vaadeldud erinevate tööandjate allrühmade lõikes.

Võrreldes erineva suurusega äriühingute kulusid selgub, et TTOS kulud moodustavad kõige suurema osakaalu ettevõtte kogukuludest väikeettevõtete puhul. Üle 50 töötajaga ettevõtete puhul on TTOS kulude osakaal väiksem, nagu kinnitavad ka eelnevalt esitatud analüüsid. Alljärgnevas tabelis toodud arvutused on esitatud kogu populatsioonile laiendatult, kuid sama näitasid ka arvutused ainult uuringu valimisse kuulunud ettevõtete kohta.

Tabel 12 TTOS kulude osakaal ettevõtte kogukuludest⁷

	Kulud kokku, tuhat EEK	Kogukulu 1 ettevõtte kohta, tuhat EEK	TTOS kulu % kogukulust	Ettevõtte kogukulu 1 töötaja kohta, EEK
Mikro (1-9 töötajat)*	167 945 810	3 555	0,2%	1 518 291
Väike	190 692 138	27 757	0,4%	1 457 034
Keskmine	182 178 011	134 548	0,2%	1 439 916
Suur	133 053 858	731 065	0,3%	1 262 926
Kokku	673 869 817	12 108	0,2%	1 424 929

Allikas: Eesti Statistikaamet, 2010 (Statistika andmebaas: Majandus – Ettevõtete majandusnäitajad – Ettevõtete tulud, kulud ja kasum, tööhõive ja töötunnid 2008 a statistika); Ernst & Young, 2009

*Erinevalt teistest arvutustest, on siinkohal vaadeldud 1-9 töötajaga tööandjate gruppi.

⁷ Kuigi antud uuringu sihtrühmaks olid üle 5 töötajaga tööandjad, on antud arvutustes mikroettevõtete puhul läbivalt kasutatud 1-9 töötajaga ettevõtete andmeid, kuna ESA-l puuduvad andmed 5-9 töötajaga ettevõtete kulu kohta.

Kuigi mikroettevõtete TTOS kulud ühe töötaja kohta on suuremad kui üle 50 töötajaga, avaldub Tabel 12-st, et see moodustab mikroettevõtete kogukulust sama suure või väiksema osakaalu kui üle 50 töötajaga ettevõtete puhul. See on seotud sellega, et mikroettevõtete puhul on ka ettevõtte kogukulud ühe töötaja kohta suuremad, võrreldes teiste ettevõtetega. Samamoodi moodustavad ka näiteks töäjukulud väiksema osakaalu mikroettevõtete kogukuludest kui teistes ettevõtetes.

Tegevusalade lõikes kulusid võrreldes avaldub, et kõige suurema osakaalu kogukuludest moodustavad TTOS kulud sekundaarsektori tegevusalades tegutsevates ettevõtetes. Sama näitas võrdlus ühe töötaja kohta. See on põhjendatav asjaoluga, et sekundaarsektori ettevõtete hulka kuuluvad kõrge riskiga tegevusalade ettevõtted, kus ka kõige enam tööõnnetusi on registreeritud.

Tabel 13. TTOS kulude osakaal ettevõtete kogukuludest (tegevusalade lõikes)⁸

	Kulud kokku, tuhat EEK	Kogukulu 1 ettevõtte kohta, tuhat EEK	TTOS kulu % kogukulust	Ettevõtte kogukulu 1 töötaja kohta, EEK
Primaar	19 545 607	10 298	0,1%	979 484
Sekundaar	222 370 106	15 650	0,5%	1 195 178
Tertsiaar	431 954 103	10 923	0,2%	1 687 189
Kokku	673 869 817	12 108	0,3%	1 458 495

Allikas: Eesti Statistikaamet, 2010 (Statistika andmebaas: Majandus – Ettevõtete majandusnäitajad – Ettevõtete tulud, kulud ja kasum, tööhõive ja töötunnid 2008. a statistika), Ernst & Young, 2009

4.5 Tööandjate hinnangud TTOS kohustustele

Lisaks kuluhinnangutele koguti tööandjalt intervjuude käigus ka kvalitatiivseid hinnanguid TTOS kohustustele. Tööandjatel paluti välja tuua, millised kohustused aitavad nende hinnangul antud asutuses või ettevõttes kõige rohkem kaasa ohutu töökeskkonna ning töötajate tervise tagamisele. Samuti paluti nimetada nõudeid, mille täitmine on mingil põhjusel problemaatiline, näiteks liigselt koormav võrreldes sellest saadava kasuga vms.

Tööandjalt laekunud hinnangutest võib välja tuua alljärgnevat:

- ▶ Intervjueeritud tööandjad pidasid positiivseks nõudeks tervisekontrolli läbiviimist. Valimi tööandjate sõnul on tervisekontroll „sisuliselt ainuke võimalus oma töötajate tervise kohta info hankimiseks, mis on vajalik selleks, et püüda ennetada haigestumisi ja õnnetusjuhtumeid”⁹. Samuti öeldi, et tervisekontroll on töötajate tervise seisukohalt oluline selle tõttu, et kui töötajad ei ole sageli huvitatud arsti juurde minemisest, siis seaduse nõue võimaldab tööandjal töötajat selleks kohustada.
- ▶ Probleemaatiliseks pidasid valimi tööandjad töökeskkonna voliniku ning töökeskkonna nõukogu valimise nõuet. Mitmete intervjueeritud tööandjate hinnangul ei ole töökeskkonna nõukogu ja töökeskkonna volinike institutsioonid töötervishoiu ja tööohutuse tagamise seisukohalt otstarbekad, kuna töötajatel puudub nende vastu huvi ning need ei täida oma

⁸ Kuigi antud uuringu sihtrühmaks olid üle 5 töötajaga tööandjad, hõlmab see arvutus ka 1-9 töötajaga ettevõtete andmeid, kuna ESA-l puuduvad andmed 5-9 töötajaga ettevõtete kulu kohta.

⁹ EY (2009) Tööandjatega läbiviidud intervjuud

eesmärki. Üks avaliku sektori asutus leidis, et „töökeskkonna alane tegevus toimuks ka ilma töökeskkonna volinike ja nõukoguta, kuna niikuinii on nendeks valitud sellised inimesed, kes selle teemaga ka muidu tegeleksid - nt haldusspetsialist, pearaamatupidaja, tervise-edendaja“. Mitmel korral toodi välja, et isegi kui töökeskkonna volinik on valitud, on tegemist vaid formaalse positsiooniga. Kuigi mõned tööandjad leidsid, et lisaks töökeskkonna spetsialistile on vaja veel inimesi, kes selle teemaga tegeleksid, tulenes vajadus vastutavate isikute järele pigem suurest töömahust, kui vajadusest töökeskkonna voliniku ja töökeskkonna nõukogu institutsiooni järele. Näiteks toodi välja, et „on vaja kedagi, kes aitaks selle teemaga tegeleda ja annaks nõu, kuna üksinda ei jõua kõike teha“¹⁰.

Uuringu valimisse kuulunud tööandjad avaldasid arvamust ka selle kohta, et vastutavate isikute määramise ja valimiste korraldamise nõuded on ajale jalgu jäänud ning raskesti rakendatavad. Näiteks tõi üks rahvusvaheline ettevõtte välja, et vastutavate isikute määramiseks oleks vaja juhtkonna allkirja, kuid seda on välisriigis asuvalt juhtkonnalt väga tülikas ja kulukas saada.

- ▶ Seoses vastutavate isikute koolitamise nõudega, leidsid intervjueritud tööandjad, et tegemist on liigselt koormava nõudega. Selle all peeti eelkõige silmas seda, et koolitusprogramm on kõigile ühtne, mis tähendab seda, et kontoritöö puhul toimub osaliselt nn igaks juhuks koolitamine. Tegelikult ei lähe kõiki koolitusel läbitud teemasid osade tööandjate hinnangul tarvis.
- ▶ TI-le iga-aastaselt esitatav töökeskkonna nõukogu tegevuse aruanne ei ole nõue, millel nähtaks positiivset mõju töökeskkonna ohutumaks muutmisel ja töötajate tervise parandamisel. Negatiivseid hinnanguid sai aruande koostamise nõue üldse, kuid kommenteeriti ka iga-aastast intervalli. Näiteks ütles üks intervjueritav: „Meil ei ole midagi sinna iga aasta kirjutada, kuna lihtsalt ei toimu nii palju asju töökeskkonna valdkonnas“¹¹. Negatiivsed hinnangud selle aruande esitamise nõudele ei tulene niivõrd seaduse nõude mitte-asjakohasusest, kuivõrd sellest, et töökeskkonna nõukogud ei tegutse piisavalt aktiivselt.

4.6 Võrdlus teiste riikide kulutustega

Selleks, et hinnata Eesti tööandjatele seadusega pandud kohustustega kaasnevate kulude otstarbekust on asjakohane vaadata ka kulutusi, mida teised riigid teevad samalaadsete tegevuste läbiviimisele.

2009. a viidi Euroopa Komisjoni juhtimisel läbi töökeskkonna analüüs tuvastamaks administratiivseid kulusid, mis on seotud kahe töötervishoiu ja tööohutuse alase direktiivi rakendamisega¹². Uuringu läbiviimiseks kasutati standardkulumudelil (*Standard Cost Model*) põhinevat analüüsimeetodit, mida kasutati ka käesoleva uuringu läbiviimiseks. Uuringusse oli muude Euroopa Liidu riikide seas kaasatud ka Eesti. Kuigi EL uuringu raames vaadeldud kohustused ei ole

¹⁰ EY (2009) Tööandjatega läbiviidud intervjuud

¹¹ EY (2009) Tööandjatega läbiviidud intervjuud

¹² Vaadeldi kulusid, mis tulenevad Nõukogu direktiivi 89/391/EEC (abinõudest töötajate töötervishoiu ja tööohutuse täiustamiseks tööl) ja Nõukogu direktiivi 92/57/EEC (tööohutuse ja -tervishoiu miinimumnõuete rakendamise kohta ajutistel või liikuvatel ehitustööplatsidel) rakendamisega.

täielikult võrreldavad käesoleva uuringuga (kuna vaadatakse erinevaid kohustusi), annab see ka antud uuringu kontekstis asjakohast infot riskianalüüsi läbiviimise osas. Kuigi EL uuring analüüsib kulu ühe kohustuse kohta ning käesolev uuring kulused ühes aastas, kinnitavad vajalike ümberarvutuste tegemisel uuringud üksteiste andmeid hinnangulise kulu suuruse osas. Kuna EL analüüsis on eraldi uuritud ka riskianalüüsi läbiviimise kulu sõltuvalt tegevuse läbiviimise viisist (riskianalüüsi ettevõttesiseselt läbiviimine või teenusena sisseostmine), annab see olulist infot ka antud uuringu raames.

Alljärgnevalt on esitatud riskianalüüsi teostamisega seotud kulude võrdlus. Eestis on riskianalüüsi läbiviimise kulud suhteliselt väikesed võrreldes teiste Euroopa riikidega.

Tabel 14. Riskihindamise kulu ühe tegevuse kohta erineva suurusega ettevõtetele

	Bulgaaria	Eesti	Malta	Portugal	Rumeenia	Rootsi
Ajakulu (h), 1-9 töötajat (tehakse oma töötajate poolt)	*	16	22	*	23	0,3
Ajakulu (h), 1-9 töötajat (teenuse sisse ostmine)**	50	20	45	36	2	-
Ajakulu (h), 10-50 töötajat (tehakse oma töötajate poolt)	*	15	61	*	23	0,3
Ajakulu (h), 10-50 töötajat (teenuse sisse ostmine)**	60	45	73	104	7	-
Ajakulu (h), +51 töötajat (tehakse oma töötajate poolt)	155	48	24	136	23	1
Ajakulu (h), +51 töötajat (teenuse sisse ostmine)**	128	63	45	176	25	-

Allikas: EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs, 2009

*Bulgaarias ja Portugalis ei vii alla 50 töötajaga ettevõtteid ise riskianalüüsi läbi.

** Ka riskianalüüsi sisseostmisel kulub sellele teatud määral ettevõtte enda töötajate aega (nõupidamisel teenuse pakkujaga vms). Tabelis toodud kulu hõlmab ka seda kulu.

Nagu ka käesolevast Eestis läbiviidavast uuringust, selgub EL tasemel läbiviidud uuringu tulemustest, et riskianalüüsi kulu ühe juhtumi kohta on suurem enama töötajatega ettevõtetes, mis tuleneb sellest, et enama arvu töökohtade puhul on ka riskide hindamine töömahukam. Oluline tähelepanek on aga see, et erandiks on siinkohal Malta, kus üle 50 töötajaga ettevõtete riskianalüüsi kulu on väiksem, kui väikeettevõtetes. Selle põhjuseks tuuakse uuringus, et Malta suurtel ettevõtetel on väga selgelt välja kujunenud meetodika ning protseduurid riskianalüüsi läbiviimiseks, mistõttu suudetakse riskianalüüsi läbiviimise kulud madalal hoida¹³.

Võrreldes riikide kulused selgub, et kõige kulukaim on riskianalüüsi läbiviimine Portugalis ja Bulgaarias ning kõige väiksem kulu kaasneb ühe riskianalüüsi läbiviimisega Rootsi ettevõtetes. EL uuringu andmetel on oluliselt väiksem riskianalüüsi kulu Rootsi ettevõtetel, mis tuleneb ühelt poolt ametiühingute rollist tervishoiu ja tööohutuse alase tegevuse elluviimisel. Teiseks nõuavad Rootsi õigusaktid üldise riskianalüüsi kõrval sektoripõhise detailsema riskide hindamise läbiviimist, mille andmeid saab kasutada üldise riskianalüüsi läbiviimisel¹⁴.

Portugali suur kulu seoses riskianalüüsi läbiviimisega tuleneb EL tasemel läbiviidud uuringu hinnangul suurest kulust riskianalüüsi dokumenteerimisel ning dokumentide säilitamisel. Tuues võrdluseks käesoleva uuringu andmed, on Eestis riskianalüüsi dokumentide säilitamise kulu sisuliselt olematu. Tööandjad säilitavad riskianalüüsi dokumentatsiooni üldjuhul töökeskkonna spetsialisti vms riulis ning vaid üksikud ettevõtted teevad sellele kulutusi (näiteks archiveerimise kulud). Viimasega

¹³ EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs, 2009, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_cohesion_en.pdf

¹⁴ EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs, 2009, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_cohesion_en.pdf

seonduvalt on isikuandmete kaitse seadusest tulenevalt üha enam kontrollimeetmeid rakendatud, millest tulenevalt tulevikus peab tööandja korrektsema dokumendi hoiustamise suunas tööd tegema ja ka enam kulutusi kandma.

4.7 TTOS kohustustega kaasnevate kulude analüüsi kokkuvõte

Kulude analüüsist avaldunu põhjal võib kokkuvõtlikult välja tuua järgmised peamised järeldused:

- ▶ Analüüsitud TTOS kohustuste täitmine toob uuringuga hõlmatud tööandjatele kaasa keskmiselt 2 miljardi krooni suuruse kulu aastas. Summaarne ajakulu nende kohustuste täitmisele on peaaegu 6,5 miljonit töötundi aastas. Ühe tööandja keskmine aastane kulu vaadeldud TTOS kohustuste täitmisele on ligikaudu 98 000 krooni.
- ▶ Äriühingute kogukuludest moodustavad peamistele TTOS kuludele tehtavad kulutused umbes 0,2%.
- ▶ Erineva suurusega tööandjate grupe võrreldes on näha, et väikeste ja mikro suurusega tööandjate jaoks on TTOS kohustused koormavamad kui vähemalt 50 töötajaga tööandjate jaoks, st neil kulub aastas ühe töötaja kohta rohkem raha (vt Tabel 6).
- ▶ Kulutused ühe töötaja kohta on kõige väiksemad 250 ja enama töötajaga tööandjatele, kes teevad summaarselt TTOS kohustustele mikroettevõtetest ligikaudu 1,4 korda ning väikeettevõtetest 1,6 korda väiksemaid kulutusi (ühe töötaja kohta aastas).
- ▶ Uuringust selgus, et äriühingud teevad TTOS kohustustele ühe töötaja kohta ligikaudu 1,7 korda suuremaid kulutusi kui avaliku ja mittetulundussektori asutused.
- ▶ Tegevusalade lõikes on TTOS kohustused kõige koormavamad sekundaarsektori äriühingutele moodustades ühe töötaja kohta aastas kokku kõige suurema kulu. Väikseimad on TTOS kulud primaarsektori ettevõtetele (vt Tabel 11).
- ▶ TTOS kohustused koormavad tööandjaid väga erineval määral. Analüüsitud kuludest on kulukaimad ennetustegevused (ligikaudu 56% TTOS kuludest) ning töötajate teavitamine, juhendamine ja välja- ning täiendõpe (ligikaudu 37% TTOS kuludest).
- ▶ Ülejäänud kohustusterühmad (riskianalüüs, vastutavad isikud ning tööõnnetuste ja kutsehaigestumistega seotud tegevused) põhjustavad tööandjatele aasta lõikes võrreldes eelnevalt kirjeldatud tegevustega oluliselt väiksemas mahus kulutusi.
- ▶ Ajakulu mõttes on kõige mahukamaks tegevuseks töötajate välja- ja täiendõpe.
- ▶ Välisriikide analüüsist selgus, et riskianalüüsi näitel (mis on üksikute kohustuste koormavust võrreldes tööandjale kõige kulukam tegevus) on Eesti kulud võrreldes teiste EL pigem madalad. Oluliselt suuremad on kulud ühe riskianalüüsi kohta näiteks Bulgaarias ja Portugalis. Sealhulgas on riskianalüüsi kulu seotud selle läbiviimise viisiga - teenuse sisseostmine on üldiselt kulukam, kui selle ise tegemine

5. Tähelepanekud ja soovitused

Käesolevas peatükis on välja toodud peamised tähelepanekud, mis avaldusid nii kulude kui tööandjate hinnangute analüüsist, aga ka võrdlusest teiste riikide kulutustega. Lisaks tähelepanekutele on välja toodud soovitused avaldunud probleemkohade lahendamiseks ning tööandjatele TTOS kohustustega kaasneva koormuse vähendamiseks. Konkreetseid kohustusi puudutavate ettepanekute puhul on toodud välja soovitus rakendamise võimalikud probleemid.

5.1 TTOS kohustused on koormavamad väiksema töötajate arvuga tööandjatele

Analüüsist selgus, et TTOS kohustuste täitmine on kõige koormavam alla 50 töötajaga tööandjatele. 10-50 töötajaga ettevõtted ja asutused teevad TTOS kohustuste täimisel ühe töötaja kohta ligikaudu 1,6 korda ning 5-9 töötajaga tööandjad umbes 1,4 korda suuremaid kulutusi kui 250 ja enama töötajaga tööandjad. Sama avaldub, kui võrrelda TTOS kulude osakaalu ettevõtte kogukuludest.

Ühelt poolt tuleneb see sellest, et kuna väikeettevõtted ei tegele üldjuhul töökeskkonna alase tegevusega igapäevaselt, on neile kulukas end teemaga kursis hoidmine. Teiseks oluliseks teguriks on regulatsioonide ühtsus mitmete nõuete osas, mis paneb väikeettevõtetele, sõltumata nende tegevustest samad kohustused, mis suurettevõtetele. Kuigi teatud tegevused on seotud töötajate arvuga (nt tervisekontrolli läbiviimine), on ka kohustusi, mille kulud absoluutnumbrites ei sõltu ettevõtte suurusest ning on seega väiksema ettevõtte jaoks oluliselt koormavamad, kuna moodustavad nende käibest suurema osakaalu (näiteks töökeskkonna spetsialisti koolitus).

Soovitus: vt soovitusi tähelepanekutes nr 5.2 ja 5.3

5.2 Tööandjad tunnevad puudust hästi kättesaadava ja asjakohase info järele

Analüüsist selgus, et tööandjatel puudub selge ülevaade sellest, millised on seaduse nõuded ning kuidas neid täita. Intervjuudel tööandjad tõid korduvalt välja, et TTOS regulatsioon on ajaliselt koormav, mille üheks põhjuseks on seaduse nõuetega kurssi viimise suur ajakulu. Eelkõige väiksemad ettevõtted ning tööandjad, kelle töökeskkonnas ei esine tõsiseid ohutegureid, tõid välja, et nad tunnevad puudust selle info järele, kuidas seadusest tulenevaid nõudeid täita, näiteks kuidas riskianalüüsi õigesti läbi viia.

Ühelt poolt võib selle põhjuseks pidada piisavalt põhjalike ja tegevusalade eripärasid arvesse võtvate juhendmaterjalide kättesaadavuse probleeme või tööandjate teadmatust nendest. Teise olulise ajakulu põhjustajana võib välja tuua ka tööohutuse ja tervishoiu alaste õigusaktide sagedast muutmist ja täiendamist, mis tekitab segadust nõuete täitmisel ja täiendavat ajakulu nõuetega tutvumisel.

Lisaks antud uuringu valimi tööandjate arvamusele toob ebaselguse töökeskkonna alaste nõuete täitmise osas välja ka EL tasandil läbi viidud töökeskkonnaalane uuring, mille kohaselt puudub tööandjatel selge pilt näiteks sellest, kuidas riskianalüüsi õigesti ise teha. Seetõttu otsustatakse

teenuse sisseostmise kasuks, mis põhjustab sageli täiendavaid kulusid¹⁵. Teadmatuses põhjustatud ajakulu kehtib ka teiste TTOS nõuete, näiteks tööõnnetuste menetlemise kohta. Info ning oskuste puudus riskianalüüsi läbiviimisel avaldus ka TTOS probleemide kaardistamise uuringust¹⁶

Nimetatud nõuete tundma õppimise suure ajakulu probleem võimendub tööandjate puhul, kes tulenevalt töö iseloomust ei puutu igapäevaselt töökeskkonna alaste küsimustega kokku. Kui esineb vajadus teatud tegevuse, näiteks tööõnnetuse menetlemise läbiviimiseks, on ajamahukas nõuetega ning tegevuse protseduuridega kurssi viimine.

Soovitus: Leida meetmeid tööandjate teadlikkuse parandamiseks, sh parandada info kättesaadavust.

Selleks, et vähendada tööandjate kulu, mis tuleneb puudulikest teadmistest ja oskustest töökeskkonnaalaste tegevuste elluviimisel, on vajalik parandada teavitustegevust töökeskkonnaalastest teemadest. Kuigi avalikult kättesaadavate materjalide hulk ei ole väike, on tööandjate peamiseks mureks kaasajastatud, kompaktsete, selgete ja praktiliste juhendite leidmine. Tööandjate hinnangul peaks juhendmaterjalide levitamine toimuma eelkõige elektroonilisel kujul.

Teine võimalik lahendus seisneb tööandjate koolitusvajaduse hindamises ning vastavalt sellele kohustuslike koolitusprogrammide täiendamises selliselt, et need vastaksid paremini tööandjate ootustele ja TTOS-iga seonduvatele vajadustele. Praegu läbiviidavate koolituste alternatiivina on võimalik kasutada iseseisva või e-õppe vorme, mis võimaldaksid ühelt poolt vähendada koolitusega seotud kulusid, teiselt poolt võiksid need potentsiaalselt kaasa aidata ka õppeprogrammi paremale omandamisele.

Hästi mõistetavate ja rakendatavate suuniste levitamine ja nõustamisteenustele parema ligipääsu tagamine on meetmed, mida peetakse prioriteetseks ka Euroopa Liidu tasemel¹⁷.

Olulisel kohal on ka sotsiaaldialoog ning erinevate töötervishoiu ja tööohutuse organisatsioonide võrgustiku põhine koostöö. Nimetatud vormid rikastaks teadmisi ja aitaks kaasa töötervishoiu praktika hea tava rakendamisele töökohtades.

5.3 Regulatsioon ei arvesta erisusi tööandjate vahel, mis põhjustab väiksema riskiga tööandjatele põhjendamatuid kulusid

Tööandja kohustus on luua ning tagada ohutu töökeskkond¹⁸ ning TTOS nõuded kehtivad suures osas kõikidele tööandjatele ühtemoodi. Erandid on vaid üksikud - näiteks töökeskkonna nõukogu moodustamise kohustus, mis kehtib seaduse järgi ainult suurtele ja keskmise suurusega tööandjatele. Samas erinevad olulisel määral ettevõtete tegevus ning ka riskitegurite hulk, mistõttu on reaalne vajadus töötervishoiu ja tööohutusse panustamiseks erinev.

Näiteks ei ole võrreldavad kontori- ja tootmisettevõtte. Kontoritöös on esikohal psühholoogilised ja

¹⁵ EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs, 2009,

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_cohesion_en.pdf

¹⁶ Sotsiaalministeerium, Norstat Eesti AS, OÜ Faktum ja Ariko (2009-2010) Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse probleemide kaardistamise uuring

¹⁷ Euroopa Komisjon (2007) „Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007-2012“

¹⁸ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13251221>

füsioloogilised ohutegurid. Töötleva tööstuse tootmisprotsessis käsitlevad töötajad igapäevaselt ohtlikke masinaid ja esikohal on füüsikalised, keemilised või bioloogilised ohutegurid. Kuigi ei saa arvestamata jätta kõikide ohutegurite mõju, on paljud seaduse nõuded mõlemale ettevõttele sisuliselt samad. Mõlemad peavad läbi viima töötajate esma- ja sissejuhatavat juhendamist, korraldama töötajate tööalase väljaõppe ja tervisekontrolli ning sama töötajate arvu puhul määrama või valima ka sama palju vastutavaid isikuid, kes läbivad samalaadse koolituse.

Seetõttu võib öelda, et seadus ei võta teatud nõuete osas arvesse töökeskkondade eripärasid, mis peaksid samas olema töökeskkonna alase tegevuse aluseks. Kuna töökeskkonnad on erinevad varieerub ka töökeskkonnaalase tegevuse iseloom ning vastavalt sellele peaksid olema kohaldatud ka seaduse nõuded. Näiteks erinevad teadmised, mida läheb vaja töökeskkonna spetsialistidel kontoritöös ning töötleva tööstuse ettevõttes. Tulenevalt kas selleks vajavad nad ka erinevaid koolitusi ning ühtse õppeprogrammi puhul ei ole koolitused täielikult tõhusad, kuna võivad ühel juhul hõlmata konkreetsele tööandjate ebavajalikke teadmisi ning teisel juhul olla ebapiisava põhjalikkusega. Sellised koolitused ei suuda täielikult oma eesmärki täita, samas on koolitused kulukad, mistõttu tekib oht ebaotstarbekaks kuluks.

Seaduse ühetaolisuse tõid teatud nõuete osas probleemina välja ka intervjueeritud tööandjad. Mitmed tööandjad nimetasid, et mõned TTOS nõuded on absurdsed ning bürookraatlikud ega vasta nende ettevõtte või asutuse vajadustele. Näiteks ütles üks intervjueeritav: „Kui seaduses näpuga järge ajada, siis ei oleks meil lihtsalt võimalik kõiki nõudeid täita“.

Soovitus: Kaaluda lihtsustatud nõuete väljatöötamist madalama riskiga töökohtadele.

Mõistlik oleks kaaluda lihtsustatud regulatsioonide loomist, mis eristaksid tööandjatele kehtivaid töötervishoiu alaseid nõudeid sõltuvalt nende töökeskkonna eripäradest. Regulatsioon peaks tagama, et tööandjad peaksid täitma vaid otstarbekaid kohustusi, st neid, mis realselt aitavad tagada töökeskkonna ohutust ning töötajate tervist. Üks lahendus võiks olla see, et sätestada madala riskiga töökohtadele lihtsustatud nõuded ja määratleda täpsed piirid kõrgema riskiga tegevuste puhul, kus tuleb arvestada eelkõige tervist ohustavate teguritega. Silmas tuleb aga pidada, et ohutegurite mõju ei tohi alahinnata. Soovituse mõte ei ole vabastada füüsikaliste, keemiliste või bioloogiliste ohutegurite puudumisel tööandjaid täielikult TTOS nõuete täitmise kohustusest, vaid kohandada seaduse nõudeid paremini erinevate töökeskkondade eripäradega. Soovituse rakendamisel tuleks leida võimalusi mitte vastuollu minemiseks EL nõuetega (89/391/EEC).

Käesoleva uuringu raames analüüsitud tegevused, milles osas tasuks kaaluda lihtsustatud regulatsioonide sisseseadmist, on järgmised:

- ▶ Töötajate juhendamine
- ▶ Riskianalüüsi läbiviimine
- ▶ Vastutavate isikute määramine ja valimine
- ▶ Vastutavate isikute koolitamine

Konkreetsed soovitusi nende tegevuste osas on kirjeldatud alljärgnevatel tähelepanekutes.

Dimensioonid, mida tuleks lihtsustatud regulatsioonide loomisel arvesse võtta, on järgmised:

- ▶ **Tegevusvaldkond** - EL töökeskkonna alane strateegia toob eriti ohtlike valdkondadena välja ehituse, põllumajanduse, kalanduse, transpordi, tervishoiu ja sotsiaalteenused¹⁹. Vastavalt tööõnnetuste statistikale võib kõrgema riskiga sektoriteks pidada töötlevat tööstust, ehitus ning hulgi- ja jaekaubandussektorit, kuna nendes sektorites esineb kõige rohkem tööõnnetusi²⁰. Lihtsustatud regulatsioonide loomisel oleks üheks võimaluseks lähtuda tegevusvaldkondadest.
- ▶ **Konkreetsed töökeskkonna ohutegurid** - riskianalüüsis määravad tööandjad oma töökeskkonnas ohutegurite esinemise tõenäosuse. Kui siduda nõuded konkreetse ettevõtte ohutegurite hindamisega, aitaks see vältida liigselt koormavaid tegevusi ning kulutusi, st töökohtadel, kus ei esine või esineb vähe ohutegureid, oleks võimalik lähtuda teistest nõuetest kui kõrge riskiga tööde puhul.
- ▶ **Töötajate arv** - TTOS arvestab osaliselt sellega, millise suurusega tööandjaga on tegemist (nt töökeskkonna nõukogu moodustamise nõue). Regulatsiooni täiendamisel tasuks kaaluda, kas töötajate arvust tulenevaid nõuete erisusi on võimalik laiendada.

Antud soovitus rakendamise peamiseks takistuseks on võimalik vastuolu EL direktiividega. Sellest hoolimata võib soovitus antud analüüsi raames laekunud info põhjal mõistlikuks pidada ning kaaluda võimalusi selle rakendamiseks (nt avaldada survet direktiivi muutmiseks vms).

5.4 Teadlikkus erisoodustusega maksustamisest võimaldaks vähendada maksukulusid

Mitmed intervjueeritud tööandjad tõstatisid üles küsimuse töötervishoiu alase tegevuse erisoodustusega maksustamisest. Näiteks selgitas üks tööandja, kuidas ühel juhul on tema tegevus töötervishoiuarsti soovitus rakendamisel kuulunud erisoodustusega maksustamisele ning teise analoogse juhtumi korral mitte.

Vastavalt EMTA selgitustele²¹ „ei kuulu maksustamisele töötervishoiuarsti soovitus alusel konkreetsele isikule tulenevalt tema töö iseloomust ennetustegevuseks või taastusraviks tehtavad kulud. Hea tava näeb ette, et arst määrab oma otsuses soovitused arusaadavalt (kestus, kui palju protseduure jms), mis aitab arsti taotlusi mõista ja juhiseid täpselt täita. Seega, kui arsti soovitus on arusaadav ja täidetav ning seotud konkreetse töötaja töö iseloomust tuleneva võimaliku tervisekahjustuse ennetamise või vähendamise (nt arvutiga töötavale töötajale soovitati käia kuu aja jooksul 10 korda õlavöötme massaažis), siis probleeme pole. Kuid kui soovitus on üldsõnaline, mille põhjal tööandja maksab näiteks töötaja poolt ujula kasutamise eest, siis on tegemist erisoodustusega.“ Seega selgub, et juhtumid, kus tööandjal on tulnud tasuda erisoodustumaksu töötervishoiuarstiga soovitus rakendamisel, on seotud arsti poolt tehtud liiga üldsõnalise soovitusega.

Soovitus: Suurendada nii töötervishoiuarstide kui tööandjate teadlikkust sellest, milline peaks olema töötervishoiuarsti soovitus, et tööandjal ei tekiks selle rakendamisel kohustust tasuda erisoodustumaksu.

¹⁹ Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007-2012

²⁰ Tööinspektsiooni statistika tööõnnetuste kohta, <http://www.ti.ee/index.php?page=764&>

²¹ Ernst & Youngi poolt EMTA-le saadetud infopäring, 5.02.2010

Selle soovitus rakendamine tagaks tööandjate koormuse vähendamise selle kaudu, et töötervishoiu arstid väldiksid ühelt poolt liiga üldsõnalisi soovitusi ning tööandjal tekiks teiselt poolt teadlikkus, et nõuda piisavalt arusaadavaid soovitusi.

5.5 Parema teadlikkuse korral võiksid riskianalüüsi kulud olla väiksemad

Kuigi eelnevast analüüsist selgub, et aastas võrdluses ei ole riskianalüüs tööandjale koormav, võrreldes mõnede teiste kuludega (nt tervisekontroll või töötajate väljaõpe), tuleneb see mitte riskianalüüsi väiksest kulust, vaid riskianalüüsi läbiviimise väiksemast sagedusest, mistõttu on see keskmise näitajana aasta peale taandatult väiksem kulu. Samas võrreldes üksikuid kohustusi on ühe riskianalüüsi läbiviimine kõige kulukam TTOS kohustus. Kui välja jätta 5-9 töötajaga tööandjad, kes kulutavad ühele riskianalüüsile vaid umbes 3700 krooni, on antud uuringu andmetel ühe riskianalüüsi keskmine kulu ligikaudu 32 000 krooni (sh nii teenuse sisse ostmise kulu kui oma töötajate tööjõukulu).

Tööandjatega läbiviidud intervjuudest selgus ka asjaolu, et riskianalüüsile tehtavad kulutused erinevad väga olulisel määral – oli ettevõtteid, kes ütlesid, et viivad riskianalüüsi läbi vaid väga formaalselt, kulutades sellele mõne tööpäeva kuni ühe töönädala. Samas oli ka tööandjaid, kes hindasid oma riskianalüüsiga seotud töötundide mahtu poolele aastale, eriti suur oli ajakulu, kui esines vajadus viia riskianalüüsi läbi erinevates asukohtades paiknevates osakondades. Ajakulu kõrval erines olulisi erinevusi sisseostetava riskianalüüsi teenuse maksumuses. Intervjuudel laekunud andmed sisseostetava riskianalüüsi maksumuse kohta varieerusid 2000-st 100 000 kroonini. Selle põhjuseks on ühelt poolt töökeskkondade erinevus, kuid intervjuude ja fookusgrupi arutelu hinnangul varieeruvad teenuste hinnad ka oluliselt teenusepakkujate vahel. Sageli ei tea tööandjad, millised on täpsed riskianalüüsile seatud nõuded ja mida tuleks teenuse pakkujalt nõuda ning mida mitte. Tööandjate hinnangul on ette tulnud juhtumeid, kus sellel põhjusel on riskianalüüsi eest makstud suuremat hinda, kui oleks olnud vaja. Seega võib võimalik liigselt suur kulu riskianalüüsi läbiviimisel tuleneda tööandjate teadmatusest riskide tõsidusest ja riskianalüüsi läbiviimise nõuetest.

Teine seos, mis esineb liigse koormavuse ja tööandja riskianalüüsi läbiviimiseks puudulike teadmiste vahel, on seotud riskianalüüsi läbiviimise viisiga. Riskianalüüsi läbiviimise nõude täitmiseks on võimalik viia analüüs läbi tööandja enda ressursidega või see teenusena sisse osta. Sõltuvalt sellest, millist lahendust kasutatakse, varieeruvad ka kulutused, mida tööandjal teha tuleb. EL tasandil läbiviidud töökeskkonna alaste uuringu andmetest selgub, et tööandjate poolt riskianalüüsi läbiviimisele tehtavad kulutused on teenuse sisse ostmise puhul kõrgemad kui tegevuse teostamisel enda ressursidega (vt Tabel 14). See kehtib erineva suurusega tööandjate kohta, samas kui väikese suurusega tööandjate kokkuhoid on siin isegi ligikaudu 3 korda, siis suurtele ja keskmise suurusega tööandjatele on võit oluliselt väiksem.

Olenemata sellest ei omata sageli piisavalt teadmisi ja oskusi, et riskianalüüsi ise läbi viia, nagu selgus vestlustest tööandjatega. See, et tööandjatel puudub selge ettekujutus riskianalüüsi läbiviimisest, selgus ka näiteks EL tasemel läbiviidud administratiivkulude vähendamise uuringust²². Seetõttu on teenuse sisseostmine nende jaoks paratamatus, mistõttu kaasneb riskianalüüsiga suurem kulu kui võiks. Sagedamini tõid riskianalüüsi läbiviimise teadmiste ja oskuste puudulikkust välja väiksema töötajate arvuga tööandjad, kelle jaoks on riskianalüüsi nõude täitmise kulu ka suurem, nagu paljude teistegi TTOS nõuete puhul.

²² EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs, 2009

Soovitus: Võtta kasutusele meetmeid, mis suurendaksid tööandjate teadmisi riskianalüüsi läbiviimisest

See tähendaks näiteks üheste ja asjakohaste juhendmaterjalide kättesaadavuse parandamist, koolitustel riskianalüüsi teema põhjalikumalt käsitlemist jms. Lisaks kulude vähendamisele aitaks teavitustegevuse parandamine eeldatavalt kaasa seaduse nõude (riskianalüüsi läbiviimise) täitmise kvaliteedi parandamisele, mis omakorda võib kaasa aidata töökeskkonna seisukorrast parema ülevaate saamisele, mis on seotud töötervishoiu valdkonna strateegilise eesmärgiga - vähendada tööõnnetuste arvu²³.

Eelkõige on vajadus teadlikkuse suurendamise järele teravam mikro- ja väikeettevõtete puhul, kellele on tegevus koormavam, kuid kes samas ei oska ise riskianalüüsi läbi viia, et kulud madalamal hoida. Võtame näiteks väikeettevõtte, kes ostis enne riskianalüüsi läbiviimise teenust sisse, kuid tänu teadlikkuse tõstmise meetmetele suudab riskianalüüsi läbi viia enda siseste ressursidega. Sellisel juhul oleks tema hinnanguline sääst ühe riskianalüüsi läbiviimisel 4300 krooni. Üheks teadlikkuse tõstmise võimaluseks oleks siinjuures rakendada väike- ja mikroettevõtetele ka riiklikke või EL toetusfonde tööandjate ja töökeskkonna spetsialistide väljaõppeks (sh TI tööohutusalane koolitus, www.ti.ee/ott).

Välisriikide praktika näitel avaldus, et riskianalüüsi korraldamise kulud oleks võimalik kokku hoida, kui oleks selge meetodika, mille järgi seda teha. Näiteks on Malta suurtel ettevõtetel selgelt välja kujunenud meetodika ning protseduurid riskianalüüsi läbiviimiseks, mistõttu suudetakse riskianalüüsi läbiviimise kulud madalal hoida. Kui teistes riikides kulutavad suuremad ettevõtted riskianalüüsile rohkem, kuna hinnatavaid töökohti on rohkem, siis Maltal on üle 50 töötajaga ettevõtete kulu riskianalüüsile oluliselt väiksem, kui väike- või mikroettevõtetel. Seetõttu oleks mõistlik kaaluda ka Eestis sellise riskianalüüsi meetodika loomist, mis hõlmaks läbiviidavate protsesside kirjeldusi ning võtaks arvesse erinevate tegevusvaldkondade spetsiifikat, et välistada arusaamatusi selles osas, millised nõuded kehtivad konkreetsele tööandjale ja millised mitte.

5.6 Juhendamise nõude lihtsustamisega on võimalik vähendada tööandjate kulud

Töötajate töökeskkonnavalase juhendamise ning välja- ja täiendõppe kohustused on tööandjate jaoks üheks kõige kulukamaks TTOS nõudeks. Nagu eelnevates peatükkides mainitud, tuleb välja- ja täiendõppe kulu hinnangusse suhtuda selle reservatsiooniga, et ligi pooled uuringu valimisse kuulunud tööandjatest ei teinud sellele kohustusele mingeid kulutusi. Sellest hoolimata tuleb märkida, et töökeskkonnavalane välja- ja täiendõpe on väga ressursimahukas tegevus neile, kes sellega tegelevad. Samas ei saa märkida, et tegemist oleks liigselt koormava tegevusega, kuna nagu selgus intervjuudest, tegeletakse sellega vaid nii palju kui vajalikuks peetakse. Seega ei ole välja- ja täiendõppe puhul antud uuringu andmete põhjal põhjust rääkida tööandjatele pandud liigselt koormavatest kohustustest.

Küll aga võib madala riskiga tööde puhul koormavaks pidada juhendamise nõuet. TTOS näeb ette, et uue töötaja tööle tulemisel on vaja läbi viia sissejuhatav juhendamine töökeskkonna spetsialisti poolt ning seejärel esmajuhendamine osakonnajuhataja vms poolt²⁴. Nagu mainitud peatükis 5.3 on selle

²³ Euroopa Komisjon (2007) „Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007-2012“

²⁴ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13251221>

nõude puhul seaduse ühesugune kõikidele tööandjatele – st nii sissejuhatavat kui esmajuhendamist tuleb läbi viia kõikide töökohtade puhul sõltumata töö iseloomust ega riskidest. Samas esineb palju töökohti, mille puhul puudub vajadus põhjalikuks nn silmast-silma juhendamiseks ning mille puhul on võimalik tagada töötajate teadlikkust tervislikkust töökeskkonnast ning rakendatavatest meetmetest näiteks juhendmaterjalide kaudu.

Ka mitmed intervjueritud tööandjad tõid näiteid selliste töökohtade kohta, kus puudub vajadus põhjalikuks sissejuhatavaks- ja esmajuhendamiseks ning piisaks vaid selleks, kui tööandja tutvub iseseisvalt töökeskkonnaalaste juhendmaterjalidega. Üks intervjueritavatest kommenteeris seda küsimust järgmiselt: „Meil on olemas arvutiga töötamise juhend, kus on kirjas kõik vajalik, mida töötaja saab ise lugeda. Oleks absurdne, kui töökeskkonna spetsialist hakkaks töötajatele võimlemisharjutusi ette näitama“.

Kindlasti ei tohiks alahinnata juhendamise olulisust, millega tagatakse töötajate teadlikkust ohutust ja tervislikust töökeskkonnast. Võrreldes kuludega, mis kaasnevad töötaja kutsehaigestumise või tööõnnetusega, on töötajate juhendamisele kulutatava aja tööjõukulu marginaalne, mistõttu on töötajate juhendamine otstarbekas. Samas puudub teatud töökohtade puhul vajadus sellist laadi juhendamise läbiviimiseks, nagu on ette nähtud TTOS-s (sissejuhatav ning esmajuhendamine). Seetõttu oleks otstarbekas jätta selliste madala riskiga töökohtade puhul tööandjatele endale võimalus otsustada, millist tüüpi juhendamist on otstarbekas läbi viia ning millist mitte.

Teiste sõnadega öeldes on töötajate juhendamine väga vajalik tegevus ning kohustus selleks on seaduses oluline, kuid teatud töökohtade puhul puudub vajadus selle nõude täitmise väga detailseks reguleerimiseks. Juhul, kui tööandjad saaksid ise otsustada juhendamise läbiviimise viisi üle, võimaldaks see tagada, et juhendamine toimub tõhusamalt. See tähendab, et juhendamine saab toimuda töökoha reaalseid vajadusi silmas pidades ning kulutamata liigselt aega reaalselt väärtust mitte-loovatele tegevustele, selle asemel, et täpselt seadust järgides viia läbi sissejuhatavat ning esmajuhendamist, mis konkreetset juhul kõige asjakohasem ei pruugi olla.

Soovitus: Kaaluda juhendamisenõude lihtsustamist.

Kuna esineb töökohti, mille puhul ei ole otstarbekas viia juhendamist läbi seaduses ettenähtud viisil, st viia läbi sisuliselt kahekordset juhendamist (sissejuhatav ja esmajuhendamine), tasuks kaaluda juhendamisenõuete lihtsustamist selle kaudu, et mitte näha kõikidele tööandjatele ette selgeid protseduure juhendamise toimumise osas. Selle asemel võiks teatud töökohtadel võimaldada juhendamist läbi viia muul viisil, näiteks töötajate iseseisva juhendite lugemise kaudu, kui see vastab piisavalt juhendamise läbiviimise eesmärgile.

Kokkuvõtlikult tasuks kaaluda teatud madala riskiga töökohtade puhul detailsetest juhendamisenõuetest loobumist selliselt, et võimaldada tööandjatel endal otsustada sobivaima juhendamise viisi üle. Detailsetest juhendamisenõuetest tuleks loobuda nende töökohtade puhul, kus puuduvad kõrge terviseriskiga ohutegurid. Selleks, et vältida olukorda, kus detailsetest juhendamise nõuetest loobumise korral jätaksid madala riskiga töökeskkondades tööandjad oma töötajad üldse juhendamata, võiks kaaluda erinevaid mehhanisme, näiteks sätestada juhendamise viis (nt juhendmaterjalidega iseseisev tutvumine) riskianalüüsis või jälgida juhendamise toimumist töökeskkonna alaste kontrollide käigus.

5.7 Koolitused ei vasta täielikult koolitusvajadusele, mistõttu ei ole kulu otstarbekas

Väheste ohuteguritega töö puhul põhjustab suurt koormust töökeskkonna volinike ja töökeskkonna nõukogu liikmete väljaõppekursuste ühetaolisus, mis ei arvesta ettevõtte tegevusvaldkonda. Kuna ettevõtetel on erinevad ohutegurid, varieeruvad ka teadmised, mida töökeskkonna eest vastutavad isikud oma tööks vajavad, mistõttu tuleks koolitusprogramme rohkem varieerida vastavalt ohutegurite spetsiifikale ja ettevõtete vajadusele. Praegu tuleb sama kursus läbida kõikidel vastutavatel isikutel, teades ette, et neid teadmisi ei tule kasutada. Seega on mõnede tööandjate (väheste ohuteguritega tööandjate) jaoks tegemist nn igaks juhuks koolitamisega, mida ei saa pidada otstarbekaks rahakasutamiseks.

Soovitus: Rakendada meetmeid koormavate koolituskulude minimeerimiseks

Koolitustega seotud kulutuste vähendamiseks tasuks kaaluda koolitusprogrammide diferentseerimist, mis võimaldaks töökeskkonna eest vastutavatel isikutel osaleda ainult neile vajaminevaid teemasid käsitlevatel koolitustel ja välistaks nn igaks juhuks koolitamise.

Teise lahendusena tasuks kaaluda alternatiive nn näost näkku läbiviidavatel koolitustele. Võimalikeks lahendusteks võiksid olla erinevad e-õppe võimalused, mis võimaldaksid kokku hoida koolitusele sõitmise kulusid, mis on probleem eelkõige keskustest eemal asuvate tööandjate jaoks, kes peavad koolitusele sõitma teise asulasse. E-õppe kõrval oleks lahenduseks õppekorraldus, kus isikul võimaldatakse tasuta kättesaadavate õppematerjalidega tutvuda iseseisvalt ning seejärel sooritada eksam ning omandada sertifikaat.

Läbiviidud fookusgrupil avaldasid tööandjad ka arvamust selles osas, et iseseisev õppimine või e-õpe võimaldab potentsiaalselt ka teemade paremat omandamist, kuna aeg õppimiseks ei pruugi olla nii piiratud kui koolitusel.

Koolitustega seotud kulude vähendamisele aitaks kaasa ka järgmises tähelepanekus väljapakutud lahendus vastutavate isikute nõude ümberkorraldamiseks.

5.8 Ebaselgus töökeskkonna voliniku valimise ning töökeskkonna nõukogu moodustamise vabatahtlikkuse osas põhjustab ebaotstarbekat kulu

TTOS §-d 17 ja 18 sätestavad, et töötajad valivad enda hulgast töökeskkonna voliniku ettevõtetes, kus on vähemalt 10 töötajat ning töökeskkonna nõukogu moodustatakse tööandja algatusel ettevõttes, kus on vähemalt 50 töötajat²⁵. Töökeskkonna voliniku näol on tegemist töötajate poolt valitud esindajaga, töökeskkonnanõukogu on tööandja ja töötajate esindajate koostöökoogu. Kuna tööandjal puudub mehhanism, millega kohustada töötajaid oma esindajaid töökeskkonna volinikuks või nõukogu liikmeteks valima, tuleks neid seadusesätteid käsitleda soovituslikena ega saa neile omistada kohustuslikku iseloomu. Ka Sotsiaalministeeriumi hinnangul on töökeskkonna volinike valimine ja töökeskkonnanõukogu moodustamine vabatahtlik niivõrd, kui töötajad seda ise soovivad²⁶.

²⁵ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13251221>

²⁶ Uuringu raames läbiviidud fookusgrupi arutelu, 01.02.2010

Samas selgus uuringu käigus läbiviidud intervjuudest, et paljud tööandjad peavad töökeskkonna voliniku valimise ning töökeskkonna nõukogu moodustamise nõuet kohustuslikuks, olenemata sellest, et sisuliselt ei saa nad töötajaid sundida volinikke valima ega nõukogus osalema. Ühest küljest võib selle põhjuseks olla teadmatus seaduse nõuetest, mis võib olla seotud ka seaduse sätte ebakonkreetsusega nõude vabatahtlikkuse osas. Teisest küljest selgub aga TI statistikast, et näiteks 2009. a kolmandas kvartalis tuvastati töökeskkonna voliniku valimata jätmise rikkumisena 107 ettevõtet²⁷. Kuivõrd TI seda rikkumisena näeb, ei ole ka tööandjatel võimalik seda mitte-kohustuslikuks sätteks pidada, kuna tööandjad peavad reageerima TI otsustele.

Intervjuude käigus püüti välja selgitada töökeskkonna volinike ning nõukogu reaalsel rolli ning kasutegurit ettevõtetes või asutustes. Selgus, et kui peaaegu kõikides intervjuueeritud organisatsioonides olid volinikud valitud ning nõukogu moodustatud, täitsid need mitmetes ettevõtetes või asutustes (intervjuueeritud tööandjatest umbes pooltes) vaid formaalset rolli, kuna töötajatel puudub selle vastu huvi. See tähendab, et kuigi töötajad ei ole selleks soovi avaldanud, on tööandja volinike valimised korraldanud (või teinud lihtsalt mõnele töötajale ettepaneku volinikuks hakata) või moodustatud nõukogu vaid sellel põhjusel, et seda on peetud kohustuslikuks (nt kuna TI on seda pidanud rikkumiseks) ning reaalsuses volinikud ega nõukogu liikmed oma seaduse mõttest tulenevat rolli ei täida. Näiteks kommenteeris üks suur tertsiarsektori ettevõtte seda teemat järgmiselt: „Valisime voliniku ainult sellepärast, et TI tuvastas selle rikkumisena, kuigi töötajatel selle vastu huvi puudus. Tegelikult volinik mingeid ülesandeid ei oma, mistõttu on ka tema koolitamisele tehtavad kulud ebaotstarbekad“. Seetõttu ei saa seda nõuet otstarbekaks pidada, kuna see ei aita kaasa töökeskkonna ohutuse või töötajate tervise parandamisele.

Küll aga kaasneb nende tegevustega ajakulu, mis tuleneb näiteks valimiste korraldamisest, käskkirjade vormistamisest, kinnituste saamisest, TI teavitamisest. Suurim rahaline kulu tuleneb nende inimeste koolitamiskohustusest. Intervjuueeritud tööandjad avaldasid arvamust ka iga-aastase töökeskkonna nõukogu tegevuse aruande TI-le esitamise ebaotstarbekuse kohta, kuna ei nähta selle reaalsel kasu töökeskkonna parandamisele.

Seega eksisteerib olukord, kus töökeskkonna voliniku ning töökeskkonna nõukogu olemasolu põhjustab tööandjatele kulu, kuigi reaalsel kasu sellest ei pruugi olla, kuna paljudes ettevõtetes või asutustes puudub töötajatel selle vastu huvi ning seetõttu on volinik ja nõukogu jäänud vaid formaalseteks institutsioonideks. Näiteks võib esineda olukord, kus töötajatel puudub töökeskkonna voliniku valimise või nõukogu tegevuses osalemise vastu huvi, kuid kuna TI on voliniku ning nõukogu puudumise rikkumise tuvastanud, on tööandja sunnitud see rikkumine kõrvaldama. Seega on tööandjad palunud mõnel töötajal formaalselt volinikuks või nõukogu liikmeks hakata, et dokumendid oleksid korras. Reaalsete tegudeni sageli aga ei jõuta. Sellisel juhul on tegemist sätte täitmisest tuleneva ebaotstarbeka kuluga.

Soovitus: Rakendada meetmeid tagamaks ühine arusaam töökeskkonna voliniku valimise ning töökeskkonna nõukogu moodustamise nõude soovitusliku iseloomu kohta

Ühelt poolt tähendaks see seda, et seadus võiks selgemalt sätestada selle nõude soovitusliku iseloomu. Selle alternatiiviks või täiendavaks meetmeks võiks olla teavitustöö nende nõuete vabatahtlikkusest. Seda tuleks kommunikeerida tööandjatele, ametiasutustele, koolitusfirmadele jne.

²⁷ Tööinspeksioon, „Töökeskkond 2009. aasta III kvartalis“ http://www.ti.ee/public/files/III_kv_ylevaade_2009.pdf

Juhul, kui tööandjad oleksid teadlikud ning saaksid töökeskkonna voliniku valimise ning nõukogu moodustamise nõudeid soovituslikuna käsitleda, oleks neil võimalik sellest loobuda, kui töötajad voliniku valimist ning nõukogus osalemist vajalikuks ei pea. Sellisel juhul ei peaks tööandjad kulutama aega ja raha formaalsetele toimingutele püüdes seaduse nõudeid täita. Näiteks ei peaks nad kulutama reaalselt rolli mitte-omavate volinike ning nõukogu liikmete koolitamisele.

Antud soovitusel peaks aga toimuma teavitustegevus töökeskkonna voliniku ning töökeskkonna nõukogu rolli ja vajalikkuse kohta. See peaks olema suunatud eelkõige töötajatele aga ka tööandjatele, kes kommunikeeriksid seda edasi töötajatele. Võib uskuda, et töötajate huvipuudus voliniku valimise ning nõukogu töös osalemise vastu võib tuleneda nende vähesest teadlikkusest selle vajalikkuse või võimaluste kohta. Töötajate huvipuudus ja teadmatus võib olla omakorda seotud tööandjate poolt tehtud vähese teavitustööga. Nagu selgus läbiviidud intervjuudest, ei pea mitmed tööandjad seda vajalikuks, mistõttu ei panustata ka tõenäoliselt sellele, et töötajaid sellest aktiivselt teavitada.

Juhul, kui töötajad omaksid paremaid teadmisi nende institutsioonide vajalikkusest ning võimalustest, võiks see tõsta nende huvi volinike valimise ja nõukogu töös osalemise vastu, mis aitaks tagada ohutum ja tervislikumat töökeskkonda. Tööandjate seisukohalt tasub rõhutada, et Ühenduse õigusest tulenev töötajate informeerimise ja konsulteerimise kohustus säilib ka siis, kui esindajaid ei ole valitud. Sellisel juhul peab tööandja seda tegema iga töötajaga eraldi.

5.9 Tööõnnetuste menetlemise ajakulu võiks olla väiksem, kui oleksid paremad teadmised seaduse nõuetest

Kuna tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste juhtumite menetlemist tuleb suure osa ettevõtete jaoks ette harva, kaasneb sellega ajakulu regulatsioonide ja protseduuride tunduma õppimisega. Keskmiselt kaasneb tööandjate jaoks ühe tööõnnetuse registreerimise, uurimise ja raporti kirjutamisega ligikaudu 2600 kr suurune tööjõukulu. Küsides tööandjate hinnanguid sellele, mis tööõnnetuste menetlemise juures suurimat ajakulu põhjustab, oli sagedaseks vastuseks, et suurimaks kuluallikaks on teemaga kurssi viimine, eriti kuna tööõnnetuste menetlemisi ei tule paljude tööandjate jaoks ette sageli.

Soovitus: Tuleks kaaluda sellealaste juhendmaterjalide kättesaadavuse parandamist ning juhendite lihtsustamist, mis võimaldaks tööõnnetuse esinemisel tööandjal kiirelt ülevaate saada õnnetuse või kutsehaigestumise menetlemise protsessist.