

Jak Norwegia promuje przestrzeganie przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy: rola inspekcji pracy i służb prewencyjnych

Streszczenie

Autorzy: Rolf K. Andersen i Johanne Stenseth Huseby.

Zarządzanie projektem: Ioannis Anyfantis i Lorenzo Munar, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA).

Niniejsze streszczenie przygotowano 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 nie należy ich utożsamiać ze stanowiskiem EU-OSHA.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy ani żadna osoba działająca w jej imieniu nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania poniższych informacji.

© Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2024

Powielanie jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku wykorzystywania lub powielania zdjęć lub innych materiałów, które nie są objęte prawami autorskimi Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, należy uzyskać zgodę bezpośrednio od właścicieli praw autorskich.

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

Szybko zmieniający się świat pracy, zwłaszcza pod względem nowych form zatrudnienia, modeli biznesowych, charakteru pracy i skutków globalizacji, stawia wiele wyzwań w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) oraz poprawy BHP. W opublikowanym w 2021 r. raporcie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) zatytułowanym „Poprawa zgodności z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy: ogólny przegląd” podkreślono brak danych, informacji i wiedzy na temat roli inspektoratów pracy i służb prewencyjnych we wspieraniu przestrzegania przepisów BHP na poziomie UE. Dlatego też EU-OSHA zdecydowała się przeprowadzić studia przypadków w Norwegii, Niemczech, Polsce, Portugalii i Irlandii, a następnie dokonać analizy porównawczej tych pięciu krajów. W niniejszym raporcie¹ przedstawiono wyniki projektu badawczego przeprowadzonego w Norwegii.

Norweski Urząd Inspekcji Pracy jest agencją rządową podlegającą Ministerstwu Pracy i Włączenia Społecznego. Urząd zatrudnia około 600 pracowników i składa się z biura centralnego – Dyrekcji – siedmiu biur regionalnych i 16 biur lokalnych w całym kraju. Najważniejszym rozporządzeniem dotyczącym BHP w Norwegii jest ustawa o środowisku pracy (WEA). W ramach tego projektu koncentrujemy się na następujących dwóch działaniach:

- tradycyjne i nowatorskie działania w zakresie egzekwowania prawa prowadzone przez Urząd Inspekcji Pracy; oraz
- codzienne działania prowadzone przez wewnętrzne lub zewnętrzne służby prewencyjne.

Celem tego badania jest przeanalizowanie różnych inicjatyw służących ponownemu rozważeniu skuteczności metod egzekwowania przepisów oraz opracowaniu elastycznych strategii ich efektywnego wykorzystania. Badanie to obejmuje raport krajowy, a także sześć studiów przypadku² opartych na rozmowach przeprowadzonych z łącznie 27 kluczowymi informatorami. Ponadto opracowano dwa

¹ Pełna wersja raportu jest dostępna na stronie internetowej: https://osha.europa.eu/en/publications/norways-approach-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-role-labour-inspectorate-and-prevention-services?check_logged_in=1

² Do tych sześciu studiów przypadku nawiązuje się w raporcie w sposób ciągły. Przypadki są numerowane jako „przypadek NO1”, „przypadek NO2” itd., przy czym „NO” odnosi się do Norwegii. Bardziej szczegółowe wyjaśnienie znajduje się w rozdziale dotyczącym metodyki.

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *Norwegian Labour Inspectorate's risk-based strategy: supporting occupational safety and health compliance (case NO1)*. [Strategia norweskiej Inspekcji Pracy oparta na analizie ryzyka: wspieranie przestrzegania przepisów BHP (przypadek NO1)]. Dokument dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/norwegian-labour-inspectorates-risk-based-strategy-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no1>

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *Norway's inter-agency anti-crime cooperation: supporting occupational safety and health compliance (case NO2)*. [Współpraca międzyagencyjna Norwegii w zakresie zwalczania przestępczości: wspieranie przestrzegania przepisów BHP (przypadek NO2)]. Dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-inter-agency-anti-crime-cooperation-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no2>

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *Norway's experience and lessons learned from the COVID-19 pandemic: supporting occupational safety and health compliance (case NO3)*. [Doświadczenia i wnioski Norwegii wyciągnięte z pandemii COVID-19: wspieranie przestrzegania przepisów BHP (przypadek NO3)]. Dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-experience-and-lessons-learned-covid-19-pandemic-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no3>

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, *Norwegian Labour Inspectorate's call service: supporting occupational safety and health compliance (case NO4)*. [Usługa telefoniczna norweskiej Inspekcji Pracy: wspieranie przestrzegania przepisów BHP (przypadek NO4)]. Dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/norwegian-labour-inspectorates-call-service-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no4>

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *Norway's occupational health service: supporting occupational safety and health compliance (case NO5)*. [Norweska służba medycyny pracy: wspieranie przestrzegania przepisów BHP (przypadek NO5)]. Dokument dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-occupational-health-service-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no5>

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *Norway's Regional Safety Representatives: supporting occupational safety and health compliance (case NO6)*. [Regionalni przedstawiciele ds. bezpieczeństwa w Norwegii: wspieranie przestrzegania przepisów BHP (przypadek NO6)]. Dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-regional-safety-representatives-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no6>

dokumenty orientacyjne³ na temat roli inspekcji pracy i służb prewencyjnych we wspieraniu przestrzegania przepisów.

Co roku norweski Urząd Inspekcji Pracy otrzymuje pismo w sprawie przydziału od Ministerstwa Pracy i Włączenia Społecznego. Pismo to zawiera ramy finansowe i określa priorytety ministerstwa dla Urzędu Inspekcji Pracy, m. in. cele i wymogi w zakresie sprawozdawczości na następny rok. Główne cele Urzędu w ciągu ostatnich trzech lat pozostały takie same: (1) działania prewencyjne w zakresie BHP, 2) poważne i godziwe warunki pracy oraz 3) dumping społeczny i przestępstwa związane z pracą.

W tych studiach przypadków przyglądamy się bliżej głównym elementom priorytetów norweskiego Urzędu Inspekcji Pracy w ciągu ostatniej dekady, strategii Urzędu opartej na ryzyku, międzyagencyjnej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, usłudze telefonicznej i wnioskom wyciągniętym z pandemii COVID-19. Studia przypadków dotyczą również jednej z centralnych zewnętrznych służb prewencyjnych – służby medycyny pracy (BHP). Ponadto przyglądamy się również jednej z usług prewencyjnych, która jest bardziej specyficzna dla norweskiego systemu BHP i, o ile nam wiadomo, nie występuje w innych krajach europejskich, czyli programowi regionalnych przedstawicieli ds. bezpieczeństwa (RVO).

Urząd Inspekcji Pracy wdraża *strategię inspekcji opartą na analizie ryzyka*. Ze względu na dużą liczbę przedsiębiorstw Urząd nie jest w stanie przeprowadzić kontroli we wszystkich z nich w rozsądnym terminie. Strategia ma na celu dotarcie do przedsiębiorstw, których pracownicy są najbardziej narażeni na ryzyko zachorowania, odniesienia obrażeń lub wykorzystywania ze względu na warunki pracy. Urząd opracował wskaźnik prognostyczny, klasyfikujący przedsiębiorstwa do czterech różnych grup ryzyka na podstawie danych z poprzednich inspekcji oraz krajowych statystyk z norweskiego urzędu statystycznego (Statistics Norway) i Narodowego Instytutu Zdrowia w Pracy w Norwegii, a także zgłoszeń. Wskaźnik powstał w oparciu o uczenie maszynowe, które umożliwia rozpoznawanie w przedsiębiorstwach cech powszechnie związanych z tego typu ryzykiem. Oprócz wskaźnika, przy wyborze miejsca przeprowadzania kontroli niezwykle istotne jest także doświadczenie inspektorów, ich wiedza specjalistyczna i znajomość lokalnych warunków. Wszystkie te środki zapewniają Urzędowi skuteczną strategię poprawy przestrzegania zasad BHP w życiu zawodowym w Norwegii.

Współpraca międzyagencyjna w zwalczaniu przestępczości to współpraca między norweskim Urzędem Inspekcji Pracy, norweskim Urzędem Pracy i Opieki społecznej, policją i norweskim Urzędem Skarbowym mająca na celu zwalczanie przestępczości związanej z pracą w życiu zawodowym w Norwegii. W ośrodkach przedstawiciele każdej agencji pracują w grupach wiedzy i kontroli, zbierając informacje i przeprowadzając inspekcje w przedsiębiorstwach podejrzewanych o popełnianie przestępstw związanych z pracą. Jednym z aspektów tych działań jest ujawnianie naruszeń przepisów dotyczących warunków pracy. Przykładem są naruszenia przepisów BHP w celu osiągnięcia zysku, czyli obszar, w którym praca związana z bezpieczeństwem i higieną pracy oraz przestępstwa związane z pracą są ze sobą ściśle powiązane. Jako jedną z głównych korzyści współpracy wskazano wspólną siedzibę agencji, dzięki której mogą one szybko podejmować decyzje i dzielić się wiedzą specjalistyczną. Ponadto wyrażono obawy dotyczące wyzwań związanych z wymianą poufnych informacji między agencjami. Aby sprostać temu wyzwaniu, w 2022 r. wdrożono rozporządzenie.

Pandemia uderzyła w norweskie społeczeństwo i życie zawodowe zimą 2020 r. W tym samym roku Urząd Inspekcji Pracy otrzymał od ministerstwa kolejne pismo nakazujące mu podjęcie działań ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa w norweskich miejscach pracy. Urząd szybko rozpoczął przeprowadzanie kontroli w tym celu, ale kładł nacisk na inne narzędzia niż przed pandemią. Przeprowadzano więcej kontroli cyfrowych i kontroli dokumentów. Liczba kontroli w 2021 r. była taka sama, jak w roku poprzedzającym pandemię i wyniosła prawie 12 tys. Rząd zdecydował również, że

³ Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *Enforcement and guidance activities carried out by the Norwegian Labour Inspection Authority – Considerations and transferability*. [Działania egzekucyjne i doradcze prowadzone przez norweską Inspekcję Pracy – rozważania i możliwości dalszego wykorzystania]. Dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/enforcement-and-guidance-activities-carried-out-norwegian-labour-inspection-authority-considerations-and-transferability>

Zob. EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, *External prevention services in Norway – Considerations and transferability* [Zewnętrzne usługi prewencyjne w Norwegii – rozważania i możliwości dalszego wykorzystania]. Dokument dostępny pod adresem: <https://osha.europa.eu/en/publications/external-prevention-services-norway-considerations-and-transferability>

zakwaterowanie zapewniane przez pracodawców pracownikom przebywającym na kwarantannie musi zostać zatwierdzone przez Urząd Inspekcji Pracy. W 2021 r. wpłynęło ponad 7000 wniosków o zakwaterowanie, z czego zatwierdzonych zostało 77%.

Usługa telefoniczna norweskiego Urzędu Inspekcji Pracy w zakresie poradnictwa i doradztwa. W ramach tej usługi pracodawcom, pracownikom, przedstawicielom ds. bezpieczeństwa i innym osobom udzielane są informacje i wskazówki dotyczące kwestii BHP zgodnie z WEA, ustawą o powszechnym stosowaniu przepisów i dodatkowymi przepisami w zakresie działania Urzędu. Otrzymywane są pytania dotyczące różnych kwestii, od problemów psychospołecznych po problemy dotyczące środowiska pracy związane z układem mięśniowo-szkieletowym. Zapytania klasyfikuje się w 80 różnych kategoriach, przy czym najczęściej powtarzającą się kategorią są godziny pracy. Usługa telefoniczna umożliwia udzielanie odpowiedzi na pytania przez telefon, czat i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Niedawno wprowadzono także chatbota opartego na algorytmie. We współpracy z centrum obsługi pracowników zagranicznych, w ramach usługi telefonicznej odpowiedzi udzielane są w kilku językach. Usługa ta odegrała również kluczową rolę w udzielaniu odpowiedzi na pytania związane z pracą w czasie pandemii COVID-19.

W ciągu ostatnich siedmiu lat *program służby medycyny pracy* był kilkakrotnie oceniany. Oceny te wykazały, że znaczna część kadry kierowniczej i przedstawicieli ds. bezpieczeństwa uważa, że systemy BHP przyczyniają się do zwiększenia wysiłków na rzecz tworzenia dobrych i zdrowych warunków pracy. Szacuje się, że czysty zys z programu BHP wyniesie 1,3 mld koron norweskich (NOK) (około 114 270 000 euro w momencie pisanego tekstu). Niemniej jednak grupa ekspertów wskazała, że istnieje pole do poprawy, podkreślając, że służby BHP powinny przede wszystkim koncentrować się na pomocy przedsiębiorstwom w systematycznej pracy w zakresie BHP, a nie na zapewnianiu osobistej opieki zdrowotnej pracownikom. We współpracy z partnerami społecznymi rząd wprowadził szereg zmian w przepisach dotyczących programu BHP, wzmacniając nacisk w WEA na BHP jako na usługę przede wszystkim prewencyjną.

Program regionalnych przedstawicieli ds. bezpieczeństwa jest rozszerzeniem przepisów WEA dotyczących przedstawicieli ds. bezpieczeństwa, które stanowią, że wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 10 pracowników są zobowiązane do wybrania przedstawiciela ds. bezpieczeństwa. Przedstawiciel ds. bezpieczeństwa może wstrzymać pracę, działania robocze lub używanie niebezpiecznego sprzętu w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia. Aby chronić mniejsze firmy z narażonych branż, tj. budownictwa, usług sprzątanin, hotelarstwa i gastronomii, utworzono system RVO. RVO nadzorują pracę w przedsiębiorstwach, które nie wybrały własnego przedstawiciela ds. bezpieczeństwa; mogą oni pełnić rolę przedstawiciela ds. bezpieczeństwa w firmie do czasu, aż firma wybierze takiego przedstawiciela. W 2022 r. RVO odwiedzili blisko 7000 przedsiębiorstw. Działając w charakterze przedstawiciela ds. bezpieczeństwa, RVO może przerwać niebezpieczne prace. Najczęściej zdarza się to w sektorze budowlanym; w 2022 r. w tym sektorze RVO wstrzymywali pracę zgodnie z sekcją 6-3 WEA łącznie 1696 razy.

We wszystkich sześciu studiach przypadku informatorzy wskazali, że istnieją cenne aspekty działalności inspekcji pracy oraz wewnętrznych i zewnętrznych służb prewencyjnych, które mogą być również istotne dla państw członkowskich UE. Niemniej jednak w każdym przypadku ważne są pewne specyficzne dla danego kraju czynniki, takie jak przepisy, zezwolenia, zarządzenia różnych ministerstw, ustalenia dotyczące finansowania, instytucje badawcze i tym podobne. W związku z tym przy omawianiu możliwości dalszego wykorzystania tych działań i usług w innych państwach członkowskich UE należy wziąć pod uwagę również ich interpretację, a także dostosowania krajowe.

W ramach niniejszego badania naszym celem było przedstawienie przeglądu działalności norweskiego Urzędu Inspekcji Pracy oraz służb prewencyjnych BHP. Jednakże dwutorowe podejście Urzędu, obejmujące egzekwowanie przepisów i udzielanie wskazówek, wraz z innymi zewnętrznymi i wewnętrznymi służbami prewencyjnymi, w istotnym zakresie przyczynia się do budowania kultury bezpieczeństwa w życiu zawodowym w Norwegii.

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, zrównoważone i bezstronne informacje na temat bezpieczeństwa i higieny pracy oraz organizuje ogólnoeuropejskie kampanie informacyjne. Agencja została ustanowiona przez Unię Europejską w 1994 r. i ma siedzibę w Bilbao w Hiszpanii; zrzesza przedstawicieli Komisji Europejskiej, rządów państw członkowskich, organizacji pracodawców i pracowników, a także czołowych specjalistów z każdego z państw członkowskich UE i oraz z innych państw.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy

Santiago de Compostela 12, 5. piętro

48003 Bilbao, Hiszpania

E-mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>