

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja chce poprawić poziom bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy.

STRONY ZAINTERESOWANE: pracownicy, przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni.

**ZALETY:**

- W obliczu dużej liczby wypadków śmiertelnych przy pracy i strat wydajności spowodowanych problemami zdrowotnymi pracowników, konsekwentne wdrożenie i regularny przegląd istniejących przepisów w zakresie bezpieczeństwa jest w zasadzie niezbędny.
- Zaangażowanie w ten proces partnerów społecznych na poziomie UE jest właściwe – są oni w stanie opracować odpowiednie rozwiązania, ponieważ – jako strona bezpośrednio zainteresowana – mają lepszą niż ustawodawca pozycję do oceny kosztów i korzyści wynikających z konkretnych działań na rzecz bezpieczeństwa

WADY:

- Wykorzystywanie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu usprawnienia działania krajowych inspektoratów pracy jest nieuzasadnione – czuwanie nad przestrzeganiem krajowych przepisów jest bowiem wyłącznym zadaniem Państw Członkowskich i powinno być finansowane z wpływów podatkowych.

TREŚĆ**Tytuł**

Komunikat na temat **Strategicznych Ram UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014-2020. Sygnatura COM(2014) 332 z 6 czerwca 2014 r.**

Streszczenie› **Tło i cele**

- Wypadki w miejscu pracy:
 - corocznie powodują śmierć ponad 4 tys. pracowników;
 - sprawiają, że corocznie ponad trzy miliony pracowników w UE jest nieobecnych w pracy przez co najmniej trzy dni.
- Powoduje to:
 - koszty dla przedsiębiorstw wynikające z przestoju;
 - koszty dla sektora publicznego wynikające z uszczupień podatkowych i wydatków związanych z zabezpieczeniem społecznym.
- Zdaniem Komisji, inwestycje w podniesienie poziomu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy są „opłacalne”.
- Opisany komunikat zawiera „Strategiczne Ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014-2020”. Komisja zamierza z ich pomocą podnieść jakość i warunki pracy w UE.
- „Strategiczne Ramy”:
 - wskazują „wyzwania” w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, a wśród nich:
 - skuteczniejsze egzekwowanie przepisów;
 - skuteczniejsze zapobieganie chorobom zawodowym;
 - walkę ze skutkami starzenia się społeczeństw.
 - wskazują „strategiczne cele” Komisji Europejskiej oraz
 - określają działania, dzięki którym cele te mają zostać osiągnięte.
- Wdrożenie strategicznych ram będzie wymagało działań ze strony:
 - Państw Członkowskich;
 - Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA);
 - Komitetu Doradczego ds. bezpieczeństwa i zdrowia (ACSH);
 - Komitetu Starszych Inspektorów Pracy (SLIC);
 - partnerów społecznych.

› **Cel strategiczny 1: Ulepszenie i aktualizacja krajowych strategii**

- Państwa Członkowskie:
 - dostosują krajowe strategie w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy do wymogów wynikających z nowych ram strategicznych UE oraz
 - wskażą „punkty kontaktowe”, odpowiedzialne za realizację krajowych strategii.
- Komisja zamierza:
 - stworzyć bazę danych na temat wszystkich krajowych strategii oraz
 - organizować spotkania przedstawicieli krajowych „punktów kontaktowych”, poświęcone wymianie dobrych praktyk.

› **Cel strategiczny 2: Ułatwienie przestrzegania przepisów przez małe firmy**

- Zdaniem Komisji, dla małych i średnich przedsiębiorstw, a w szczególności dla mikroprzedsiębiorstw, wdrożenie i przestrzeganie przepisów jest trudne.
- By umożliwić bezpłatne przeprowadzanie w małych i średnich firmach ocen ryzyka związanego z pracą w poszczególnych branżach, EU-OSHA opracowała „Interaktywne Narzędzie Online do Oceny Ryzyka” (OiRA).
- Wspólnie z OSHA, Komisja zamierza:
 - opracować wytyczne w zakresie wdrażania przepisów, uwzględniające specyfikę małych i średnich przedsiębiorstw, oraz
 - udzielać Państwom Członkowskim technicznego i finansowego wsparcia we wdrażaniu OiRA.

› **Cel strategiczny 3: Skuteczniejsze egzekwowanie przepisów**

- Przedsiębiorstwa i pracownicy często dowiadują się o regulacjach w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dopiero przy okazji wizyty inspektora pracy.
- W UE pracuje ok. 9 tys. inspektorów, przeprowadzających ok. 1,5 mln inspekcji rocznie.
- Państwa Członkowskie – „w związku z ograniczeniami budżetowymi” – będą korzystać z Europejskiego Funduszu Społecznego, by zapewnić działanie większej liczby inspektorów.
- W porozumieniu z Komitetem Starszych Inspektorów Pracy (SLIC), Komisja zamierza:
 - sporządzić wykaz potencjału kadrowego oraz zasobów inspektoratów pracy;
 - ocenić program wymiany/szkoleń inspektorów pracy i – gdy okaże się to konieczne – zaproponować modyfikacje w tym zakresie, a także
 - ocenić efektywność sankcji nakładanych przez Państwa Członkowskie za niestosowanie się do przepisów.

› **Cel strategiczny 4: Uproszczenie istniejących przepisów**

- Komisja ocenia obecnie 24 obowiązujące dyrektywy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, by określić możliwe uproszczenia przepisów i zmniejszyć zbędne obciążenia administracyjne. Komisja skupia się głównie na przepisach dotyczących małych i średnich firm działających w „sektorach o niskim ryzyku”.
- Państwa Członkowskie również przeanalizują krajowe regulacje dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, by określić możliwe uproszczenia i zmniejszyć obciążenia administracyjne.
- Wyniki swoich prac Komisja wykorzysta przy przeglądzie ram strategicznych, zaplanowanym na rok 2016.

› **Cel strategiczny 5: Nowe ryzyka związane z pracą, zapobieganie im i problem starzenia się społeczeństw**

- Zmiany technologiczne, wprowadzanie nowych produktów i materiałów – np. nanocząsteczek – może pociągać za sobą powstawanie nowego rodzaju zagrożeń dla zdrowia w miejscu pracy.
- Komisja chce:
 - wspierać wymianę dobrych praktyk na temat sposobów podnoszenia poziomu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy, szczególnie w przypadku kobiet i pracowników w starszym wieku;
 - identyfikować i rozpowszechniać dobre praktyki w zakresie zapobiegania problemom ze zdrowiem psychicznym, spowodowanym pracą;
 - szerzej rozpowszechniać wyniki prac EU-OSHA dotyczących zagrożeń dla zdrowia oraz
 - wspierać rehabilitację i reintegrację [pracowników] w ramach kampanii „Zdrowe i bezpieczne miejsce pracy” w latach 2016-17.

› **Cel strategiczny 6: Sprawniejsze gromadzenie danych statystycznych i opracowanie bazy informacji**

- Od 2013 r. Państwa Członkowskie muszą corocznie przekazywać Komisji Europejskiej dane na temat wypadków przy pracy [Rozporządzenie (EU) 349/2011].
- Komisja zamierza:
 - wspólnie z krajowymi urzędami statystycznymi:
 - przeanalizować te dane pod kątem ich wiarygodności, porównywalności i aktualności.
 - do końca 2016 r. przeanalizować możliwość poprawy dostępności danych na temat chorób zawodowych;
 - wspólnie z ACSH i krajowymi ekspertami opracować bazę danych na temat zagrożeń dla zdrowia, na które narażeni są pracownicy.
 - do końca 2015 r. przeanalizować, jak poprawić informacje na temat kosztów i korzyści działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy oraz
 - do końca 2015 r. opracować system („tablicę wyników”) służący monitorowaniu – przy użyciu „wskaźników – wdrażania unijnych ram strategicznych przez Państwa Członkowskie.
- EU-OSHA:
 - opracuje bazę dobrych praktyk w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz
 - przeprowadzi w UE kampanie uświadamiające, wykorzystując przede wszystkim „media społecznościowe”.

› **Cel strategiczny 7: Poprawa koordynacji na poziomie UE i krajowym**

- Komisja uważa się za międzynarodowego pioniera w dziedzinie troski o bezpieczeństwo i higienę pracy.
- Komisja chce:
 - wspierać państwa kandydujące oraz potencjalne państwa kandydujące w dostosowywaniu ich przepisów do wymogów UE;
 - wzmocnić współpracę z Międzynarodową Organizacją Pracy (ILO), Światową Organizacją Zdrowia (WHO) oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),
 - współpracować z ILO przy realizacji inicjatyw grupy G20 – tworzonej przez 19 najbardziej rozwiniętych i uprzemysłowionych państw świata oraz UE – mających na celu poprawę poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy w ramach światowego łańcucha dostaw;

- zwrócić większą uwagę na kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy przy podpisywaniu porozumień między UE a krajami trzecimi, dotyczących wolnego handlu i inwestycji.

› Wykorzystanie funduszy UE

- Obecnie jedynie 13 Państw Członkowskich wykorzystuje Europejski Fundusz Społeczny do współfinansowania działań na rzecz poprawy poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy.
- Komisja wzywa Państwa Członkowskie do aplikowania o środki z Europejskiego Funduszu Strukturalnego i Inwestycyjnego (ESIF), Programu na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych (EaSI) oraz Programu Ramowego UE na rzecz Badań i Innowacji „Horyzont 2020”.

› Dialog społeczny

- Na poziomie UE partnerzy społeczni zawarli sektorowe i międzysektorowe porozumienia dotyczące kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy.
- Partnerzy społeczni:
 - będą udzielać wskazówek dotyczących „podnoszenia świadomości” wśród małych i średnich firm w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
 - opracują „innowacyjne rozwiązania” ograniczające znane ryzyka;
 - będą pomagać Komisji w ocenie obowiązującego prawa UE.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do kwestii pomocniczości.

Tło polityczne

Od końca lat 70. stworzono cały zestaw regulacji, określających minimalne unijne wymogi w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Strategie Wspólnoty na lata 2002-2006 oraz 2007-2012 [COM(2007) 62] przewidywały koordynację wysiłków na rzecz poprawy poziomu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy na poziomie UE. Ramy Strategiczne na lata 2014-2020 oparte są na ocenie realizacji Strategii Wspólnoty na lata 2007-2012, wynikach konsultacji społecznych, rezolucji Parlamentu Europejskiego [A7-0409/2011] oraz uwagach zgłoszonych przez ASHC i SLIC.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcje generalne	Dyrekcja generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (prowadząca)
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca: Alejandro Cercas (Grupa Socjalistów i Demokratów, Hiszpania)
Procedura konsultacji	Konsultacje nie są prowadzone

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

W związku z tym, że pomimo obowiązywania stosownych przepisów wciąż notuje się dużą liczbę śmiertelnych wypadków przy pracy oraz straty wydajności spowodowane problemami zdrowotnymi pracowników, konieczne jest konsekwentne wdrożenie i regularny przegląd istniejących regulacji dotyczących bezpieczeństwa.

Tworząc przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy zawsze jednak trzeba starać się pogodzić swobodę prowadzenia działalności gospodarczej z prawem pracowników do najwyższego poziomu bezpieczeństwa.

Zaangażowanie partnerów społecznych w poprawę poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy jest właściwe: potrafią oni zadbać o wspomnianą równowagę lepiej od ustawodawcy, potrafią też stworzyć lepiej dopasowane rozwiązania, bo – jako strony bezpośrednio zainteresowane – mają lepszą niż ustawodawca pozycję do oceny kosztów i korzyści związanych z działaniami na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa.

Wykorzystywanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego do poprawy funkcjonowania inspektoratów w Państwach Członkowskich – co sugeruje Komisja – jest jednak absolutnie nieuzasadnione. Po pierwsze – monitorowanie przestrzegania prawa krajowego jest przede wszystkim zadaniem rządu, musi więc być finansowane z wpływów podatkowych Państw Członkowskich.

Po drugie, podnoszony przez Komisję argument dotyczący „ograniczeń budżetowych” jest nieprzekonujący – sprawniejsze kontrole ograniczyłyby liczbę absencji chorobowych, a w konsekwencji wpłynęły na zmniejszenie wydatków na zabezpieczenie społeczne oraz zwiększyły wpływy podatkowe. Z nadwyżką zrekompensowałoby to dodatkowe koszty związane z usprawnianiem inspekcji. Zatrudnienie większej liczby inspektorów przyniosłoby więc korzyści nawet bez angażowania środków UE. Jeśli miałyby być one wykorzystane na ten cel, równie dobrze mogłyby o nie zabiegać służby podatkowe, policja czy prokuratura.

Wpływ na efektywność oraz indywidualną swobodę wyboru

Przysługujące przedsiębiorcom prawo do swobodnego decydowania o kwestiach bezpieczeństwa i higieny pracy nie zostało ograniczone przez Komisję, bowiem powstrzymała się ona od proponowania zmian prawnych, mało tego – zapowiedziała na-

wet ograniczenie zbędnej biurokracji. Umożliwia to wypracowywanie odpowiednich rozwiązań przez partnerów społecznych oraz przedsiębiorstwa, przy uwzględnieniu indywidualnych, lokalnych uwarunkowań. Takie podejście zwiększa efektywność gospodarki.

Podobny efekt będzie miała planowana wymiana dobrych praktyk. Nie ma jednak przekonującego powodu, by priorytetowo traktować ochronę starszych pracowników i kobiet, dyskryminując w ten sposób pozostałych zatrudnionych.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Duża liczba absencji z przyczyn zdrowotnych niepotrzebnie osłabia wzrost gospodarki i zatrudnienia, powoduje też koszty gospodarcze, których części można byłoby uniknąć. Skuteczne rozwiązania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa mogą spowodować obniżenie tych kosztów.

Rozwiązania o charakterze ustawowym oraz kosztowne inwestycje realizowane przez przedsiębiorstwa są jednak często całkowicie zbędne, szczególnie w przypadku ochrony przed chorobami psychicznymi – wydatki na ochronę zdrowia w tym zakresie znacząco rosną. Tymczasem przestrzeganie podstawowych zasad dobrego zarządzania pracownikami, uelastycznienie godzin pracy oraz dbanie o właściwą równowagę między pracą a życiem prywatnym mogą doprowadzić do zmniejszenia obciążeń pracowników bez nakładania na przedsiębiorców wysokich kosztów wynikających z przyjętych regulacji. Komisja może wspierać Państwa Członkowskie w tym zakresie, pomagając w identyfikacji i wymianie dobrych praktyk, tak by przedsiębiorstwa poznały i mogły wdrożyć odpowiednie rozwiązania. W obliczu zmian demograficznych, podjęcie tych kroków ma kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiego tempa wzrostu.

Jeśli Komisja i Państwa Członkowskie – tak jak zapowiadają – skutecznie uproszczą obowiązujące przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, tak by zmniejszyć ponoszone przez firmy koszty biurokratyczne – co nie zaszkodzi interesom przedsiębiorców, a przynajmniej nie w porównywalnym stopniu – wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia będą wzmocnione.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Skuteczna i tania ochrona zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy zwiększy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Uprawnienia Komisji do publikowania komunikatów wynikają z art. 17 TEU. Stanowi on, że Komisja może podejmować działania, które uznaje za konieczne, by wspierać realizację ogólnych interesów UE.

UE ma uprawnienia w zakresie przyjmowania rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 153 (1) (a)). Kompetencje te obejmują również podejmowanie działań w zakresie bezpieczeństwa osób starszych i kobiet. Zmiany obowiązujących przepisów będą musiały zostać przeprowadzone w oparciu o te same kompetencje, które wykorzystano przyjmując nowelizowaną regulację.

Pomocniczość

Zgodność z zasadą pomocniczości zależy od ostatecznej treści zaproponowanych rozwiązań prawnych.

WNIOSKI

W obliczu dużej liczby wypadków śmiertelnych w miejscu pracy oraz strat wydajności spowodowanych problemami zdrowotnymi pracowników, konsekwentne wdrożenie i regularny przegląd istniejących przepisów dotyczących bezpieczeństwa są w zasadzie konieczne. Angażowanie partnerów społecznych w proces poprawy stanu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy jest słuszne: mogą oni opracować odpowiednie rozwiązania, gdyż jako strony bezpośrednio zainteresowane – mają lepszą niż ustawodawca pozycję do oceny kosztów i korzyści wynikających z działań na rzecz bezpieczeństwa.

Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego do poprawy funkcjonowania inspektoratów pracy w Państwach Członkowskich – co sugeruje Komisja – jest nieuzasadnione. Czuwanie nad przestrzeganiem krajowego prawa jest wyłącznym zadaniem Państw Członkowskich i dlatego musi być finansowane z dochodów podatkowych uzyskiwanych przez te Państwa.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl