

Безопасните и здравословни условия на труд са грижа на всеки. Добре е за теб. Добре е за бизнеса.

Анализ на определящите фактори за практиката по безопасност и здраве на работното място в избрани държави членки на ЕС

Резюме

Съдържание

Въведение.....	1
Методи	2
Констатации	2
Заклучения	4

Въведение

Целта на настоящия проект беше да се установи как средата, в която работи едно предприятие, засяга начина, по който то управлява безопасността и здравето при работа (БЗР). Той представлява част от продължението на Европейското проучване на предприятията относно новите и възникващите рискове (ESENER) на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA). ESENER и неговите вторични анализи показваха, че въпреки че целта на европейската рамкова Директива 89/391/ЕИО е да осигури на работниците във всички държави членки общо минимално равнище на защита от свързани с работата рискове, точният начин, по който тези законодателни разпоредби се превръщат в мерки за управление на БЗР на работното място, се различава значително в различните държави, както и според промишления сектор и размера на организацията. Това подчертава значението на средата, в която се извършва управлението на БЗР, за определянето на формата и възприетия подход, по отношение на това управление. Редица контекстни фактори определят тази среда, като най-важните са традициите в нормативното регулиране, индустриалните отношения и социалната защита, както и техните текущи стил и особености. Допълнителни важни фактори от контекста са инфраструктурата за подкрепа по БЗР (например наличие и компетентност на услугите за специализирана подкрепа и информация), както и по-общи условия като икономическия климат, обучението и квалификацията на работната сила, структурата на пазара на труда и организацията на труда.

За своя отправна точка проектът използва утвърдената идея, че държавите членки на ЕС могат да бъдат групирани в различни комбинации за целите на сравнението според характеристиките, които са от особен интерес за планирания анализ. Въз основа на съществуващите данни за сравнителните условия в контекста на регулирането по БЗР изпълнителите на проучването определиха седем групи от държави с широка степен на сходно влияние на контекста върху подходите и особеностите на нормативното регулиране, трудовите отношения, системите за социална защита и други национални регулаторни, икономически и социални характеристики, които вероятно влияят върху действието на регулаторните изисквания относно управлението на БЗР. Тези групи бяха:

1. Централна: Австрия, Белгия, Германия, Лихтенщайн, Люксембург, Нидерландия, Швейцария.
2. Северна: Дания, Финландия, Исландия, Норвегия, Швеция.
3. Ирландия, Обединеното кралство.
4. Южна/Латинска: Франция, Гърция, Италия, Португалия, Испания.
5. Източна: България, Хърватия, Чешка република, Унгария, Полша, Румъния, Словения, Словакия, Турция.
6. По-малки южни държави: Кипър, Малта.
7. Балтийски държави: Естония, Латвия, Литва.

Това безспорно е широко групиране и неизбежно включването на отделни държави членки в съответната група не е най-подходящото в определени случаи. Въпреки това групите отразяват най-общо прилагането на подходите към управлението на риска, които са в основата на Рамковата директива и съставляват част от посоката на развитие на ориентираното към процеса регулиране на въпросите на здравето и безопасността в рамките на различните традиции на регулиране на БЗР в целия ЕС. От тези групи авторите подбраха държави членки, които да включат в проекта, с намерението избраните за проучването държави да бъдат от една страна представителни за тяхната група, а от друга — прагматична страна — такива, че техните

контакти и обществено достъпната информация да позволят ефективно проучване. Избраните държави членки бяха:

1. Централна: Германия.
2. Северна: Швеция.
3. Обединеното кралство.
4. Южна/Латинска: Франция, Испания.
5. Източна: България.
6. По-малки южни държави: Кипър.
7. Балтийски държави: Латвия.

Методи

Като част от продължението на ESENER проектът възприе за своя основа трите широки области, към които беше насочено проучването и неговите последващи вторични анализи: управление на безопасността и здравето при работа; управление на психосоциалния риск и участие на работниците и техните представители в тези две области. Целта на проучването беше:

- да се предостави описание и обоснован анализ на най-важните фактори, засягащи начина, по който БЗР се управлява на работното място — т.е. средата;
- да се разгледа как средата засяга тези три широки области — т.е. въздействието на средата върху практиките по БЗР.

За да се постигнат тези цели, беше възприет прагматичен и иновативен подход на комбинирани методи, който включваше проучване на документи, вторичен анализ на данните от ESENER и събиране на нови качествени данни. За новите качествени данни беше сметнато, че е изключително важно основните експертни познания от всяка от избраните държави членки да бъдат съчетавани активно с по-обща експертни становища както на равнище ЕС, така и на по-общо международно равнище. За да се постигне това, бяха създадени две експертни групи. Както националната експертна група, така и Консултативният съвет, бяха съставени от експерти от всяка от избраните за проучването държави членки, като Консултативният съвет включваше и международно признати експерти от и извън ЕС. Екипът на проучването по проекта изготви рамка с насоки и обобщения на съответни данни от ESENER, които да се използват в помощ на всеки от националните експерти, когато изготвя документ, описващ как характеристиките на регулаторната рамка, традициите в трудовите отношения и други определящи фактори засягат управлението на здравето и безопасността при работа в предприятията в техните държави членки. Тези документи бяха разпространени в Консултативния съвет преди международната работна среща, на която двете експертни групи и екипът на проучването по проекта разгледаха и обсъдиха по-задълбочено документите и темите на проучването.

Документите от работната среща, заедно с данните от ESENER, преразгледани от изпълнителите на проучването, бяха

използвани като основа за констатациите и материалите, представени в доклада.

Констатации

Констатациите са насочени към трите основни области на интерес на ESENER: управлението на здравето и безопасността при работа, управлението на психосоциалния риск и участието на работниците и техните представители. Във всеки от случаите авторите очертават факторите, които са се проявили като оказващи важно влияние върху различията между избраните държави членки, установени в данните от ESENER.

Управление на здравето и безопасността при работа

С първия от четирите вторични анализа на ESENER, които предшестваха настоящия проект, беше извлечен единен измерител на обхвата на управлението на БЗР, който позволи характеризането на предприятия в един по-продължителен период от време. Прилагането на този измерител спрямо избраните държави членки и регулаторните групи, за които те са представителни, показва значителни различия. По-специално, предприятията от Швеция и Обединеното кралство, както и по-общо тези от северната група, имаха най-високи средни резултати, показващи наличието на най-голям брой мерки за управление на БЗР, а тези от групата на Балтийските държави, на по-малките южни държави и от централната група имаха най-ниски средни резултати. В северните държави и в Ирландия и Обединеното кралство действието на националните процес-ориентирани регулаторни стандарти, наблюдаващи на подхода на участие по отношение на управлението на БЗР, значително предшества Рамковата директива — с около 20 години. Ето защо тези разлики в данните от ESENER показват, че значение има не само характеризането на средата чрез определяне на цели вместо според предписателни законодателни подходи, но също и равнището и степента, в която тези подходи са заложили в регулаторния режим на дадена държава членка (т.е. степента на съответствие между подхода на ЕС, основан на процеса, и съществуващите институции, системи и структури на държавата). По-специално, регулаторните системи с по-дълга традиция в основаното на процеса и участието управление на БЗР, за които поради това прилагането на Рамковата директива в най-ниска степен е представлявало предизвикателство, се свързват с по-високи равнища на прилагане на управленски практики за БЗР.

Станиовищата на националните експерти по проекта потвърдиха тази констатация. Също така се счита обаче, че в рамките на този широк контекст редица други фактори и характеристики също оказват влияние. Те действат на няколко равнища и включват: предполагаемите разходи за прилагане на БЗР и спазване на законодателството — като се включват разходите, очаквани от работодателите (финансови, технически и времеви разходи), тези които се очакват от служителите (сигурността на тяхното работно място) и тези, които се очакват от създателите на политики на национално равнище и на равнище ЕС (икономическата и административната тежест за предприятията); помощната инфраструктура, с която разполагат

предприятията — както по отношение на специализирани услуги и информация, така и на подкрепа, мониторинг и правоприлагане от страна на инспекцията по труда, а също и по-общия икономически и политически климат — по-специално икономическата криза и свързаните с нея промени на пазара на труда и договарянето на трудовите отношения.

Управление на психосоциалния риск

ESENER и неговите по-ранни вторични анализи показаха и съществени връзки между управлението на безопасността и здравето при работа и управлението на психосоциалните рискове. По-конкретно, предприятията с добро управление на общите рискове, свързани с БЗР, управляват по-добре и психосоциалните рискове, въпреки че управлението на психосоциалните рискове в голяма степен изостава от управлението на общите рискове, свързани с БЗР. Разглеждането на данните от ESENER от страна на изпълнителите на проучването потвърди тази йерархична връзка и отново показва разнообразни равнища по отношение на мерките за управление на психосоциалния риск: от Швеция и северната група на най-високото равнище на скалата до Кипър и групата на по-малките южни държави — на най-ниското равнище. Разглеждани заедно, тези констатации показват, че управлението на психосоциалния риск може да се счита за модерна съставна част от управлението на БЗР, която, като такава, неминуемо се влияе от подобен набор от фактори — нещо, което нашите експерти също потвърдиха. Освен това те представиха и други три взаимно свързани фактора, които оказват въздействие върху управлението на БЗР, по-специално върху управлението на психосоциалните рискове, всеки от които се фокусира към установяването на риска и неговото значение за безопасността, здравето и благоденствието на работниците. На първо място традициите в проучването на БЗР на национално равнище както общо, така и конкретно по отношение на психосоциалните рискове и тяхното управление, са основни стимулиращи фактори за обсъждане и развитие за създателите на политики и лицата, имащи отношение към БЗР, както и за обществото като цяло, а също така и за национални разисквания по определенията и приоритетите на БЗР на социално и политическо равнище. Второ, ролята на социалните партньори е основна не само по отношение на това широко обсъждане, но също и за способстване на практическото прилагане на знанията от проучванията в практиката на работното място. И трето, политиката и законодателството на равнище ЕС определят важни ориентири за държавите членки, може би по-специално за тези, в които традициите по отношение на проучванията и експертния опит на национално равнище са по-слабо установени.

Участие на работниците в управлението на БЗР

Както управлението на безопасността и здравето при работа, така и управлението на психосоциалните рискове са тясно свързани с третата област на интерес в проучването — участието на работниците в управлението на БЗР. В по-ранния вторичен анализ на ESENER, който беше насочен към представителството на работниците, беше направено заключението, че съчетаното въздействие на участието на работниците и техните представители и високата степен на ангажираност на ръководството по отношение на управлението

на БЗР, е било свързвано с отчетените положителни данни за мерките за управление на здравето и безопасността при работа както общо, така и по отношение на психосоциалните рискове. Освен това тази работа показва, че съчетаването на участието на работниците и ангажираността на ръководството се среща в по-голяма степен в държавите с по-установени подходи към участието в управлението на БЗР в техните регулаторни системи в сравнение с държавите, в които тези подходи са резултат от по-неотдавнашни законодателни промени. Това отново стана очевидно при разглеждането на данните от ESENER, с пропорционално по-голям брой на участниците в проучването от Швеция и Северните държави, както и от групата на Обединеното кралство и Ирландия, които съобщават, че такова важно съчетаване на фактори е съществувало в тяхното предприятие.

Констатациите на изпълнителите на проучването обаче показват също, че в държавите, в които вариантът на ЕС на основано на процес и участие нормативно регулиране не се съвместява изцяло със собствените условия на държавите членки, отклоненията отразяват структурните различия в системите на трудовите отношения в тези държави и степента на тяхната утвърденост. В резултат на това в някои по-нови или значително реформирани системи ролята на представителството на работната сила не е добре развита или подкрепена по отношение на управлението на БЗР (например държавите от бившия Съветски блок), докато в други, които са силно развити, прекомерното налагане на модела на ЕС се превърна в предизвикателство поради тяхната инфраструктура от институции, структури и процеси, в които формирането на концепцията за БЗР е доста различно (например централната роля на съвета по труда при подхода за съвместно участие в Германия). Освен това фактори, като ролята на контрола по законодателството, осигуряването на ресурси за подходящо обучение и предоставяне на информация на представителите на работниците и присъствието на силни профсъюзи с активна ангажираност към въпросите на безопасността и здравето, също бяха определени като оказващи съществено влияние.

Определящи фактори

Данните от ESENER, подкрепени с констатациите в докладите на националните експерти по проекта, показват, че прилагането на националните мерки за транспониране на изискванията на ЕС по отношение на управлението на безопасността и здравето при работа не е еднакво както по отношение на прилагането, така и на оперативните резултати. Няколко фактора на контекста и средата бяха определени като оказващи влияние върху практиката за управление на БЗР като цяло и конкретно по отношение на психосоциалния риск, както и върху ролята на представителството и консултирането на работниците в тези две области. Тези фактори действат на няколко равнища и водят до различни резултати в различните държави членки, отразявайки различните обстоятелства и традиции в държавите. Те попадат в пет широки категории:

- ЕС и наднационалните въздействия, включително:
 - Рамковата директива и други директиви.
 - По-общите политически влияния и въздействия на политиките (като например степента на наблягане

върху БЗР и минималното прилагане на, например, споразумението на социалните партньори в ЕС относно свързвания с работата стрес).

- Изискванията за „Европеизация“ за присъединяване.
- Икономическата криза.
- Националното управление, нормативно регулиране и система по БЗР, включително:
 - Регулаторния подход (по-специално, степента, в която системите, основани на процеса и участието, са заложили в традиционните подходи, структури и разпоредби за различните форми на участие и консултиране).
 - По-общите политически влияния и въздействия на политиките (например степента на наблюдаване върху БЗР, дерегулирането и ролята на специалистите в областта на здравето при работа, както и продължителността и задълбочеността на проучванията и политическото внимание върху специфични области като психосоциалните рискове).
 - Инспекцията по труда (например традициите и промените по отношение на предоставяната от тях подкрепа, насочеността на вниманието, особеностите на правоприлагането и обезпечаването с ресурси).
- Трудовите отношения, профсъюзите и организациите на работодателите и процесите, включително:
 - Мнението на служителите (например мерките за представителство и консултиране на работниците и равновесието на силите между труда и капитала).
 - Социалния диалог (по-специално традициите и относителната зрялост на системите на трудовите отношения и предоставянето на подкрепа от социалните партньори).
- Икономическото реструктуриране, включително:
 - Промените в икономиката, работната сила и пазара на труда.
 - Размера на предприятието.
 - Разходите (включително разходите за прилагане и спазване за законодателството, очаквани от работодателите и служителите).
 - По-общите политически влияния и въздействия на политиките (например подкрепа за осигуряване на представителство).
- Други свързани системи (например социално благополучие, здравеопазване и т.н.), включително:
 - Приоритетност и наличие на данни относно БЗР (например разбирането на равнището на работното място на понятията и условията на управлението на БЗР, основано на процес, и наличието на надеждни данни за БЗР).
 - Специализираните услуги (включително тяхното качество, независимост и отражението им върху експертния опит на предприятията).
 - Застрахователните агенции и другите институции.

Заклучения

С констатациите от проекта бяха установени пет широки категории определящи фактори, които действат на няколко равнища и водят до различни резултати при различни обстоятелства. Въпреки това общото най-често срещано условие от средата споделяно от всички проучвани държави беше промяната. Промяна е настъпила в целия спектър на реструктурирането и реорганизацията на труда и на реструктурирането и препозиционирането на по-общите икономически, регулаторни, политически и културни условия, в които се проявява тя, което се отразява както на осъществяването на общото управление на здравето и безопасността и на психосоциалния риск, така и на ролята на представителството на работниците и във връзка с това — на безопасността, здравето и благосъстоянието на работниците.

Следователно констатациите показват, че определящите фактори за управленските практики по отношение на БЗР се проявяват в динамична среда. **Управленските процеси** (както общо по отношение на здравето и безопасността при работа, така и тези, които са насочени конкретно към психосоциалните рискове, както и ролята на представителството и консултирането на работниците в рамките на двата вида) са в основата на тази среда и са заложили в непосредствените елементи на влияние, които се установяват в националните **системи по БЗР** (включително субекти представляващи специалните интереси на профсъюзите и работодателите по отношение на БЗР, групи по интереси в същата област, професионални органи и отделни специалисти в областта на БЗР, като всички те са част от научната, медицинската и правната система; процесът за национални разисквания по управлението на здравето и безопасността, включително политиките на заинтересованите страни и обсъждането на реформата в регулирането на БЗР; и процесите, чрез които се дефинират проблемите и решенията в рамките на научната/медицинската и правната система и как това определяне се отразява на официалните участници във вземането на решения относно БЗР в национален мащаб). Тези **управленски процеси и национални системи по отношение на здравето и безопасността** от своя страна се повлияват от три други области, които са взаимно свързани. Тези три области са:

- **Управлението** като цяло, при което елементи като неговата организация и структура, неговите политики по отношение на приемливите равнища на отклонение и съответствие и на регулирането/дерегулирането въздействат върху регулирането на управлението на БЗР и във връзка с това върху неговата практика.
- **Отношенията между капитала и труда**, включително структурата и функционирането на пазара на труда и промените в тях, трудовото законодателство, действието на профсъюзите, националните системи на индустриалните отношения и степента на корпоративизма, проявяващ се в националните системи.
- Националната **икономическа система** от гледна точка на състоянието на националната икономика, промените в насочеността на производството (например от стоки към услуги в държавите, които включихме в проучването)

и организационното реструктуриране, което беше основна характеристика на икономическото развитие през последните двадесет години.

Както отбелязахме, тази среда не е постоянна, а по-скоро е подложена на непрекъсната промяна във времето, която през последните десетилетия беше бърза и сериозно повлия на факторите, определящи управленските практики по отношение на БЗР във всички държави, които включихме в проучването. Тези промени включваха:

- Дължащи се на глобализацията и свързаното с нея реструктуриране на пазара на труда, бюджетния дефицит и спадът в развитието на профсъюзите.
- Промени в политическия състав на правителствата и отражението им върху политиките на регулаторните органи и върху социалните, икономическите и (дори) професионалните субекти.

В допълнение, всичко това е обект на въздействие от страна на ЕС, както и на други наднационални влияния, както в рамките на политиката за БЗР, така и по отношение на връзката на тази политика с по-общите икономически и социални политики на ЕС. Освен това е важно да се има предвид, че тези области на влияние над средата, в която се осъществяват управленските процеси, не само оказват въздействие върху управлението на БЗР пряко на работното място, но също и взаимодействат и взаимно си влияят, със следващите от това последици и съчетани въздействия върху практиките за управление на БЗР.

Авторите поясняват в своя доклад, че са наясно с ограниченията на настоящото проучване. Първо, като ориентиран към политиката проект с ограничен срок и бюджет, настоящата работа протече като дейност за проучване на експертните гледни точки относно политиката и определящите фактори за управлението на БЗР. Поради това, вместо да бъде резултат от конкретна аналитична техника, докладът представлява съчетание на тези експертни становища и като такъв трябва да се разглежда като експертна гледна точка, основана на няколко източника на доказателства, а не като анализ, строго основан на доказателства. Второ, количествените данни, които се използват в проекта, притежават свои недостатъци. Както се отбелязва на други места, данните на ESENER се получават от предприятия, които работят „в зоната с най-добри резултати от целия спектър на управлението на БЗР“, те не включват преки измерители на резултатите за БЗР и чрез тях не могат да бъдат определени качеството или ефективността на свързаните с БЗР мерки, прилагани в предприятието. Други данни относно здравето и безопасността, използвани в настоящия доклад, са свързани с подобни ограничения и тъй като са от разнообразни източници, не са пряко съпоставими и в най-добрия случай предлагат само една непълна гледна точка. Въпреки това констатациите от тях са в съответствие с тези от редица други източници и са подкрепени с европейски данни за травматизма, които показват, че тези държави, чиито проучвания сочат, че постигат най-добри резултати в скалата, а именно северните държави и Обединеното кралство и Ирландия, всъщност имат и най-ниски нива на травматизма. Поради това авторите считат, че: тези констатации са надеждни и обосновани и че те могат да се използват в голяма степен като основа за допълнителни

качествени изследвания на определящите фактори за практиката на управлението по БЗР на работното място и на връзките между тях, които в своя аналитичен модел те са очертали като водещи в рамките на динамичната и бързо променяща се среда, в която се извършва това управление.

И накрая, авторите считат, че от техния анализ произтичат две основни послания към създателите на политики. Първо, много от определящите фактори за добра практика, установени от тях, се променят по начин, който показва, че в бъдеще те ще имат по-слабо положително въздействие върху БЗР. Настоящата и бъдещата стратегия на равнище ЕС трябва да бъде съобразена с това в известна степен. Второ, въздействието на насоките на ЕС върху държавите членки, независимо дали са регулаторни или политически, се различава в огромна степен в зависимост от съществуващите национални инфраструктура и процеси.

От гледна точка на усъвършенстването на добрите практики и намаляването на вредата, причинявана от неблагоприятни въздействия на работното място, следва, че създателите на политики в ЕС трябва да бъдат изключително чувствителни към тези въпроси, когато разработват наднационални стратегии. Това означава още, че е грешно да се допуска, че по отношение на определящите фактори за добрата практика във всички държави членки в рамките на ЕС е постигната „обща позиция“. Поради това от гледна точка на подобряването на превенцията и качеството на условията на труд за милиони европейски граждани техните констатации сочат убедително, че не е намаляла необходимостта от надеждна стратегия за превенцията по отношение на безопасността и здравето при работа от страна на ЕС с цел да се осигури значим и чувствителен ориентир за продължаването на националните усилия в това отношение в бъдеще.

Допълнителна информация

Анализ на определящите фактори за практиката по безопасност и здраве на работното място в избрани държави членки на ЕС, 2013 г. — Доклад — Достъпен на: <https://osha.europa.eu/bg/publications/reports>

Анализ на определящите фактори за практиката по безопасност и здраве на работното място в избрани държави членки на ЕС, 2013 г. — Приложение — Достъпно на: <https://osha.europa.eu/bg/publications/reports>

Допълнителна информация е достъпна на: www.esener.eu

Автори: David Walters, Emma Wadsworth (Университет в Кардиф), Michael Quinlan (Университет „Нов Южен Уелс“).

Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA) допринася за превръщането на Европа в по-безопасно, по-здравословно и по-продуктивно място за работа.

Агенцията проучва, разработва и разпространява надеждна, балансирана и безпристрастна информация за безопасността и здравето и организира общоевропейски кампании за повишаване на осведомеността. Агенцията, която е създадена от Европейския съюз през 1996 г. и е със седалище в Билбао, Испания, обединява представители на Европейската комисия, правителствата на държавите членки, организации на работодателите и работниците, както и водещи експерти от всички държави и извън тях.

Европейска агенция за безопасност и здраве при работа

Gran Vía 33, 48009 Bilbao, ИСПАНИЯ

Тел. +34944794360

Факс. +34944794383

Ел. поща: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>



Служба за публикации

ISBN 978-92-9240-069-9



9 789292 400699