

Poprawa zgodności z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy: ogólny przegląd

Streszczenie

Autorzy:

David Walters, kierownik ds. projektu naukowego, profesor emeritus, Szkoła Nauk Społecznych, Uniwersytet Cardiff, Zjednoczone Królestwo

Richard Johnstone, profesor, Queensland University of Technology, Brisbane, Australia

Elizabeth Bluff, profesor wizytująca, Szkoła Regulacji Prawnych i Globalnego Ładu (RegNet), Australijski Uniwersytet Narodowy

Hans Jørgen Limborg, kierownik projektu, dyrektor ds. badań naukowych, TeamArbejdsliv i adiunkt, Uniwersytet w Roskilde, Dania

Ulrik Gensby, starszy analityk, TeamArbejdsliv, Dania, oraz adiunkt, Institute for Work and Health, Kanada

Zarządzanie projektem: Dietmar Elsler, Annick Starren, Lothar Lieck, Małgorzata Milczarek, Ioannis Anyfantis, William Cockburn, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA)

Niniejszy dokument stanowi streszczenie sprawozdania przygotowanego na zlecenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA). Za jego treść, w tym za wszelkie wyrażone w nim opinie lub wnioski, odpowiadają wyłącznie autorzy i niekoniecznie odzwierciedlają one poglądy EU-OSHA.

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

© Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2021

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Tłumaczenie wykonane przez Centrum Tłumaczeń (CdT, Luksemburg), na podstawie oryginału w języku angielskim.

Wprowadzenie

W niniejszym streszczeniu zwięźle opisano kluczowe ustalenia projektu badawczego, którego celem było sporządzenie ogólnego przeglądu literatury dotyczącej zewnętrznego wsparcia instytucjonalnego na rzecz poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) w kontekście zmieniającej się struktury, organizacji i kontroli pracy w Unii Europejskiej (UE). Celem przeglądu jest zgromadzenie – na potrzeby nowego programu badawczego Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) – informacji na temat zapewniania zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP w państwach członkowskich UE. Pełną wersję ogólnego przeglądu, wraz z jego ustaleniami, przedstawiono w dwóch tomach. W toku konsultacji nad wstępnymi projektami zdecydowano zasugerowano, aby uporządkować ustalenia w sposób możliwie najbardziej czytelny i właściwy dla różnych grup czytelników. Dlatego w sprawozdaniu końcowym cele i zamiary badań, ich metody, analizę i dotyczące ich kluczowe ustalenia, a także ich skutki dla polityki i dalszych badań, przedstawiono z zachowaniem możliwie największej spójności, a szczegółową analizę i uzasadnione ustalenia w zakresie ogólnego przeglądu umieszczono osobno w przeglądzie literatury.

Zasady organizacyjne będące podstawą badań opracowano tak, by umożliwić bardziej holistyczne podejście do systemu pomocy oraz do powiązań między jego elementami, przyczyniając się do powstawania lepszych praktyk BHP zapobiegających urazom, chorobom i zgonom w miejscu pracy. „Lepsze praktyki BHP” w tym kontekście obejmują lepsze praktyki aktywnego zarządzania ryzykiem BHP, realizacji ustaleń BHP oraz poprawy zakresu i jakości zgodności z założeniami systemu regulacyjnego BHP. W związku z tym przy omawianiu „standardów regulacyjnych” i „praktyk regulacyjnych” w przeglądzie skupiono się nie tylko na standardach państwowych i praktykach wymaganych w związku z tymi standardami, lecz uwzględniono również wiedzę o wpływie innych podmiotów i procesów w środowiskach biznesowych i społecznych, w których praca jest wykonywana i które regulują działalność firm. W ramach ogólnego przeglądu wiedzę tę postawiono w kontekście teorii i analiz pochodzących głównie z literatury społeczno-prawnej oraz dotyczącej kwestii regulacyjnych.

Celem ogólnego przeglądu było zatem przeanalizowanie bieżącej wiedzy dotyczącej szeregu konkretnych rodzajów wsparcia instytucjonalnego na rzecz zapewniania merytorycznej zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP w rygorystycznych i teoretycznych ramach kontekstowych dotyczących tych rodzajów wsparcia. Przegląd skupiono na pięciu obszarach, na które zazwyczaj wpływają zmiany w strukturze, organizacji i kontroli pracy w UE i w kontekstach, w których się ona odbywa. Obszary te również zazwyczaj reagują na wymienione wyżej zmiany. Są to:

1. normy społeczne i strategie rachunkowości społecznej oraz społeczna odpowiedzialność biznesu (przegląd literatury, rozdział 3);
2. zachęty gospodarcze i uzasadnienie biznesowe dotyczące BHP (przegląd literatury, rozdział 4);
3. rola powiązań w ramach łańcucha dostaw we wspieraniu BHP (przegląd literatury, rozdział 5);
4. usługi zapobiegania w zakresie BHP (przegląd literatury, rozdział 6); oraz
5. strategie i praktyki przyjęte przez podmioty regulujące w sprawach BHP (przegląd literatury, rozdział 7).

W ramach ogólnego przeglądu zbadano również powiązania między tymi pięcioma obszarami przyczyniającymi się do zapewniania zgodności z przepisami i prowadzącymi do powstawania lepszych praktyk BHP. Każdy z obszarów zbadano w zmieniającym się kontekście społecznym, gospodarczym i politycznym, w którym są one umiejscowione. Analiza tych pięciu obszarów ilustruje zatem zarówno wyzwania dotyczące tych kontekstów, jaki i skuteczność (lub nieskuteczność) reakcji na nie. W sprawozdaniu końcowym i przeglądzie literatury stwierdzono, że żaden z badanych rodzajów wsparcia nie istnieje w odosobnieniu. W rzeczywistości wyzwania, którym te teksty próbują sprostać – i które też nie istnieją w odosobnieniu – tworzą potrzebę konektywności. Analiza umieszcza te elementy we wzajemnym związku oraz w szerszym kontekście uwarunkowań, które wpływają na wszystkie z nich. Celem tego było zbadanie znaczenia tych wzajemnych połączeń dla przyszłych polityk i badań naukowych w ramach szerszego programu, którego elementem jest ten projekt.

W wydanym piśmiennictwie – stanowiącym główny przedmiot sprawozdania końcowego i przeglądu literatury – poruszono niewiele kwestii związanych z konsekwencjami, jakie dla BHP ma pandemia

COVID-19. Niemniej jednak w sprawozdaniu końcowym i przeglądzie literatury podjęto próbę uwzględnienia treści z nowej literatury dotyczących wpływu pandemii COVID-19 na pracę, wniosków z pandemii dotyczących pomocy w tworzeniu lepszych praktyk BHP oraz jej skutków dla przyszłych badań empirycznych i polityk.

Streszczenie

Metody badawcze

W sprawozdaniu końcowym i przeglądzie literatury zastosowano termin „bieżąca wiedza”, by odnieść się głównie do wiedzy ze sprawozdań i publikacji naukowych. Metody badawcze leżące u podstaw obu tekstów są zatem metodami świadomego podejścia do przeglądu najnowszej literatury. Najbardziej wiarygodne badania dotyczące regulacji w zakresie BHP, również w państwach członkowskich, sporządzono w języku angielskim. W związku z tym przegląd literatury opiera się głównie na tych źródłach. Celem przeglądu literatury było też zbadanie – w możliwie najszerszym zakresie – istotnego wkładu z badań w innych językach, często poprzez konsultacje z kluczowymi informatorami dysponującymi wiedzą o omawianych badaniach. Ograniczenia związane z umiejętnościami językowymi zespołu badawczego wiązały się z tym, że od czasu do czasu pomijano istotne źródła, zwłaszcza sprawozdania i inna szara literatura dostępna w państwach członkowskich UE. Uważamy, że prawdopodobieństwo, iż te luki poważnie wpłyną na główne ustalenia przeglądu, jest niskie. Przyznajemy jednak, że niektóre z tych sprawozdań lub pozycji szarej literatury mogły okazać się przydatne w zrozumieniu różnic zachodzących między krajami. Dlatego w zaleceniach dotyczących dalszych badań empirycznych podkreślamy potrzebę przeprowadzenia nowego badania porównawczego, w którym – aby wesprzeć prace badawcze w terenie – dokonano by głębszej analizy szarej literatury poszczególnych państw członkowskich UE.

Literaturę poddano przeglądowi zgodnie z procedurami standardowymi. W odniesieniu do każdego z pięciu badanych obszarów ustalono pytania badawcze, na podstawie których opracowano zestaw terminów wspomagających przeszukiwanie literatury międzynarodowej dla każdego z przypadków. Chcieliśmy zgromadzić wiele różnych publikacji z poddanej wzajemnej weryfikacji i skoncentrowanej na polityce (szarej) literatury, w tym materiały opisowe i źródła teoretyczne oraz badania empiryczne (jakościowe, ilościowe i przeprowadzone metodą mieszaną). W przypadku, gdy publikacje oceniono jako właściwe dla naszych pytań badawczych, sprawdziliśmy cytowane przez nie źródła. Dlatego niektóre publikacje cytowane w przeglądzie literatury pochodzą sprzed 2015 r., który wstępnie uznaliśmy za właściwy rok, od którego można było zacząć gromadzić „bieżącą” wiedzę.

Wskazówki kluczowych informatorów przydały się przy kierowaniu ogólnego przeglądu na każdy z obszarów – zgodnie z ich sugestiami sięgano do dodatkowych źródeł. Miały miejsce wywiady i spotkania grupowe. Ich celem było przeprowadzenie konsultacji z informatorami na dwa, nieco odmienne, sposoby: traktując ich jako osoby wskazujące źródła krajowe oraz jako osoby stanowiące źródła refleksji i krytyki w związku z naszymi nowymi ustaleniami. Początkowo z poszczególnymi informatorami chcieliśmy się spotkać osobiście i swobodnie przeprowadzić krytyczną dyskusję podczas jednych warsztatów lub kilku ich sesji, na których uczestnicy zostaliby poproszeni o omówienie wyników badań. Ograniczenia w związku z pandemią COVID-19 oznaczały zmianę planów. Wywiady i dyskusje przeprowadzono przez internet. Następstwem tych spotkań były konsultacje. Pomimo ograniczeń wywiady i dyskusje grupowe umożliwiły zgromadzenie zaskakująco dużo dodatkowego materiału i przydatnej krytyki wstępnych ustaleń.

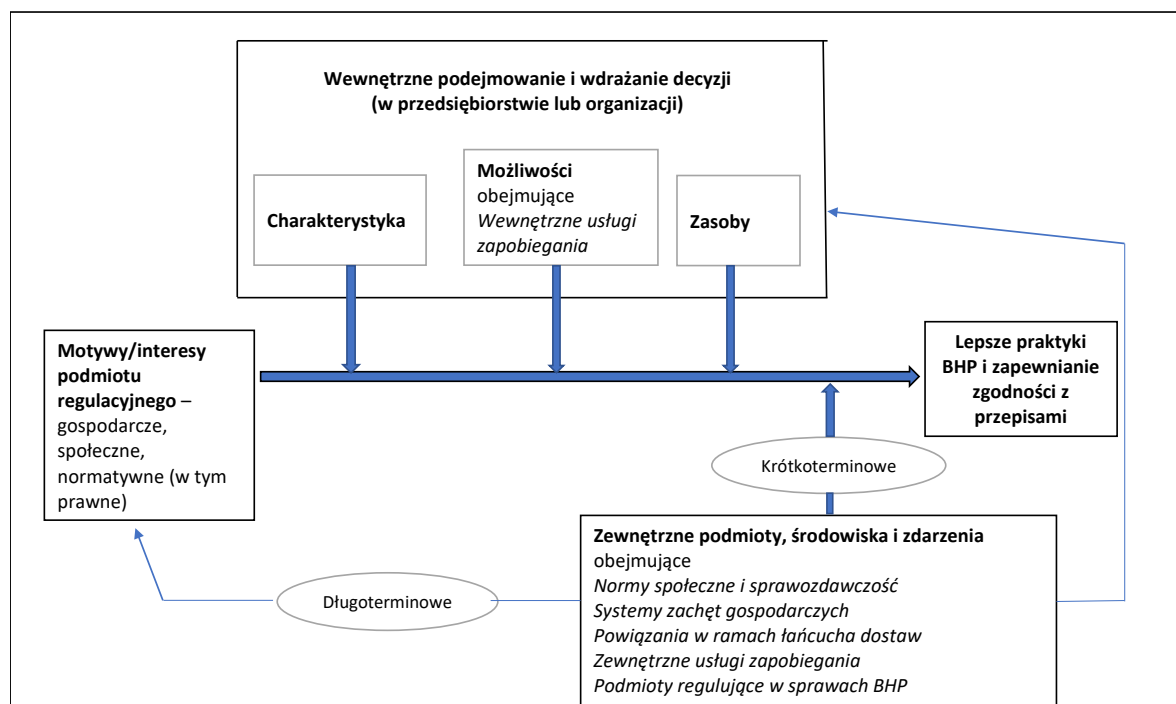
Ramy analityczne

Jak już wspomniano, obecna nauka bierze pod uwagę szeroki zakres podmiotów w procesie regulacyjnym, narzędzi regulacyjnych i dyscyplin, za pomocą których bada się wpływ regulacyjny. Zgodnie z rozdziałem 1 przeglądu literatury warto jest w tych ramach umieścić przegląd dowodów wpływu zewnętrznego na praktyki BHP. Przekrojowe i systemowe zasady analizy obecne w tej literaturze pomagają w zrozumieniu procesów stosowanych przy ulepszaniu praktyk BHP, w tym

podnoszeniu zgodności ze standardami regulacyjnymi BHP. Pozwala to na dokonanie krytycznej i porównawczej oceny dowodów na skuteczność instytucji i procesów wspierających zapewnianie zgodności z przepisami i tworzenie lepszych praktyk BHP, na bardziej systemową identyfikację przekrojowych motywów porównawczych, a także na wykrycie luk w wiedzy.

Szczególnym zainteresowaniem w kontekście przeglądu cieszyły się nowe podejścia do propagowania, monitorowania i egzekwowania zgodności z przepisami. Powstały one w odpowiedzi na zmianę na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Dwie cechy ogólnego rozwoju myśli, polityk i strategii regulacyjnych skłoniły do dalszych rozważań. Pierwszą rzeczą, o której już wspomniano, był fakt, że choć rozwój ten w dużej mierze odzwierciedla obawy państwa i reakcje na kwestie regulacyjne, to jest on znacznie szerszy. W jego ramach uznaje się zaangażowanie prywatnych podmiotów i procesów w osiąganie akceptowalnych poziomów zgodności z normami postępowania, które społeczeństwo uznaje za właściwe. Druga kwestia dotyczy faktu, że w szeroko pojętej literaturze społeczno-prawnej popiera się różne interpretacje zgodności (obiektywistyczną i interpretatywistyczną; zgodność merytoryczną kontra zgodność z zasadami) oraz wewnętrzne procesy związane ze zgodnością (motywację, kształcenie w zakresie zachowywania zgodności, instytucjonalizację zgodności), z których wszystkie były istotne w świetle przeglądu. Jako ramy analityczne w przeglądzie wykorzystano zwłaszcza „holistyczny model zgodności” Parkera i Nielsena, który bada zewnętrzne czynniki wpływające na najlepsze praktyki BHP i merytoryczną zgodność z regulacjami dotyczącymi BHP oraz interakcjami zachodzącymi między nimi (zob. rys. 1).

Rys. 1: holistyczny model zgodności Parkera i Nielsena stosowany w niniejszym ogólnym przeglądzie



Źródło: na podstawie rysunku prezentującego holistyczny model zgodności, Parker i Nielsen (2011, s. 5)

Model ten przedstawia szereg czynników wpływających na zachowanie przedsiębiorstwa związane z zapewnianiem zgodności z przepisami. Czynniki wewnętrzne dotyczą interesów lub motywów przedsiębiorstwa w zakresie zgodności z przepisami, cech charakterystycznych podejmowania decyzji, możliwości realizacji decyzji oraz zasobów. Zasoby obejmują m.in. wiedzę i umiejętności z zakresu BHP, zasoby i procesy związane z zachowywaniem zgodności, wewnętrzną służbę zapobiegania (jeśli taka istnieje) oraz poziom biegłości i wykształcenia kierowników i pracowników. Zewnętrznymi czynnikami wpływającymi na zgodność z przepisami są zewnętrzne podmioty, środowiska i zdarzenia. Kluczowym czynnikiem zewnętrznym jest prawodawstwo z zakresu BHP obowiązujące w każdym z

państw członkowskich, które nadaje skuteczność dyrektywie ramowej w sprawie BHP (dyrektywie 89/391/EWG). Czynniki zewnętrzne obejmują również pięć mechanizmów wspierających zapewnianie zgodności z przepisami i tworzenie najlepszych praktyk stanowiących przedmiot niniejszego projektu – (i) działania podmiotów regulujących w sprawach BHP, (ii) zewnętrzne usługi zapobiegania, (iii) systemy zachęt gospodarczych, (iv) rolę łańcuchów dostaw oraz (v) rachunkowość społeczną. Te pięć mechanizmów ma wpływ na motywację przedsiębiorstwa do tworzenia lepszych praktyk BHP i zapewniania zgodności z przepisami, na cechy charakterystyczne jego procesu podejmowania decyzji, możliwości realizacji decyzji oraz na zasoby potrzebne do tworzenia lepszych praktyk BHP i zapewniania zgodności z przepisami. Do innych podmiotów zewnętrznych mających potencjalną możliwość wpłynięcia na kwestie zgodności i lepszych praktyk w zakresie BHP zalicza się stowarzyszenia pracodawców, związki zawodowe i organizacje pracowników, organy audytowe i certyfikujące z zakresu BHP, a także – rzecz jasna – podmioty działające w szerszym kontekście politycznym, gospodarczym i społecznym. Związek między tymi podmiotami i zgodnością z przepisami podsumowano na rysunku 1 sprawozdania końcowego oraz na rysunku 1 przeglądu literatury.

To powiedziawszy, choć teoria regulacyjna jest dobrze dostosowana do nadrzędnego charakteru przeglądu i była początkową teorią leżącą u podstaw naszej analizy, w przeglądzie uznano także, że inne ramy teoretyczne (np. te oparte na teoriach instytucjonalnych, teorie programowe, sposoby rozumienia stosunków pracy, lub teorie dotyczące zarządzania kryzysowego i rachunkowości) również są istotne dla niektórych pozycji literatury poddanych przeglądowi. Choć zastosowane podejście ma jednak pewne ograniczenia, które omówiono w części 1 sprawozdania końcowego i rozdziale 1 przeglądu literatury, uważamy, że, ogólnie rzecz biorąc, pojęcia i zasady z literatury dotyczącej kwestii regulacyjnych zapewniły przydatny kontekst, w ramach którego można rozważyć wiele ustaleń wynikających z ogólnego przeglądu. Te pojęcia i zasady pomagają zrozumieć działanie instytucji i procesów służących zapewnianiu zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP oraz sporządzeniu krytycznych i porównawczych ocen dowodów. Zapewniają one także solidne ramy identyfikacji przyszłych potrzeb badawczych.

W kolejnych sekcjach wyszczególniono kluczowe ustalenia ogólnego przeglądu. Bardziej szczegółowe omówienie istoty tych ustaleń dla przyszłego programu badawczego EU-OSHA można znaleźć w części 3 sprawozdania końcowego. W ostatnich sekcjach niniejszego streszczenia pokrótce podsumowano niektóre z kluczowych zaleceń wynikających z tego omówienia.

Ustalenia z ogólnego przeglądu

Zwięzłe streszczenia w tej sekcji oparto na streszczeniach z rozdziału 8 przeglądu literatury. W części 2 sprawozdania końcowego przedstawiono szczegółowe omówienie istoty samych ustaleń. Poza zauważeniem we „wskazówkach dotyczących polityki” znaczenia politycznego kilku kluczowych ustaleń, w niniejszym streszczeniu podjęto również próbę wskazania istoty niektórych ustaleń na potrzeby dalszych badań we „wskazówkach dotyczących badań”.

Konteksty, zmiana i pomiar wyników w zakresie BHP

W **rozdziale 2** przeglądu literatury zwrócono uwagę na konsekwencję zmian w charakterze, organizacji, strukturze i kontroli pracy w państwach członkowskich UE oraz na wpływ środowisk naturalnych, w których funkcjonują lepsze praktyki BHP oraz panuje większa zgodność. Ogólnie rzecz biorąc, w przeglądzie literatury w rozdziale 2 wraz z zeznaniami kluczowych informatorów zasugerowano wprowadzenie programu dalszych badań analizujących związki między zmieniającym się światem zatrudnienia, jego lokalnymi uwarunkowaniami oraz konsekwencjami dla zdrowia. To badanie byłoby istotne dla zrozumienia wpływu na wsparcie dla zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP.

• Wyniki w zakresie BHP

W rozdziale 2 uwzględniono również zakres urazów, złego stanu zdrowia i przedwczesnych zgonów wynikających z pracy w UE, trudności powstałe wskutek złożoności bieżącego rozwoju gospodarczego oraz różnice krajowe w kontekście skutecznego pomiaru zakresu szkód związanych z pracą. W

**Wskazówka
dotycząca badań**
Opracowanie lepszych
metodologii
pomiarowych

odniesieniu do ostatniego punktu w rozdziale 2 zasugerowano, że tradycyjne metody zgłaszania śmiertelności i zachorowalności z przyczyn związanych z pracą stanowią tylko element całego obrazu sytuacji. Powszechnie wiadomo, że istnieje gradient efektów zdrowotnych obrazujący, że grupy ludności w niekorzystnej sytuacji społecznej i gospodarczej cechują się gorszym stanem zdrowia niż osoby zamożniejsze i bardziej uprzywilejowane.

**Wskazówka
dotycząca polityki**
Potrzeba lepszych
sposobów pomiaru
chorób związanych
z pracą

Wiele z tych efektów zdrowotnych ma związek z pracą. Wskazówka dotycząca polityki i praktyki określona w ogólnym przeglądzie odnosi się zatem do potrzeby opracowania skuteczniejszych i bardziej holistycznych środków pomiaru związku chorób i urazów z pracą, tak aby wsparcie dla strategii zapobiegawczych można było ukierunkować w bardziej użyteczny sposób. Wskazówką dotyczącą dalszych badań jest potrzeba znalezienia sposobów na przeprowadzenie takich badań, które są wykonalne, opłacalne i skutkują udostępnieniem i wykorzystaniem lepszych informacji, co pozwala wpływać na przyszłe polityki i działania w zakresie zapewniania zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP.

▪ **Skutki zmian strukturalnych i organizacyjnych**

Wskazano już, że z uwagi na fakt, iż kontekst i zmiana mają wpływ na charakter i działanie wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP, ich skutki należy wyjaśnić i odpowiednio zrozumieć, zanim powstanie pewność co do skuteczności polityk i praktyk dotyczących świadczenia wsparcia. W rozdziale 2 wymieniono wiele wyzwań, dobrze udokumentowanych w rozwijającej się literaturze, wynikających ze zmian w strukturze, organizacji oraz kontroli pracy i dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa i dobrostanu pracowników na przestrzeni kilku ostatnich dziesięcioleci. Te wyzwania odnoszą się przykładowo do pokaźnego szeregu nowych uregulowań w pracy, rozwoju mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw oraz niestandardowych form pracy, a także ich wpływu na kształt kultury (i subkultury) przedsiębiorstw, motywy dotyczące zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP oraz stopień wiedzy i umiejętności z zakresu BHP. W literaturze wskazano, że kontekst może dodatkowo wpływać na stosunki pracy i stopień, w jakim można wdrożyć – poza innymi czynnikami wpływającymi na efektywność BHP w przedsiębiorstwach – partycypacyjne zarządzanie BHP. Przedstawia, w jaki sposób jednostki produkcyjne i usługowe coraz częściej uznaje się za elementy skoncentrowanych na rynku, sieciowych struktur gospodarczych o większych możliwościach czerpania zewnętrznych korzyści skali bez przekształcania się w sztywne organizacje. Takie zmiany umożliwiono częściowo poprzez restrukturyzację większych organizacji i częściowo poprzez zmianę wykorzystywanych przez nie modeli biznesowych, również w związku z redukcją zatrudnienia, outsourcingiem, produkcją „dokładnie na czas”, wzrostem nieszczelności, bardziej elastycznymi umowami o pracę oraz większą koncentracją na relacjach z dostawcami. W literaturze zaprezentowano sposób, w jaki wszystkie te elementy dodatkowo usprawniono w wyniku szybkiego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych. Rozwój technologiczny doprowadził do zmiany sposobu wykonywania pracy pod względem struktury, organizacji i kontroli pracy. Ponadto głęboko zmienił szerszy kontekst społeczno-polityczny pracy oraz zglobalizował społeczeństwa, w których się ona odbywa. Siła robocza państw członkowskich również stała się bardziej zróżnicowana wskutek wzrostu odsetka cudzoziemców i zwiększenia się uczestnictwa w rynku pracy kobiet, pracowników starszych i osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie w dyskursie na temat pracy ich wspólny głos stał się mniej słyszalny z uwagi na spadek liczby organizacji pracowniczych. W politykach wspierających zapewnianie zgodności z przepisami i tworzenie lepszych praktyk BHP należy zatem uwzględnić te wpływy kontekstowe i zapewnić, aby ich skutki były właściwie rozumiane przy opracowywaniu interwencji.

Istnieje istotna potrzeba prowadzenia dalszych badań w tych obszarach, ponieważ zmiany trwają, a wiele ich skutków dla bezpieczeństwa i

**Wskazówka
dotycząca badań**
Badania nad
wsparciem dla
zapewniania
zgodności z
przepisami muszą
również uwzględniać
skutki zmian

zdrowia nadal jest słabo udokumentowanych. Wynika z tego, że w kolejnych badaniach w dowolnym z obszarów wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami omówionych w niniejszym przeglądzie będzie trzeba uwzględnić również skutki zmian.

▪ Odmiany kapitalizmu

W rozdziale 2 ponadto wskazano, że różnice krajowe w kontekstach, w których dąży się do uzyskania zgodności ze standardami BHP, obejmują różne sposoby wdrażania regulacji dotyczących BHP i administrowania nimi oraz role ubezpieczeń społecznych i pracowniczych, usług wsparcia, związków zawodowych, wspólnych organów sektorowych, stowarzyszeń handlowych i producentów, organizacji zawodowych itd. Inne, jeszcze szersze różnice kontekstowe mogą również być istotnymi czynnikami determinującymi wyniki w zakresie zapewniania zgodności z przepisami. W tym przypadku w literaturze wyszczególniono różne struktury instytucjonalne w gospodarkach rozwiniętych, takich jak unijne, oraz przedstawiono wyjaśnienia, dlaczego nie widać większej konwergencji między tymi gospodarkami w kontekście globalizacji. Bardziej subtelne różnice kulturowe są widoczne w publicznym postrzeganiu charakteru i zakresu związanych z pracą wyników dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia, legalności publicznych lub prywatnych form regulacji oraz wsparcia różnych podejść do zapewniania zgodności z przepisami. Wszystkie te różnice mają znaczenie, gdy porównuje się czynniki determinujące politykę zdrowotną i społeczną oraz zmiany i interakcje instytucjonalne. Są również ważne dla porównawczego zrozumienia działania wsparcia na rzecz zgodności z przepisami w różnych kontekstach państw członkowskich w UE. Również w tym przypadku istnieją wskazania co do polityk na szczeblu UE, które należy uwzględnić, by wywrzeć pozytywny wpływ na zapewnianie zgodności z przepisami i tworzenie lepszych praktyk BHP w państwach członkowskich.

Wskazówka dotycząca polityki
W politykach unijnych dotyczących zapewniania zgodności z przepisami należy uwzględnić różne konteksty i zmiany w obrębie państw członkowskich

▪ COVID-19 i zmiana

Należy wziąć pod uwagę także zmiany wynikające z wpływu pandemii COVID-19. Miejsca zatrudnienia okazały się istotnymi i znaczącymi obszarami przenoszenia zakażenia. Zmiany w strukturze, organizacji i kontroli pracy mogły się przyczynić do tego oraz do rosnących nierówności w rozkładzie ryzyka przenoszenia się wirusa. Skuteczne strategie zwalczające COVID-19 i zapobiegające możliwości wystąpienia przyszłych pandemii oraz służące opracowywaniu odpowiednich środków zapobiegawczych należy zatem włączyć do podejść wspierających tworzenie lepszych praktyk BHP. Jednocześnie należy zapewnić, że będą one miały znaczenie dla szerszych środków polityki zdrowia publicznego i będą zintegrowane z nimi. Należy też dopilnować, aby wiedza prowadząca do ich rozwoju była rzetelna.

W tym miejscu ogólną wskazówką dotyczącą polityki i praktyki jest zatem, aby te ustalenia z literatury w zakresie kontekstu i zmiany miały zastosowanie do polityk i praktyk opracowanych w celu poprawy zewnętrznego wsparcia wskazanego dla wszystkich pięciu obszarów zewnętrznego wsparcia na rzecz zapewniania zgodności z przepisami uwzględnionych w ogólnym przeglądzie. Ponadto wiele dalszych wniosków dotyczących polityki i praktyki rodzi się z bardziej szczegółowego przeglądu literatury, stosownego dla każdego z tych obszarów.

Wskazówka dotycząca polityki

W ramach dalszego wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami będzie trzeba zapewnić możliwość skutecznego reagowania na wyzwania, jakie stawiają pandemie

Normy społeczne, sprawozdawczość i społeczna odpowiedzialność biznesu

W rozdziale 3 przeglądu literatury przeanalizowano istotne elementy obszernej literatury z dziedziny nauk przyrodniczych dotyczącej kwestii gospodarczych i regulacyjnych, w której poruszono kwestie

Wskazówka dotycząca badań

Potrzeba nowych badań nad lepszymi sposobami wykorzystywania norm społecznych do szerzenia wsparcia na rzecz zapewniania zgodności z przepisami

norm społecznych i rachunkowości społecznej jako wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami. Uwzględniono w nim też pewne pozycje literatury z dziedziny psychologii społecznej i organizacyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do pomysłów dotyczących kultury bezpieczeństwa, przywództwa w kwestii bezpieczeństwa oraz środków zapewniania zachowań propagujących zgodność z przepisami. Jak wskazano, w przeglądzie skupiono się jednak głównie na badaniach społecznych, gospodarczych i regulacyjnych. W tej literaturze znaleziono wiele wyraźnych wskazówek dotyczących polityki – które ponownie wskazały na potrzebę uwzględnienia roli norm społecznych przy określaniu zachowań – oraz możliwości wykorzystania ich przy społecznym wzmacnianiu pożądanej poprawy we wspieraniu zapewniania zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP. Stwierdzono w niej także potrzebę prowadzenia dalszych badań

nad tymi kwestiami. W ten zakres wchodziły badania podstawowe w zakresie pojmowania norm społecznych oraz bardziej praktyczne i zasadnicze badania dotyczące rachunkowości społecznej i społecznej odpowiedzialności biznesu. Potrzeba badań, by poznać sposoby, w jakie normy społeczne mogą bardziej przyczynić się do społecznego wzmacniania strategii zapobiegawczych dotyczących BHP oraz dowiedzieć się, dlaczego niektóre osoby kontrolujące przedsięwzięcia biznesowe mogą lepiej od innych reagować na normy społeczne i rachunkowość społeczną. Należy także ocenić możliwości ich wykorzystania pod względem zapewniania zgodności z przepisami w przypadku „trudno dostępnych przedsiębiorstw” i „podmiotów reagujących” oraz „podmiotów unikających” wśród mikroprzedsiębiorstw i podobnych organizacji.

Wpływ norm społecznych na zapewnianie zgodności z przepisami i lepsze praktyki BHP

W przeglądzie literatury wykazano, że ponieważ na wsparcie na rzecz zgodności z przepisami wpływają spostrzeżenia osób odpowiedzialnych za jej zapewnianie, należy zrozumieć, co kształtuje te spostrzeżenia. Mówiąc konkretniej, należy zrozumieć rolę rachunkowości społecznej jako narzędzia umożliwiającego zmianę takich spostrzeżeń i poprawę praktyk BHP. W tym miejscu wskazówką dotyczącą polityki i praktyki jest zatem fakt, że w obu przypadkach opracowanie polityki służącej propagowaniu społecznego wzmocnienia przekazu w celu zachęcenia do zachowywania zgodności z przepisami lub jej egzekwowania wymaga również zrozumienia norm społecznych i sposobów ich kształtowania. Z poprzednich badań EU-

OSHA poświęconych mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom wynika, że normy społeczne stanowią przydatną pomoc przy opracowywaniu strategii zapobiegawczych, działając jako społeczne narzędzia wzmacniające potrzebę zapobiegania lub prowadząc na przykład do powstawania mimetycznych zachowań wśród właścicieli małych firm. W badaniach stwierdzono także, że równie ważne są normy społeczne wpływające na spostrzeżenia w zakresie tego, co stanowi niedopuszczalne zachowanie; w związku z tym ważne są też pojęcia „przestępczość” i „piętno” powiązane z przestępstwami dotyczącymi BHP. W rozdziale 3 zbadano wsparcie na rzecz tych ustaleń w obszerniejszej literaturze i rozszerzono je poza mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa. Ustalono w nim również, że normy, o których mowa, i czynniki, które na nie wpływają, różnią się między sobą. Ponadto w ustaleniach w rozdziale 3 zwrócono uwagę na silne powiązania przekrojowe z ustaleniami w innych rozdziałach dotyczącymi zgodności z przepisami i „luki w egzekwowaniu zgodności”.

Działania wspólne

Najważniejszą wskazówką dotyczącą polityki wynikającą z rozdziału 3 jest stwierdzenie, że normy społeczne i rachunkowość społeczna nie działają w odosobnieniu. Chodzi tu również o grupy wpływu,

Wskazówka dotycząca polityki

Należy wykorzystywać normy społeczne do społecznego

takie jak interesy gospodarcze oraz interesy szczególnych grup interesu, a także o wartości etyczne kierujących przedsiębiorstwami. Niemniej jednak normy społeczne i wymogi w zakresie sprawozdawczości mogą wiązać się z właściwym ukierunkowaniem na wykorzystanie w interwencjach wprowadzonych przez strategów ds. regulacyjnych. W praktyce stwierdzono, że dokonano skutecznego wdrożenia takich norm i działań sprawozdawczych, na przykład poprzez wspólne działania grup interesu reprezentujących pracowników, konsumentów, ekologów itp., co widać w wysiłkach mających na celu wpłynięcie na warunki pracy (w tym BHP) na końcach globalnych łańcuchów dostaw. Te działania często są prowadzone w ramach regulacyjnych lub mają na celu przenoszenie ram lub standardów regulacyjnych na sytuacje leżące w centrum ich uwagi. Czasami odbywa się to z pomocą organów regulacyjnych i ich agencji. Ich skutków nie można zatem pojmować pod nieobecność tego regulacyjnego kontekstu, a strategom ds. regulacyjnych dają one możliwości wzmacniania roli regulacyjnej, zwłaszcza „egzekwowania zgodności” na szczeblu światowym i krajowym, co można zaobserwować w procesie kształtowania wpływu w celu poprawy praktyk BHP w mikroprzedsiębiorstwach i małych przedsiębiorstwach. Wszystkie z nich wyraźnie wskazują, co należy odpowiednio uwzględnić przy opracowywaniu polityki, niezależnie od tego, czy odbywa się to na poziomie UE, państwa członkowskiego czy sektora.

▪ COVID-19, normy społeczne i miejsce zatrudnienia

Wnioski wyciągnięte z pandemii również są istotne. Pomimo oczywistej roli miejsc zatrudnienia jako potencjalnych źródeł zakażeń, w niektórych państwach znaczenie kwestii związanych z BHP w doniesieniach o rozprzestrzenianiu się wirusa było mniejsze niż oczekiwano, a strategię kontroli przyjęte przez rządy krajowe w niektórych przypadkach rozczarowały specjalistów ds. BHP. Ograniczona rola, jaką BHP odgrywa w dyskursie publicznym na temat pandemii jest zauważalna, o czym świadczy literatura z kilku państw. Może to mieć skutki dla rozumienia norm społecznych jako czynnika wpływającego na zapewnianie zgodności z przepisami BHP, a zatem doświadczenia związane z pandemią mogą stanowić użyteczny przedmiot dalszej analizy.

Wskazówka dotycząca polityki

Należy wykorzystać normy społeczne do propagowania działań wspólnych

▪ Wymóg uwzględnienia BHP w społecznej odpowiedzialności biznesu

W odniesieniu do większej liczby form instytucjonalnych rachunkowości społecznej przyjętych w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu, w literaturze dotyczącej związku między BHP a społeczną odpowiedzialnością biznesu zwrócono uwagę na kilka niepewności. Chociaż ustalono potencjalną rolę społecznej odpowiedzialności biznesu w świadczeniu wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami, a także coraz częściej promuje się ją w polityce na szczeblu UE, w literaturze można znaleźć jedynie ograniczone dowody na przyczynowe skutki tej odpowiedzialności na poprawę praktyk BHP. Także w tym miejscu określono pewne wskazówki dotyczące polityki, które zaczerpnięto z przeglądu literatury z rozdziału 3. Zgodnie z nimi działania wspólne tam, gdzie w kombinacji regulacyjnej znajdują się wymogi dotyczące sprawozdawczości w zakresie BHP, mogą stanowić najlepszy sposób realizacji polityk służących wykorzystaniu społecznej odpowiedzialności biznesu do wspierania zapewniania zgodności z przepisami i poprawy praktyk BHP.

Korzyści biznesowe BHP i zachęty gospodarcze na rzecz zwiększania zgodności z przepisami BHP i lepszych praktyk BHP

W **rozdziale 4** przeanalizowano dowody dotyczące wielu różnych form zachęt gospodarczych do propagowania działań w zakresie BHP przez przedsiębiorstwa oraz zbadano rolę takich zachęt w politykach krajowych w sprawie BHP w państwach członkowskich. Chociaż wskazano w nim, że istnieje już obszerny zbiór literatury opisującej te zachęty i płynące z nich potencjalne korzyści, wskazano w nim także, że przydatne byłyby dodatkowe badania sprawdzające ich efektywność, w szczególności pod względem kwestii zrównoważoności i przenoszenia. Potrzeba także dodatkowych badań, by sprawdzić powiązania między zachętami gospodarczymi a uzasadnieniem biznesowym dotyczącym BHP oraz innymi, omówionymi w niniejszym przeglądzie, strategiami wspierającymi zapewnianie zgodności z przepisami i tworzenie lepszych praktyk BHP.

▪ Wysoki poziom bezpieczeństwa i higieny jest dobry dla firmy

Jednym z powszechnie uznawanych założeń polityki i praktyki BHP jest to, że poświęcenie zasobów przedsiębiorstwa na potrzeby BHP ma swoje „uzasadnienie biznesowe”, a kluczowym tematem strategii zapobiegawczych jest zwiększanie świadomości w tym zakresie. W wielu badaniach sugeruje się, że przedsiębiorstwa mają dobre powody finansowe, by robić więcej niż tylko spełniać wymogi ustawowe. Istnieje też obszerny zbiór literatury opisującej konkretne interwencje, które mają tego dowodzić.

**Wskazówka
dotycząca polityki**

Należy w dalszym ciągu zwiększać świadomość korzyści biznesowych płynących z inwestowania w BHP

Dostępna jest także liczna literatura, z treści której wynika, że istnieje powiązanie między dobrostanem pracownika a wysoką skutecznością biznesową. Z tej literatury, w powiązaniu zwłaszcza ze skandynawskimi podejściami do „wykonalności”, wyłaniają się koncepcje dotyczące niematerialnych korzyści związanych z inwestowaniem w poprawę w zakresie BHP, tj. korzyści niekoniecznie możliwe do określenia poprzez konwencjonalne formy rachunkowości finansowej, ale stanowiące korzyści, które są jednak realne. Chociaż pod tym względem w zbiorze literatury w dość niewielkim stopniu skupiono się na bardziej innowacyjnej rachunkowości analitycznej i przede wszystkim omówiono kwestie krajów nordyckich, to zawarto w nim kilka wskazówek dotyczących polityki dotyczących bardziej innowacyjnych sposobów szerzenia stosowania uzasadnienia biznesowego dotyczącego BHP.

Jednocześnie analiza pokazuje jednak, że wiele firm nie postrzega w praktyce inwestowania w BHP jako korzystnego dla osiągania lepszych wyników biznesowych, a te wyniki niekoniecznie stanowią główny powód takich inwestycji. Jasną wskazówką dotyczącą przyszłej polityki wynikającą z tych obserwacji jest zatem ciągła potrzeba stosowania podejść do polityki, które pomogą zwiększyć świadomość w zakresie potencjalnych korzyści biznesowych takich inwestycji.

▪ **Wykorzystywanie zachęt gospodarczych do poprawy praktyk BHP**

W rozdziale 4 przeanalizowano również dowody dotyczące wielu różnych form zachęt gospodarczych wykorzystanych do propagowania działań w zakresie BHP przez przedsiębiorstwa oraz zbadano rolę takich strategii w politykach krajowych dotyczących BHP w państwach członkowskich. W literaturze opisano różne formy systemów zachęt gospodarczych. W rozdziale 4 zwrócono uwagę, że ich skuteczność i możliwość przenoszenia jest często trudna do oceny metodą porównawczą. Założenia, na których opiera się każdy z systemów, są często bardzo zróżnicowane, podobnie jak szersze konteksty, w których są one stosowane i które wspierają lub ograniczają ich stosowanie. Wydaje się jednak jasne, że bardziej udane i trwałe formy to te, które realizuje się poprzez wsparcie systemów ubezpieczenia społecznego bazujących na pracodawcy, jak ma to miejsce na przykład w Niemczech. Tutaj, i w pewnym stopniu w innych państwach mających podobne systemy zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego, dzięki ukierunkowaniu i skali szerszego systemu można było wprowadzić znaczne innowacje w systemach, które wywodziły się z form zarządzania roszczeniami. Obecnie w niektórych przypadkach zakres tych systemów rozszerza się nawet na mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, które zazwyczaj nie reagują na takie zachęty, a w przeglądzie literatury w rozdziale 4 można znaleźć informacje o ich sukcesie. Z tych ustaleń wynikają oczywiste wskazówki dotyczące polityki. Po pierwsze dowodzą istnienia udanych interwencji, a po drugie – i prawdopodobnie ważniejsze – wskazują na warunki niezbędne do wspierania takiego sukcesu i możliwości jego przenoszenia. Należy jednak dodatkowo stwierdzić, że poza bardzo ograniczoną liczbą przypadków, istotnym problemem pozostaje to, czy takie rodzaje zachęt mogłyby posłużyć do docierania do przedsiębiorstw, które zazwyczaj nie działają aktywnie w kwestiach spontanicznego przestrzegania przepisów, a w zmieniających się gospodarkach państw członkowskich UE coraz częściej dochodzi do wpływania na uregulowania w pracy. W tym obszarze należy przeprowadzić dalsze badania.

**Wskazówka
dotycząca polityki**

Niektóre krajowe systemy BHP zapewniają istotne, niedostępne w innych systemach wsparcie na rzecz zachęt gospodarczych w zakresie BHP

Wskazówka dotycząca polityki i badań

Świadomość korzyści biznesowych płynących z udoskonań BHP można propagować za pomocą działań wspólnych

Być może jeszcze ważniejszą sprawą dla rozwoju polityki jest połączenie zachęt gospodarczych i uzasadnienia biznesowego z innymi rodzajami wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP. Zachęty gospodarcze mogą być zewnętrzne w takim znaczeniu, że przyjmują formę bezpośrednich zachęt finansowych ze strony osób trzecich i służą zachęceniu właścicieli/zarządu przedsiębiorstwa do przyjęcia pożądanego podejścia do BHP, takiego jak te opisane w poprzednim akapicie. Mogą one jednak wynikać również z tego, że właściciele/zarząd przedsiębiorstwa „uwewnętrzniają” korzyści biznesowe podejmowania konkretnych

działań w związku z ich ustaleniami BHP, by ograniczyć straty lub poprawić pozycję na rynku. Przykładowo, zgodnie z podsumowaniem w dalszej sekcji poświęconej roli łańcuchów dostaw, w niektórych przypadkach skuteczny wpływ prowadzący do poprawy w zakresie BHP na niższych szczeblach łańcuchów dostaw został osiągnięty dzięki temu, że zwoleńnicy zdołali jasno przedstawić osobom prawnym kontrolującym te łańcuchy korzyści biznesowe płynące z działań. W tym przypadku szereg środków wprowadzonych przez pracowników, reprezentujące ich organizacje, interesy konsumentów, media i państwowe organy regulacyjne działające wspólnie może przekonać osoby prawne do czerpania korzyści biznesowych ze stosownych ustaleń BHP w ramach łańcuchów dostaw, a zatem dostarczyć zachęt gospodarczych skłaniających je do właściwego działania. Ponadto w literaturze istnieją kolejne przykłady wskazujące, jak podmioty regulujące w sprawach BHP mogą działać na poziomie sektorowym lub nawet na poziomie miejsca pracy (np. w przypadku niektórych większych przedsięwzięć z zakresu nieruchomości) w celu zapewnienia, aby klienci biznesowi i główni wykonawcy współpracowali nad zagwarantowaniem wsparcia BHP dla mniejszych wykonawców i podwykonawców. Wykorzystanie standardów certyfikacji w przypadku takich scenariuszy daje dodatkowe możliwości bardziej systemowych udoskonań. Podaje się zatem istotne wskazówki dotyczące polityki i praktyki w celu wsparcia takich działań koordynacyjnych.

▪ **COVID-19 i rozważania gospodarcze dotyczące BHP**

Pandemia COVID-19 może mieć wpływ na wszystkie te scenariusze. Przykłady te wskazują przynajmniej na potrzebę szerszego uwzględnienia możliwości zorganizowania zatrudnienia, praktyk w miejscu pracy oraz miejsc zatrudnienia w taki sposób, aby w przyszłości zapewnić lepszą ochronę pracowników przed ewentualnym przenoszeniem chorób zakaźnych. Wprowadzenie odpowiednich ustaleń BHP w celu zapobiegania przenoszeniu zakażeń drobnoustrojami na ludzi może wymagać zmiany organizacji pracy i stanowisk roboczych, co niesie za sobą skutki finansowe dla pracodawców, a często również dla pracowników. Jeśli nie ma odpowiednich zasobów, by zachęcić pracodawców do przyjęcia właściwych środków, z doświadczenia z pandemią jasno wynika, że niektórzy pracodawcy –

w szczególności ci obawiający się, że ich przedsiębiorstwo upadnie – mogą wymagać od pracowników dalszej pracy w niebezpiecznych warunkach. Może się okazać, że aby pomóc w zachęcaniu do wprowadzania bezpiecznych uregulowań w pracy, trzeba będzie wprowadzić zmiany w obszarze wsparcia instytucjonalnego, takiego jak to zapewniane w ramach organizacji ubezpieczeń obowiązkowych, ustaleń w zakresie zasiłku chorobowego i ulg podatkowych.

Wskazówka dotycząca badań

Potrzeba dalszych badań, by zrozumieć co i w jakim kontekście jest skuteczne pod względem działań wspólnych mających na celu wywołanie efektu dźwigni w zakresie BHP w łańcuchach dostaw i podobnych relacjach biznesowych

Wspieranie zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP za pomocą łańcuchów dostaw

W **rozdziale 5** skoncentrowano się na dowodach dotyczących sposobów, w jakie w powiązaniach w ramach łańcucha dostaw zoperacjonalizowano wykorzystanie efektu dźwigni dla wspierania zapewniania zgodności ze standardami i lepszymi praktykami BHP, a także na czynnikach, które to warunkują i wspomagają. Zwrócono w nim uwagę na postępujące starania w UE i w innych miejscach na

kwestię rozszerzenia stopnia koncentracji obowiązków prawnych w obszarze BHP z wąskiej

koncentracji na bezpośrednich stosunkach pracy na koncentrację na szerokim zakresie ustaleń umownych. Wskazano w nim jednak, że – pomimo kilku udanych przykładów – ogólne postępy w UE zostały ograniczone. Sugeruje się istnienie potrzeby realizacji obszernego programu badawczego, dzięki któremu możliwe będzie lepsze zrozumienie sposobów, w jakie – by wspierać BHP – można osiągnąć efekt dźwigni w łańcuchach dostaw. Z przykładów w literaturze wynika, że największe prawdopodobieństwo skuteczności środków występuje wtedy, gdy następuje połączenie strategii regulacyjnych i strategii z zakresu zapewniania zgodności, dzięki czemu można stymulować pionowe i horyzontalne wpływy na przedsiębiorstwa w łańcuchu dostaw, tym samym zapewniając, aby względy związane z BHP zajmowały istotną pozycję w wymaganiach stawianych dostawcom oraz aby sami dostawcy dysponowali wystarczającymi zasobami i byli zmotywowani do spełnienia tych wymagań. Tylko w rzadkich przypadkach same względy regulacyjne lub rynkowe i biznesowe stanowią dla uczestników łańcucha dostaw wystarczającą motywację do priorytetowego traktowania ochrony pracowników we wzajemnych relacjach.

▪ **Kombinacje regulacyjne i skoordynowane działania**

Z rozdziału 5 przeglądu wynikają dwie istotne wskazówki dotyczące polityki. Pierwsza dotyczy interakcji między różnymi rodzajami wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami. Jak zauważono powyżej, na przykład w skutecznym wywieraniu wpływu na poprawę BHP w łańcuchach dostaw, rachunkowość społeczna oraz zachęty gospodarcze i biznesowe, wraz z reprezentowaniem interesów pracowników i konsumentów, mogą być często postrzegane jako działające w związku z innowacyjnymi podejściami regulacyjnymi, w kombinacji regulacyjnej, która jest wzmocniana ramami obowiązków prawnych nałożonymi na szerszy zakres stron niż tylko pracodawca i pracownik. Dzięki takiemu podejściu można mieć pewność, że odpowiedzialność za ochronę pracowników w łańcuchu dostaw spoczywa na podmiotach upoważnionych do kontrolowania tych

Wskazówka dotycząca polityki

Pod względem poprawy BHP

zaplanowane/skoordynowane działania mogą mieć większą skuteczność niż działania jednostronne, ale wymagają silnego przywództwa

Wskazówka dotycząca badań

Może zaistnieć potrzeba przeprowadzenia badań analizujących wpływ na zapewnianie zgodności z przepisami BHP w następstwie zmian w relacjach przedsiębiorstw z dostawcami, wynikających z pandemii COVID-19

łańcuchów i czerpania z nich korzyści. Drugi istotny element wynikający z tej kombinacji dotyczy przywództwa i koordynacji. Dowody wskazują, że ani regulacje publiczne, ani sam rynek nie mogą zapewnić przestrzegania przepisów przez podmioty gospodarcze uczestniczące w tych scenariuszach. Przykładowo wśród inicjatyw propagujących zapewnianie zgodności z przepisami BHP i lepsze praktyki BHP w łańcuchach dostaw, najbardziej udane systemy – zobrażowane przez przykłady w rozdziale 5 – napędza szereg kluczowych podmiotów, które często są zewnętrzne względem danych przedsiębiorstw i łańcuchów dostaw. W przypadku wszystkich takich inicjatyw inspirujące przywództwo i działania koordynacyjne odgrywają istotną rolę w ich drodze do sukcesu. Aby przeanalizować te powiązania, potrzeba dodatkowych badań.

▪ **COVID-19 i łańcuchy dostaw**

Znaczenie mają tu także doświadczenia z pandemią COVID-19. Biorąc pod uwagę, że dowody dotyczące narażenia w miejscu pracy sugerują, iż najgorsze warunki pracy są często spotykane w miejscach zatrudnienia i pracy umieszczonych na końcu łańcuchów dostaw, nie jest zaskoczeniem, że podobną sytuację zaobserwowano w odniesieniu do narażenia na COVID-19 związanego z pracą. Zakłócenia gospodarcze wywołane przez COVID-19 doprowadziły też do uwidocznienia niestabilności łańcuchów dostaw, odsłaniając słabe punkty złożonych, światowych łańcuchów opartych na zasadach szczupłej produkcji. Wskutek tego apelowano o opracowanie silniejszych, inteligentniejszych i bardziej zróżnicowanych łańcuchów dostaw zapewniających trwałą odbudowę gospodarczą. Może to teoretycznie dawać dalsze możliwości wykorzystania powiązań w ramach łańcucha dostaw do poprawy wsparcia na rzecz ustaleń BHP, ale szczegóły tego procesu będą wymagały badań nad tym, co sprawdza się w zapewnianiu takiej poprawy.

Usługi zapobiegania

Dla wielu praktyków i decydentów z zakresu BHP usługi zapobiegania stanowią kluczowy element wsparcia przy tworzeniu lepszych praktyk, co wyraźnie wynika z ich ważnego miejsca w wymogach dyrektywy ramowej. Jednak doświadczenie pracowników w zakresie korzystania z tych usług jest często ograniczone. W rozdziale 6 przeanalizowano kilka przyczyn takiego stanu rzeczy oraz przedstawiono informacje zawarte w literaturze na temat roli usług zapobiegania we wspieraniu zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP.

▪ Forma, funkcja i zasięg

Pomimo strukturalnych zmian gospodarki „pożądanym modelem” służby zapobiegania wspieranej prawnie w wielu państwach członkowskich nadal wydaje się być model, w którym specjaliści związani z medycyną i inżynierią odgrywają główną rolę obok specjalistów psychologii pracy i dziedzin pokrewnych. Dostępne dowody sugerują, że w praktyce usługi zapobiegania działające na podstawie tego modelu mają stosunkowo ograniczoną ogólną widoczność. Jednocześnie odnotowano istotny wzrost liczby bardziej ogólnych praktyk BHP dążących do zdobycia zestawu kompetencji ukierunkowanych na wspieranie potrzeb w zakresie zarządzania BHP oraz bardziej skoncentrowanych na znajomości standardów regulacyjnych, zachowań ludzkich i zarządzania BHP, uczeniu się i zmianie, czynnikach ludzkich, organizacji itp. Z niedawno wydanej literatury jasno także wynika, że ci praktycy są coraz częściej obecni w ramach usług wsparcia świadczonych w większych organizacjach w sektorze

Research pointer

Dla usług zapobiegania wspierających zapewnianie zgodności z przepisami BHP w państwach członkowskich należy określić, co działa najlepiej i w jakim kontekście

publicznym i prywatnym, a ich organizacje zawodowe w niektórych krajach zajmują ważne pozycje w dyskursie politycznym. Niejasne pozostaje jednak, jaki jest zakres ich obecności w ramach usług zewnętrznych.

W literaturze znajduje się niewiele systematycznych danych porównywalnych między państwami członkowskimi na temat stopnia obecnego zasięgu usług zapobiegania (niezależnie od ich struktury) lub ich skuteczności. Istniejące dane sugerują, że oba czynniki mogą być ograniczone i nieobiektywne na korzyść potrzeb większych przedsiębiorstw. Z przeglądu literatury w rozdziale 6 ciężko jest stwierdzić, czy od czasu przyjęcia środków dyrektywy ramowej poczyniono znaczne postępy w zwiększaniu dostępu pracowników do usług zapobiegania. W rzeczywistości z dowodów poszlakowych

wynika, że taki dostęp mógł się zmniejszyć. W związku z tym można zadać wiele pytań dotyczących tego, w jaki sposób lub w którym kierunku można rozwinąć rolę tych usług, by wesprzeć w przyszłości zapewnianie zgodności z przepisami i tworzenie lepszych praktyk BHP, a także tego, co można zrobić, by pobudzić taki rozwój. Wszystkie z nich są istotne i mogą wpływać na kształt przyszłych polityk dotyczących sposobów jak najlepszego wykorzystania porad specjalistów i wsparcia w zakresie BHP. Wyraźnie widać, że istnieje tu program badań.

▪ Perspektywy historyczne i źródła

Usługi zapobiegania w większości wywodzą się z elementów systemów opieki zdrowotnej tworzonych przez państwo lub systemów ubezpieczeń społecznych wspierających produkcję. Ponadto (lub alternatywnie) były one tworzone i wspierane w dużych organizacjach przez interesy przedsiębiorstw, by służyć temu samemu celowi, zwłaszcza w branżach wysokiego ryzyka. Rozpowszechniły się również w sektorach, w których istnieje silna odpowiedzialność prawna za ochronę społeczeństwa, takich jak produkcja żywności czy transport. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zmiany w gospodarce i polityce zarządzania poskutkowały jednak tym, że państwa członkowskie zmniejszyły ilość zasobów przeznaczanych na usługi zapobiegania i ulegają one zanikowi w obecności dużych koncernów przemysłowych, które również inwestowały w ich świadczenie. W dzisiejszych czasach od zewnętrznych usług zapobiegania coraz częściej wymaga się zatem brania odpowiedzialności za własne przetrwanie w gospodarce.

▪ Wsparcie

Wskazówka dotycząca polityki

Należy rozważyć, czy usługi zewnętrzne skoncentrowane na

W literaturze wskazuje się, że wynika z tego kilka konsekwencji. Po pierwsze potrzeba lepiej zbudowanego mechanizmu rynkowego w celu zapewnienia, aby działalność zapobiegawcza miała zrównoważony charakter i służyła wielu przedsiębiorstwom. W Niemczech i w innych państwach mających solidne systemy ubezpieczenia społecznego istnieją dowody na to, że usługi zapobiegania przetrwały urynkowienie oraz zachowały jakość i różnorodność. Przyczyniły się do zachęt gospodarczych do działań zapobiegawczych i w pewnym stopniu wpłynęły na wspieranie zapewniania zgodności z przepisami wśród mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw oraz innych trudno dostępnych organizacji w ramach „nowej gospodarki”.

W literaturze krytycznej zasugerowano, że zintegrowane usługi innych państw, takich jak Niderlandy i Szwecja, mogły być mniej udane. Komentarze w tych i innych krajach budzą dalsze obawy. Istnieją na przykład pewne dowody na obecność słabo wykwalifikowanych lub niewykwalifikowanych konsultantów świadczących nieodpowiednie usługi, zwłaszcza na rzecz właścicieli mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. W innych badaniach wskazano, że koszt usług zapobiegania oznacza, że firmy (i tu znów, zwłaszcza mniejsze firmy) korzystają z nich tylko w minimalnym stopniu.

Należy zauważyć, że pomimo tych wyzwań, w przypadku niektórych usług zapobiegania w zakresie BHP udało się znaleźć środki na zagwarantowanie ich zrównoważoności oraz wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP w różnych sektorach we wszystkich państwach członkowskich UE. Być może dla decydentów na szczeblu europejskim i krajowym korzyści przyniosłoby lepsze zrozumienie czynników, które umożliwiły usługom zapobiegania osiągnięcie tego celu.

▪ Synergie między rolą usług zapobiegania a innymi formami wsparcia na rzecz zapewniania zgodności z przepisami i lepszych praktyk BHP

Jeden ze skutków pandemii COVID-19 dotyczy roli wiedzy fachowej w kwestii usług zapobiegania i zbiorów wiedzy oraz dzielonego przez nie doświadczenia zawodowego. W publikacjach przytoczonych w rozdziale 6 uwagę zwraca się na potrzebę wykorzystania tej wiedzy i tego doświadczenia. Wydaje się, że wielu wczesnych błędów popełnionych przez niektóre organy publiczne przy staraniach zmierzających do kontrolowania narażenia w trakcie pandemii COVID-19 można było uniknąć, gdyby organy te były bardziej otwarte na takie porady.

Widoczne są dwa inne oczywiste obszary synergii. Jednym z nich jest potencjalna rola wewnętrznych usług zapobiegania obsługiwanych przez wpływowych kupujących znajdujących się na szczycie łańcuchów dostaw we wspieraniu potrzeb w zakresie BHP na różnych poziomach w tych samych łańcuchach dostaw. Inną jest rola usług zapobiegania w dostarczaniu zachęt gospodarczych do stosowania lepszych praktyk BHP, co można zaobserwować w niektórych działaniach podejmowanych przez Berufsgenossenschaften (BG) w Niemczech. Te i inne przykłady mogłyby pomóc decydentom w zrozumieniu, jak można byłoby utrzymać i przenosić takie udane synergie oraz jaką rolę w osiąganiu ich rezultatów mogłyby odegrać normy społeczne, presje gospodarcze lub innowacyjne strategie na rzecz zapewniania zgodności z przepisami.

Wskazówka dotycząca badań i polityki

Należy ustalić, która forma specjalistycznego wsparcia na rzecz poprawy BHP jest najskuteczniejsza w państwach członkowskich UE

Wskazówka dotycząca polityki

Należy uwzględnić, czy usługi zapobiegania przydają się przy wspieraniu zapewniania zgodności z przepisami wśród mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw oraz innych „trudno dostępnych” miejsc pracy

▪ Usługi zapobiegania a doradcy ds. BHP

Dalsze wnioski z literatury, które mogą mieć znaczenie dla polityki i praktyki, można wyciągnąć z tego, że na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci odnotowano wzrost obecności i znaczenia „ogólnych” praktyków BHP. Tradycyjne modele usług zapobiegania, które opracowano w związku z uprzemysłowioną przeszłością, zapewniają cenny wkład we wspieranie praktyk zapobiegawczych. Z wielu powodów organizacyjnych, strukturalnych, gospodarczych i politycznych są one jednak źle przystosowane do bezpośredniego zaspokajania zakrojonych na

dużą skalę potrzeb zapobiegania z zakresu BHP, które mają dzisiejsze gospodarki w większości państw członkowskich UE. Zgodnie z treścią rozdziału 6 przyszła skuteczność tych usług wiąże się z ich rozwojem w innych kierunkach. Zwrócono w nim także uwagę na kilka podobieństw między tą sytuacją a sytuacją zaobserwowaną w przypadku nadzoru regulacyjnego, gdzie tradycyjne metody egzekwowania przepisów uznaje się za nieskuteczne względem coraz trudniej dostępnych form pracy. Jak opisano w rozdziale 7, skłaniało to do myślenia o skuteczniejszych sposobach monitorowania i zapewniania zgodności z przepisami. Takie samo podejście może również być źródłem wskazówek dotyczących polityki dla przyszłych usług zapobiegania.

Zachęcanie do stosowania nowych podejść przez podmioty regulujące w sprawach BHP

W **rozdziale 7** zauważono, że polityką i praktyką podmiotów regulujących w sprawach BHP, które działają w państwach członkowskich UE, kieruje zbiór instrumentów międzynarodowych i unijnych propagujących kompetencje, profesjonalizm i dobrą administrację podmiotów regulujących w sprawach BHP/pracy, a także promujących wzrost poziomu zatrudnienia i ilości zasobów. Pomimo takiej międzynarodowej konwergencji, w literaturze widać jednak znaczne zróżnicowanie pod względem określania priorytetów i alokacji zasobów, programów i interwencji, a także pod względem prowadzenia inspekcji i działań egzekwujących w różnych państwach członkowskich. Uprawnienia podmiotów regulujących w sprawach BHP pozwalają im zajmować się wąskim lub szerokim spektrum problemów, przy czym w wąskim zakresie mogą koncentrować się na kwestiach związanych z BHP, a w szerszym – na stosunkach pracy i kwestiach zatrudnienia, które – w pewnych okolicznościach – mogą być ściśle powiązane z kwestiami BHP. Wygląda na to, że regulacje oparte na analizie ryzyka stanowią jedyny model regulacyjny stosowany przez niektóre podmioty regulujące w sprawach BHP. Jest on czasami wykorzystywany głównie do kierunkowania zasobów na dochodzenia i odpowiedzi na skargi oraz, do pewnego stopnia, do wybierania działań podejmowanych w trakcie kontroli, a nie do wyboru między kontrolą a innymi formami interwencji (jak zaproponowano w przypadku inteligentnej kontroli). Istnieją obawy co do adekwatności danych i informacji przy podejmowaniu decyzji opartych na analizie ryzyka oraz co do możliwości przeoczenia nowych zagrożeń i pracowników o słabszej pozycji na rynku. W rozdziałach 1 i 7 przeglądu literatury zauważono, że niektóre podmioty regulujące w sprawach BHP analizują wykorzystanie uczenia maszynowego do pomocy w wyborze miejsc pracy do kontroli.

Te ustalenia doprowadziły do powstania zaleceń określonych w części 3 sprawozdania końcowego i dotyczących skoncentrowania części programu badawczego EU-OSHA na analizie porównawczej polityk i praktyk państw członkowskich UE w zakresie nadzoru regulacyjnego.

▪ Uwaga na lukę

Wskazówka dotycząca badań i polityki

Należy zastanowić się, w jaki sposób można usunąć lukę między teorią i praktyką w innowacyjnych podejściach do zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP

Być może jednym z bardziej oczywistych, wynikających z przeglądu literatury komunikatów dla decydentów i dalszych badań jest potrzeba uświadomienia sobie faktu, że istnieje luka między kwestiami teoretyzowanymi i omówionymi w literaturze a dowodami z praktyki stosowanej przez organy regulacyjne w państwach członkowskich. Choć powstał pokaźny zbiór literatury omawiającej innowacyjne praktyki regulacyjne, co przeanalizowano w tym sprawozdaniu, istnieje znacznie mniej opublikowanych dowodów dotyczących praktyk obecnie stosowanych w większości państw członkowskich UE. Ze względu na obowiązujący w niektórych systemach krajowych podział na agencje realizujące funkcje zapewniania zgodności z przepisami, monitorowania i egzekwowania przepisów,

niektóre państwa mogą mieć potencjalnie większe problemy z koordynacją innowacyjnego wkładu regulacyjnego w zapewnianie przestrzegania przepisów. Miałoby to miejsce szczególnie w przypadku, gdyby musiały rozważyć zróżnicowaną strategię w zakresie regulacji mających zdolność reagowania, która wymagałaby skoordynowanego i sekwencyjnego stosowania hierarchii różnych rodzajów sankcji i mechanizmów propagujących zapewnianie zgodności z przepisami.

Wskazówka dotycząca badań i polityki

Należy określić, w jaki sposób partnerów społecznych i inne zainteresowane strony można by skuteczniej zaangażować w świadczenie wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami i tworzenie lepszych praktyk BHP

Wśród podmiotów regulujących w sprawach BHP częstą praktyką jest angażowanie partnerów społecznych (przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych), do czego zachęca się w strategicznych ramach UE w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zasadach rozwojowych Komitetu Starszych Inspektorów Pracy. Większość przykładów zaangażowania partnerów społecznych ma jednak charakter rutynowy. Nie obejmują one podmiotów regulujących w sprawach BHP, podmiotów niepaństwowych i pracodawców wykorzystujących trójstronną hierarchię mechanizmów i narzędzi, co przewidziano w niektórych modelach inteligentnych regulacji opisanych w literaturze. Nie są one też dostosowanymi do potrzeb interwencjami dotyczącymi podstawowych czynników, które wpływają na brak zgodności

oraz wykorzystują niemożliwe do zastąpienia wkłady organizacji pracowniczych lub wzorcowych pracodawców, jak przewiduje się na przykład w literaturze dotyczącej strategicznego egzekwowania przepisów i egzekwowania opartego na współpracy.

▪ **Wyzwanie związane z różnicami**

Choć inspektorzy BHP mają co do zasady spójne uprawnienia we wszystkich państwach członkowskich UE, istnieją różnice pod względem grzywien i sankcji niepieniężnych za brak zgodności oraz pod względem przeprowadzania kontroli wobec wielu zmiennych. Istnieją dalsze różnice w stylu pracy inspektorów – może on być bardziej pomocny, sprzyjający lub przymuszający – a także w tym, czy prowadzi się kontrole następcze lub w inny sposób sprawdza reakcję na zawiadomienia lub nałożone grzywny. Kolejne różnice tyczą się publicznego prezentowania wyników kontroli i egzekwowania przepisów oraz zarządzania BHP przez przedsiębiorstwa. Następnym kluczowym ustaleniem jest to, że podmioty regulujące w sprawach BHP i sądy w państwach członkowskich UE dysponują ograniczonym zbiorem sankcji administracyjnych i karnych. Może to ograniczyć ich zdolność do reagowania na różnice pod względem możliwości i motywów przedsiębiorstw, a w rozdziale 7 stwierdzono, że korzystne może okazać się ustanowienie kompleksowych hierarchii (piramid) rodzajów wsparcia i sankcji dostępnych dla podmiotów regulujących przy zapewnianiu zgodności z przepisami.

Ogólnie rzecz biorąc wygląda na to, że podejścia do monitorowania, propagowania i egzekwowania zgodności z przepisami w państwach członkowskich UE są niespójne, podczas gdy do spójności wzywa się we wspólnych zasadach Komitetu Starszych Inspektorów Pracy. Badania w państwach członkowskich potwierdzają ustalenia przeglądów systematycznych, a mianowicie, że kontrole i egzekwowanie przepisów mogą mieć pozytywny wpływ na zgodność z przepisami BHP oraz wyniki w zakresie BHP, ale rzucają niewiele światła na wpływ zasadniczych różnic w podejściach.

Przesłanie dla polityki jest następujące: takie spostrzeżenia są potrzebne do prowadzenia interwencji regulacyjnych w zakresie BHP w przedsiębiorstwach w ujęciu ogólnym, w pomijanych przedsiębiorstwach (np. mikroprzedsiębiorstwach), w odniesieniu do pomijanych pracowników (np. będących w niepewnej lub słabszej sytuacji) oraz w odniesieniu do ryzyk szczególnych.

Podsumowując, mimo że w ramach na poziomie UE zachęca się do zachowania spójności w propagowaniu zapewniania zgodności z przepisami, monitorowaniu i egzekwowaniu przez podmioty regulujące w sprawach BHP, istnieją znaczne różnice między polityką a praktyką w poszczególnych państwach członkowskich UE, co prawdopodobnie w znacznym stopniu wynika z różnic w systemach społecznych, gospodarczych i politycznych (takich jak te omówione w rozdziale 2 przeglądu literatury).

Poza zróżnicowaniem w zakresie polityki i praktyki, dalsze wykryte kwestie kluczowe obejmują ograniczone dowody empiryczne dotyczące tego, co działa w praktyce, ograniczony zakres środków i sankcji, które podmioty regulujące w sprawach BHP i sądy mogą wykorzystać do zapewnienia zgodności z przepisami, a także ograniczone stosowanie odpowiednich zasad lub modeli w zakresie kontroli i egzekwowania przepisów w państwach członkowskich UE. Istnieje kilka interesujących przykładów nowych podejść w państwach członkowskich, ale skala wyzwań regulacyjnych, z jakimi mierzą się podmioty regulujące w sprawach BHP, wiąże się z potrzebą zasadniczej zmiany sposobu, w jaki podmioty te propagują, monitorują i egzekwują kwestie zgodności. Ta zmiana w polityce

egzekwowania prawa wymaga interwencji popartych kompleksowymi danymi, dopasowanych do systemowych czynników warunkujących niezachowywanie zgodności z przepisami, angażujących szereg organizacji pracowniczych i wspierających oraz wzorcowych przedsiębiorstw, a także stosujących kompleksowy zestaw rodzajów wsparcia i sankcji w celu zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP. Wymaga ona również starannego rozważenia wniosków wyciągniętych z pandemii COVID-19 w zakresie przyszłej roli podmiotów regulujących w sprawach BHP – wszystkie te czynniki mają istotne skutki dla polityki i dalszych badań.

Zalecenia dotyczące dalszych badań

Głównym celem ogólnego przeglądu było wywarcie wpływu na rozwój programu badawczego, w ramach którego zleconych zostanie kilka badań empirycznych, by wesprzeć usuwanie luk w wiedzy i stosowanym rozumieniu sposobów lepszego wspierania zapewniania zgodności z przepisami BHP w państwach członkowskich UE. Ma się on przyczynić do:

- budowania bazy wiedzy w zakresie wsparcia instytucjonalnego służącej zapewnianiu zgodności z przepisami i tworzeniu lepszych praktyk BHP;
- wpływania na unijne polityki wspierające BHP pod tym względem;
- osiągania praktycznych wyników w zakresie BHP odpowiadających na pytania „co działa, w odniesieniu do kogo i w jakich kontekstach” przy usprawnianiu wsparcia instytucjonalnego na rzecz zapewniania zgodności z przepisami BHP w UE na szczeblu krajowym, sektorowym i miejsca pracy.

Skrótowy charakter streszczenia nie pozwala na szczegółowe zaprezentowanie znacznej liczby pytań badawczych określonych w części 3 sprawozdania końcowego, jednak poniższe zalecenia odzwierciedlają konsekwencje jego kluczowych wniosków:

- Pomimo obecności dużego i obszernego zbioru wiedzy dotyczącej wsparcia instytucjonalnego na rzecz zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP oraz dotyczącej wpływu zmiany i kontekstu, wciąż istnieją poważne luki w wiedzy. Zaleca się, by EU-OSHA zleciła dalsze badania empiryczne w celu usunięcia tych luk, przy czym początkowo jej program badawczy powinien skupić się na analizie porównawczej innowacji w strategiach nadzoru regulacyjnego w państwach członkowskich UE, a także na tym, co wspiera osiągnięcie w łańcuchach dostaw trwałego efektu dźwigni w zakresie BHP. Szczegóły tych zaleceń podano w części 3 sprawozdania końcowego.
- W ramach przeglądu literatury wykryto luki w wiedzy we wszystkich badanych obszarach oraz w pojmowaniu kontekstu i skutków zmian, które wpływają na charakter i wyniki wsparcia na rzecz lepszych praktyk BHP. Te luki określono w części 3 sprawozdania końcowego. Znalazły się tam też związane z nimi pytania badawcze. Zaleca się, aby EU-OSHA zleciła prowadzenie dalszych projektów badawczych w celu usunięcia tych luk. Aby nadać priorytet dalszym badaniom, zaleca się, aby EU-OSHA uwzględniła:
 - luki wykryte w ramach przeglądu między argumentami teoretycznymi dotyczącymi wsparcia dla zapewniania zgodności z przepisami a stosowaniem takiego wsparcia w praktyce;
 - ewentualne synergie między rolami różnych form wsparcia instytucjonalnego i kontekstami określającymi ich skutki;
 - sugestie zawarte w przeglądzie na temat tego, jak w takich przekrojowych projektach można analizować zrównoważoność, możliwość przenoszenia oraz rolę przywództwa i orkiestracji przy wspieraniu dla zapewniania zgodności z przepisami;
 - zalecenia dotyczące nowych badań w każdym z pięciu obszarów, na których skoncentrowano przegląd oraz w obszarach kontekstu i zmian, w odniesieniu do których w przeglądzie sformułowano również zalecenia dotyczące dalszych badań.

Uwzględniając te czynniki, w przeglądzie literatury i w części 3 sprawozdania końcowego stwierdzono potrzebę przeprowadzenia dalszych badań nad wszystkimi pięcioma objętymi obszarami, w tym też

potrzebę zdobycia dokładniejszej wiedzy na temat tego, co działa w odniesieniu do zachęt gospodarczych, a także na temat ewentualnych „zestawów narzędzi” na szczeblach sektorowych lub krajowych. Ponadto stwierdzono potrzebę bardziej krytycznego podejścia do strategii i systemów zachęt opartych na ubezpieczeniach oraz ustalenia warunków i kontekstów, w jakich one funkcjonują. Jeżeli chodzi o usługi zapobiegania, ważne jest, by dysponować lepszą wiedzą na temat ich formy i zakresu oraz środków ich utrzymywania i rozszerzania ich zasięgu na sytuacje zawodowe nieobjęte nimi. Ważne jest także zdobycie lepszego porównania ich najwłaściwszych form w nowoczesnych gospodarkach. Wykryto także nadrzędne potrzeby badawcze, które należy spełnić, by przekrojowo zrozumieć powiązania i synergie między poszczególnymi elementami w pięciu obszarach.

Przy rozważaniu dalszych priorytetów badawczych w świetle powyższych zaleceń sugeruje się dodatkowo, aby EU-OSHA wzięła pod uwagę możliwość zaangażowania innych partnerów, którzy mogą stanowić właściwsze źródła finansowania badań nad wybranymi zagadnieniami uwypuklonymi w ogólnym przeglądzie.

- Szczególnym wyzwaniem dla programu badawczego analizującego luki w wiedzy na przestrzeni kilku powiązanych elementów składających się na jedną nadrzędną kwestię jest unikanie powtórzeń. Ważne jest, aby EU-OSHA podjęła kroki zmierzające do uniknięcia tego ryzyka.

Nie powinno to jednak uniemożliwiać EU-OSHA zlecenia niezależnych projektów badawczych obok projektów bardziej zintegrowanych. W zaleceniach w części 3 sprawozdania końcowego stwierdzono również kilka obszarów, w których może być to właściwe, takich jak badania dotyczące aspektów roli usług zapobiegania lub kolejne oceny zrównoważoności i możliwości przenoszenia konkretnych strategii mających na celu wywołanie zachęt gospodarczych do stosowania praktyk BHP.

Pewne wnioski końcowe i refleksje

Ogólny przegląd wskazuje na istnienie znaczących ram wsparcia instytucjonalnego na rzecz zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk BHP; ramy te działają na wiele różnych sposobów w celu realizacji postawionego zadania. Wynika z niego, że te ramy – choć są długotrwałe, a ich rozwój można prześledzić w historii przemysłu większości państw członkowskich UE – w ostatnich dziesięcioleciach reagowały na zmiany w szerszym kontekście gospodarczym, w którym funkcjonują, oraz na polityki prowadzone w ramach zarządzania gospodarczego w państwach członkowskich i w zaawansowanych, globalnych gospodarkach rynkowych.

Poskutkowało to powstawaniem coraz bardziej zróżnicowanego zestawu strategii propagujących zapewnianie zgodności z przepisami. Regulacje publiczne nie tylko miały na celu zaangażowanie i zachęcenie odpowiedzialnych podmiotów do realizacji form regulowanej przepisami samoregulacji, ale dyskusje na temat regulacji dążyły do szerszego zrozumienia jej znaczenia oraz roli prywatnych i publicznych podmiotów i procesów regulacyjnych potencjalnie zaangażowanych w definiowanie i zapewnianie zgodności z przepisami.

Dlatego zapewnianie zgodności ze standardami dobrych praktyk BHP (niezależnie od sposobu określenia tych standardów) nabrało szerszego znaczenia, a jednocześnie instytucje i procesy zaangażowane we wspieranie zapewniania tej zgodności stały się bardziej zróżnicowane. Nie nastąpiło to w politycznej ani gospodarczej próżni oraz – jak wyraźnie wynika z niniejszego przeglądu – tendencje gospodarcze i polityczne w państwach członkowskich UE również silnie wpłynęły na charakter i zakres strategii propagujących zapewnianie zgodności z przepisami BHP.

Do instytucji i procesów propagujących zapewnianie zgodności zalicza się wszystkie te powiązane z krajowymi systemami zarządzania BHP, w których – w idealnej sytuacji – polityki i plany krajowe służą koordynowaniu i określaniu kierunku całym szeregom instytucji i procesów regulujących ryzyko wystąpienia potencjalnie szkodliwych skutków wynikających z pracy. Niektóre z nich są osadzone w regulacjach publicznych, inne skupiają się na rynku, a jeszcze inne wynikają z norm społecznych i

wyobrażeń o dopuszczalnych zachowaniach społecznych. W związku z tym zgodność w zakresie BHP osiąga się poprzez zastosowanie wielu rodzajów wsparcia dla procesów obejmujących szeroki zakres dobrowolnych i przymusowych wpływów, które służą tworzeniu lepszych praktyk dotyczących zapobiegania urazom i złemu stanowi zdrowia w wyniku wykonywanej pracy. Omawiane rodzaje wsparcia zgrupowano w pięć obszarów. Głównym wnioskiem wynikającym ze sprawozdania końcowego jest to, że choć pięć obszarów, na których koncentruje się przegląd, obejmuje znaczny zakres wsparcia na rzecz zapewniania zgodności z przepisami, które jest dostępne w systemach BHP państw członkowskich UE, a obszary te oddają w pewnym sensie sposób, w jaki jest ono zorganizowane i świadczone, nigdzie to wsparcie nie jest dostępne w odosobnieniu od wielu innych procesów, które funkcjonują równolegle do niego i są ważne dla określenia jego wyników. Przykładowo role i skuteczność organizacji pracowniczych i organizacji pracodawców oraz produkty proceduralne stosunków między nimi (takie jak wspólne organy lub umowy) mogą nie wynikać w sposób oczywisty z tytułów pięciu obszarów docelowych przeglądu podczas wnoszenia wkładu w zapewnienie zgodności. W każdym przypadku w literaturze uznaje się jednak te role jako istotne, choć uznaje się również wpływ innych grup i procesów w społecznych i gospodarczych stosunkach przedsiębiorstwa. Instytucje zarządcze i konsultacyjne, które występują w UE od szczebla sektorowego po szczeble międzynarodowe, również mają duże znaczenie w systemach propagujących zapewnianie zgodności z przepisami. Będąc tworem powojennej polityki konsensusu, większość tych instytucji w państwach członkowskich UE przez długi czas była organami trójstronnymi, chociaż dziś coraz częściej w ich ramach działają również osoby fizyczne i przedstawiciele innych organów.

Wiąże się z tym kolejne główne ustalenie i wskazanie dotyczące polityki, które wynika z przeglądu i dotyczy mnogości podmiotów i procesów zaangażowanych w skuteczne wspieranie zapewniania zgodności z przepisami i tworzenia lepszych praktyk. W wielu pozycjach literatury specjalistycznej poświęconej interwencjom BHP skoncentrowano się na pojedynczych interwencjach podejmowanych przez jeden główny podmiot, taki jak usługa zapobiegania, krajowy podmiot regulujący w sprawach BHP, przedstawiciel związku zawodowego, organizacja pracodawców lub organ wspólny, agencja ubezpieczeń społecznych bądź dowolna inna organizacja. Dokładniejszy opis rzeczywistości takich interwencji pokazuje jednak, że trzeba skoordynować działania wielu podmiotów i procesów, aby je wdrożyć i obsługiwać, a zwłaszcza zapewnić ich zrównoważony charakter oraz możliwość przenoszenia. Pełniejszy opis czynników decydujących o powodzeniu lub niepowodzeniu takich interwencji wymagał włączenia analizy szerszych kontekstów, przy odpowiednim uwzględnieniu wspomagających lub szkodliwych skutków innych zaangażowanych procesów i podmiotów instytucjonalnych. Podobny wniosek wyciągnięto z ustaleń obszernego przeglądu EU-OSHA dotyczącego udanych interwencji w zakresie BHP w mikroprzedsiębiorstwach i małych przedsiębiorstwach¹. Jest on również zgodny z aktualnym, szerzej zakrojonym rozumowaniem na temat zapewniania zgodności z przepisami i należy go uznać przy projektowaniu interwencji oraz w badaniach mierzących ich skuteczność. Kwestie te stanowią również podstawę zaleceń dotyczących dalszych badań przedstawionych szczegółowo w sprawozdaniu końcowym.

W komentarzach do niektórych pozycji literatury poddanych przeglądowi widnieje silny argument, że skuteczne zarządzanie zapobieganiem w zakresie BHP wymaga większego zaangażowania ze strony agencji krajowych w zapewnianie przywództwa, a także odzwierciedlenia tego w polityce. Sugeruje się, że BHP nie różni się zasadniczo pod tym względem od innych aspektów regulacji finansowych i rynkowych. W bieżącej literaturze wskazano, że skoordynowane, innowacyjne podejścia do propagowania zgodności – wykorzystujące wiele procesów i podmiotów przemysłowych zależnie od okoliczności – mają większe szanse na skuteczność w przypadku wyzwań związanych z obecnymi i powstającymi scenariuszami gospodarczymi i zawodowymi niż podejścia bardziej jednostronne. Zadanie osiągnięcia takiej koordynacji nie jest jednak łatwe. Z ograniczonej liczby udanych dotychczas inicjatyw wynika, że prawdopodobieństwo skuteczności tego podejścia jest większe, jeśli istnieje silne przywództwo wspierające dane kombinacje regulacyjne. W przeglądzie stwierdza się, że agencje państwowe są lepiej przygotowane do pełnienia tej roli niż większość innych zaangażowanych podmiotów instytucjonalnych.

¹ <https://osha.europa.eu/en/themes/safety-and-health-micro-and-small-enterprises>

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) stawia sobie za cel uczynienie Europy bezpieczniejszym, zdrowszym i wydajniejszym miejscem pracy. Agencja bada, opracowuje i rozpowszechnia wiarygodne, wyważone i bezstronne informacje na temat bezpieczeństwa i zdrowia w pracy oraz organizuje ogółouropejskie kampanie informacyjne. Agencja została ustanowiona przez Unię Europejską w 1994 r. i ma siedzibę w Bilbao w Hiszpanii; zrzesza ona przedstawicieli Komisji Europejskiej, przedstawicieli rządów państw członkowskich, przedstawicieli organizacji pracodawców i pracowników, a także czołowych specjalistów z każdego z państw członkowskich UE i państw spoza UE.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy

Santiago de Compostela 12, piętro 5
48003 Bilbao, Hiszpania
Tel.: +34 944358400
Faks +34 944358401
E-mail: information@osha.europa.eu
<http://osha.europa.eu>



Publications Office
of the European Union