

**Opinia Komitetu Regionów „Wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012”**

(2008/C 53/03)

KOMITET REGIONÓW

- Jest zdania, że państwa członkowskie potrzebują wspomnianej strategii jako istotnej podstawy do opracowania własnych strategicznych planów rozwoju na rzecz poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, które oddziałują w znaczący sposób zarówno na władze lokalne i regionalne, jak i na duże przedsiębiorstwa oraz MŚP.
- Podkreśla fakt, że władze lokalne i regionalne we wszystkich państwach członkowskich UE są jednym z ważniejszych pracodawców i dlatego są predestynowane do dawania przykładu we wszelkich inicjatywach w zakresie BHP. Z tego względu Komisja Europejska, realizując opracowaną strategię, powinna zwrócić szczególną uwagę na władze lokalne i regionalne.
- Podziela zdanie Komisji, że państwa członkowskie w strategii lizbońskiej przyznały, iż zagwarantowanie jakości w miejscu pracy i wydajności może wnieść istotny wkład w promowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W istocie brak skutecznej ochrony zapewniającej bezpieczeństwo i higienę pracy może prowadzić do absencji, na skutek wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a nawet do trwałej niezdolności do pracy. Kwestia ta jest nie tylko tragedią dla osób, których dotyczy, lecz także ma bardzo niekorzystny wpływ na gospodarkę. Ogromne koszty ekonomiczne związane z problemami w zakresie BHP hamują wzrost gospodarczy i mają negatywne skutki dla konkurencyjności przedsiębiorstw w UE.
- Uważa, że Wspólnota i państwa członkowskie potrzebują pilnie najnowszych, rzetelnych danych statystycznych, jak również systemu gromadzenia i przetwarzania danych, który dostarczać będzie przejrzystego obrazu sytuacji w zakresie wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Z tego względu zaleca rozpoczęcie pracy nad harmonizacją statystyk dotyczących wypadków przy pracy i chorób zawodowych w Unii Europejskiej.

**Sprawozdawca:** Uno SILBERT (EE/UEN-EA), przewodniczący rady gminy Kose

### Dokument źródłowy

Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Podniesienie wydajności i jakości w pracy: wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012”

COM(2007) 62 wersja ostateczna

## Zalecenia polityczne

### KOMITET REGIONÓW

#### Uwagi ogólne

1. Przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą dalszych wysiłków na rzecz poprawy jakości w pracy i podniesienia wydajności oraz opracowania wspólnotowej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012. Inicjatywa ta ma na celu zmniejszenie do 2012 r. o 25 % liczby wypadków przy pracy w UE-27 poprzez poprawę ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Byłoby to równocześnie istotnym wkładem w pomyślną realizację strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

2. Jest zdania, że państwa członkowskie potrzebują wspomnianej strategii jako istotnej podstawy do opracowania własnych strategicznych planów rozwoju na rzecz poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, które oddziałują w znaczący sposób zarówno na władze lokalne i regionalne, jak i na duże przedsiębiorstwa oraz MŚP.

3. Podkreśla fakt, że władze lokalne i regionalne we wszystkich państwach członkowskich są znaczącym pracodawcą i dlatego są predestynowane do dawania przykładu we wszelkich inicjatywach w zakresie BHP. Z tego względu Komisja Europejska, realizując opracowaną strategię, powinna zwrócić szczególną uwagę na władze lokalne i regionalne.

4. Podziela zdanie Komisji, że państwa członkowskie w strategii lizbońskiej przyznały, iż zagwarantowanie jakości w miejscu pracy i wydajności może wnieść istotny wkład w promowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W istocie brak skutecznej ochrony zapewniającej bezpieczeństwo i higienę pracy może prowadzić do absencji, na skutek wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a nawet do trwałej niezdolności do pracy. Kwestia ta jest nie tylko tragedią dla osób, których dotyka, lecz także ma bardzo niekorzystny wpływ na gospodarkę. Ogromne koszty ekonomiczne związane z problemami w zakresie BHP hamują wzrost gospodarczy i mają negatywne skutki dla konkurencyjności przedsiębiorstw w UE.

5. Wzywa Komisję do połączenia synergii politycznych między poszczególnymi instytucjami UE, państwami członkowskimi oraz przede wszystkim władzami lokalnymi i regionalnymi w perspektywie bezpieczeństwa i higieny pracy.

6. Uważa, że Wspólnota i państwa członkowskie potrzebują pilnie najnowszych, rzetelnych danych statystycznych, jak

również systemu gromadzenia i przetwarzania danych, który dostarczać będzie przejrzystego obrazu sytuacji w zakresie wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Z tego względu zaleca rozpoczęcie pracy nad harmonizacją statystyk dotyczących wypadków przy pracy i chorób zawodowych w Unii Europejskiej.

7. Uważa, że państwa członkowskie muszą dysponować krajową strategią na rzecz bezpiecznego środowiska pracy, opartą na strategii Komisji, obejmującą zagadnienia zatrudnienia oraz stosunków i warunków pracy.

8. Sądzi, że państwa członkowskie potrzebują sprawnego systemu ubezpieczeń w zakresie wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Stanowiłoby to zachętę z jednej strony do zwiększania bezpieczeństwa w miejscu pracy, a z drugiej — do rejestrowania wszystkich wypadków przy pracy oraz przypadków chorób zawodowych.

9. Podkreśla, że w ramach zarządzania ryzykiem należy poświęcić odpowiednią uwagę środkom prewencyjnym, które nie powinny być traktowane jako element kontroli. Zarządzanie ryzykiem obejmuje zarówno środki o charakterze prewencyjnym (proaktywne zarządzanie ryzykiem), jak i strategię „gaszenia pożarów” (reaktywne zarządzanie ryzykiem), a oba te podejścia muszą być jednakowo ważne.

10. Przyjmuje do wiadomości stwierdzenie Komisji, że chodzi tutaj o strategię na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012. Z tego względu należy uznać, że komunikat będący przedmiotem niniejszej opinii jest dokumentem strategicznym.

#### Opracowanie strategicznego planu rozwoju

11. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że opracowywanie strategicznego planu rozwoju (strategii) przebiega zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego.

12. Zwraca uwagę na dysonans w punkcie 5 pomiędzy podpunktem dotyczącym profilaktycznej kontroli medycznej (poprzez określone procedury) a podpunktem dotyczącym reagowania na zmiany społeczne i demograficzne (aspekty pokoleniowe). Ponadto w podpunkcie dotyczącym rehabilitacji pracowników posłużono się bardzo starymi danymi (z 1999 r.), które raczej z małym prawdopodobieństwem mogą mieć zastosowanie do strategii obejmującej okres do 2012 r. Należałoby przynajmniej przyjąć za podstawę strategię na lata 2002-2006.

*Misja, wizja i wartość*

13. Wyraża swoje zdziwienie, że z dokumentu strategii nie wynika jasno, na czym polega jej zadanie oraz jaka wizja jej przyświeca. W rezultacie w strategii nie sposób dostrzec ani wspólnego podejścia, ani celu ukierunkowanego działania Wspólnoty. Ponadto nie wiadomo dokładnie, na czym polega cel, jakie działania należy podjąć i dla kogo, ani też czemu ma służyć rozwiązanie tego problemu.

14. Uważa, iż istotne jest, by wskazać wspólne wartości państw członkowskich, które będą stanowić podstawę wspólnego działania i realizacji celów.

*Źródła strategicznego planu rozwoju*

15. Odnotowuje, że w przedstawionym dokumencie stwierdza się, iż strategiczny plan rozwoju ma dotyczyć lat 2007-2012. W ten sposób dokument wskazuje horyzont czasowy realizacji celów i środków przewidzianych w planie rozwoju, ale nie przedstawia ani harmonogramu, ani konkretnych związanych z nim celów.

16. Zwraca uwagę na fakt, że należałoby wskazać, jak często i w jakim zakresie kreślone obecnie plany mają być rewidowane (pozostawione bez rewizji przykładowo na trzy lata mogą stać się nieaktualne).

17. Wyraża zadowolenie z dużego udziału państw członkowskich w opracowaniu strategicznych planów rozwoju. Niemniej żałuje, że nie ułatwiono samorządom lokalnym i regionalnym uczestniczenia w ich opracowaniu, mimo że jest to proces, w którym ważny jest bliski kontakt z obywatelami. Pod tym względem samorządy lokalne i regionalne są nie tylko pracodawcami, ale również mogą być podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie tej polityki.

18. Opowiada się za zagwarantowaniem kontynuacji kierunków strategicznych nakreślonych we wspólnotowej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2002-2006.

19. Docenia osiągnięcie poprzedniej strategii polegające na uwrażliwieniu opinii publicznej na znaczenie bezpieczeństwa i higieny pracy jako elementów integrujących zarządzania jakością oraz czynników decydujących o wydajności i konkurencyjności.

20. Wyraża swoje zdziwienie, że w przedstawionej strategii ani nie wspomina się o zarządzaniu jakością w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, ani w ogóle nie porusza się kwestii zarządzania jakością.

21. Przyznaje, że liczne przedsiębiorstwa w państwach członkowskich UE, w tym również wiodące koncerny europejskie, opierają swoją działalność na systemie zarządzania jakością EFQM (European Foundation for Quality Management), którego istnienie należy uświadomić wszystkim państwom członkowskim. Chodzi tutaj o model skutecznej strategii, który zastosować można także w dziedzinie BHP.

22. Wzywa państwa członkowskie do przestrzegania najważniejszych zasad systemu zarządzania jakością EFQM, takich jak koncentracja na wynikach, nastawienie na potrzeby klienta, zgodność między przywództwem i celami, zarządzanie poprzez procedury i fakty, rozwój i zaangażowanie pracowników, rozwój partnerskiej współpracy i odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw. W ten sposób można wesprzeć działania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zwiększyć harmonizację ram prawnych w tej dziedzinie. Jednocześnie państwa członkowskie powinny postarać się zrozumieć oczekiwania poszczególnych grup interesów w społeczeństwie oraz właściwie na nie odpowiedzieć.

*Ocena obecnej sytuacji*

23. Uważa, że do oceny obecnej sytuacji potrzeba danych statystycznych odnoszących się do poszczególnych państw członkowskich lub ogólnych danych dotyczących Unii Europejskiej jako całości, i to w ujęciu czasowym, tak aby można było określić tendencje.

24. Podkreśla, że ocena obecnej sytuacji powinna obejmować analizę dostępnych wyników w podziale według obszarów, jak również analizę aktualnych problemów, możliwości i zagrożeń.

25. Stwierdza, że zagrożenia i ryzyko stały się z natury bardziej złożone i wzajemnie zależne. Z tego względu należy koniecznie oszacować potencjalne zagrożenia poprzez dokonanie analizy ryzyka oraz opracować metody zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem jego różnych rodzajów. Ogromne znaczenie w tym wypadku ma krytyczne spojrzenie na obecną sytuację, gdyż tylko wówczas możliwe jest wyznaczenie realistycznych celów.

26. Jest zdania, że dla realistycznego oszacowania wyobraźalnych szkód wynikających z potencjalnych zagrożeń ogromne znaczenie ma nie tylko uświadomienie sobie źródeł zagrożeń i ich łącznych skutków, lecz także ustalenie kryteriów oceny owych szkód. Dokonując oceny szkód, należy rozróżnić techniczne, psychologiczne, socjologiczne, kulturalne i gospodarcze aspekty zagrożeń.

27. Podkreśla, że państwa członkowskie powinny określić dokładnie sposób zbierania i zestawiania informacji, odpowiedzialne za to podmioty oraz procedury, jakie należy stosować. Często kwestii tej nie regulują przepisy deklaratywne, jednak bez teoretycznej i praktycznej podstawy, która byłaby zrozumiała dla wszystkich, nie można oczekiwać pozytywnych wyników.

28. Uważa, iż państwa członkowskie potrzebują pilnie solidnej podstawy metodologicznej w zakresie zarządzania ryzykiem, którą należy ponadto opracować zgodnie z zasadami naukowymi.

29. Stwierdza, że istnieje potrzeba ciągłego obserwowania zmian w zakresie warunków i czynników ryzyka, co pozwoli śledzić na bieżąco rozwój wypadków oraz stwierdzić ewentualne pojawienie się nowych czynników ryzyka.

30. Sądzi, że strategia powinna bardziej szczegółowo poruszać zagadnienie chorób zawodowych. Określając kryteria podziału chorób zawodowych, należy przyjąć odpowiednio elastyczne i jasne podejście, tak aby umożliwić ich klasyfikację z uwzględnieniem przyczyn powstawania.

31. Uważa, że istotne jest, by nie utrudniać diagnozowania chorób zawodowych w państwach członkowskich oraz aby wypłaty odszkodowań przebiegały w możliwie niezbiurokratyzowany sposób.

32. Uważa za niezbędne zapewnienie funkcjonalnego systemu prawno-administracyjnego, który gwarantować będzie rejestrację każdego wypadku przy pracy i każdej choroby zawodowej, co nie powinno jednak stanowić nadmiernego obciążenia szczególnie dla MŚP.

33. Opowiada się za dokładnym rejestrowaniem wypadków i chorób zawodowych oraz za opracowaniem strategicznych planów działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w miejscu pracy we wszystkich państwach członkowskich. Środki te nie powinny stanowić nadmiernego obciążenia dla MŚP.

34. Uznaje, że zasadnicze znaczenie ma kontrolowanie w państwach członkowskich wypełniania wymogów i przestrzegania przepisów dotyczących środowiska pracy, tak aby wykryć wszelkie niedoskonałości i zapobiegać zagrożeniom.

35. Potwierdza, że niedoskonałości w zakresie organizacji bezpieczeństwa pracy należą do najważniejszych przyczyn wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych. Każde utracone życie ludzkie i każdy dzień choroby oznacza dla każdego państwa członkowskiego, dla każdego samorządu lokalnego i regionalnego, dla wszystkich firm i MŚP istotne straty — wielokrotnie większe jednak są całkowite koszty dla społeczeństwa.

36. Odczuwa brak wyraźnego wskazania, że istnienie zdrowych czy sprzyjających zachowaniu zdrowia warunków w miejscu pracy i w społeczeństwie prowadzi do rozwoju zdrowych wzorców zachowań.

37. Pragnąłby, aby opracowując wspólne podejście strategiczne w organizacjach różnych państw członkowskich i starając się uzyskać obiektywne, adekwatne i porównywalne wyniki, stosowano klasyczne, ogólnie uznane metody analizy jak na przykład: SWOT, PEST, GAP, FFA czy CAF.

#### *Strategiczne cele*

38. Przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji, zgodnie z którą głównym celem wspólnotowej strategii pozostać ma stałe, trwałe i równomierne zmniejszanie liczby wypadków przy pracy w latach 2007-2012, oraz zgadza się z oceną Komisji, że ogólnym celem UE-27 we wskazanym okresie powinno być obniżenie liczby wypadków przy pracy i przypadków chorób zawodowych o 25 %, nawet jeżeli taki cel może się wydawać chwytem reklamowym.

39. Stwierdza, że strategiczne cele wiązać się muszą z jasnym przesłaniem. Trzeba wyraźnie wskazać, dokąd ostatecznie zmierzamy, tzn. co należy osiągnąć i w jakim terminie.

40. Zwraca uwagę, że cel strategiczny musi spełniać tzw. wymogi SMART, tj. musi być konkretny (specific), mierzalny (measurable), uzgodniony (agreed), realistyczny (realistic) i określony w czasie (timed). Cechy te zapewniają jasne określenie i wymierność zadań, z czego wynika założenie wspólnego ustalenia skal pomiarowych.

41. Zwraca uwagę, że cel strategiczny musi odpowiadać wymaganiom, co oznacza, że cele muszą wiązać się z określonym harmonogramem, tak aby można było kontrolować i mierzyć ich realizację. To prowadzi nas z kolei do koncepcji celów krótko- i długoterminowych, przez co staje się jasne, iż cel główny należy podzielić na mniejsze cele pośrednie, dzięki czemu można będzie dokładniej mierzyć postępy, kontrolować realizację i kierować nią.

42. Uważa, że należy pilnie ustalić system wskaźników dla państw członkowskich, który stanowić będzie podstawę do oceny sytuacji wyjściowej i docelowej, jak również efektywności podejmowanych środków. Wskaźniki te powinny cechować się przede wszystkim istotnością, konkretnością, wymiernością, solidnością i efektywnością nakładów.

#### *Środki zmierzające do realizacji celów*

43. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że poprzez zastosowanie obowiązujących przepisów Komisja wspiera MŚP oraz pragnie dostosowania ram prawnych do tendencji na rynku pracy i ich uproszczenia przede wszystkim z myślą o MŚP.

44. Podkreśla, że należy określić instrumenty dla środków przedstawionych w strategicznym planie rozwoju. Należy przez to rozumieć programy, główne projekty, inwestycje strategiczne czy też inne większe, szerzej zakrojone obszary działania, jak na przykład zadania rutynowe, które służyłyby realizacji postawionych celów.

45. Pragnie zauważyć, że w porównaniu z innymi zagadnieniami poruszana w punkcie czwartym kwestia stworzenia ram prawnych została omówiona zbyt szczegółowo. Różne aspekty życia społecznego należy systematycznie analizować na przykład w oparciu o zasadę PESTLE (Political, Economic, Social, Technical, Legal, Environmental). Rozważania należy prowadzić nie tylko w ogólnych ramach wspólnotowych, lecz także w kontekście poszczególnych państw członkowskich oraz powinny one obejmować obszar polityki, gospodarkę, kwestie społeczne, zagadnienia technologiczne, prawo i ochronę pracowników.

46. Opowiada się za wspieraniem tworzenia zakładowych programów promocji zdrowia w przedsiębiorstwach.

#### *Ramy finansowe i harmonogram*

47. Przypomina, że do nieodłącznych elementów dokumentu strategicznego należą ramy finansowe i harmonogram obejmujące oszacowanie całkowitych kosztów planu rozwojowego oraz ich podział na poszczególne lata i inne okresy.

48. Uważa za pożądane, by punkt poświęcony planowaniu i wdrażaniu rozwiązań mających na celu zmniejszanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i higieny pracy przewidywał przedstawianie jednolitych dokumentów dotyczących ram finansowych i harmonogramu, tak aby zapewnić porównywalność danych pochodzących z państw członkowskich i umożliwić ich analizowanie w kontekście całej Wspólnoty.

#### Struktura zarządzania

49. Stwierdza, że struktura zarządzania BHP obejmuje: opis koniecznych procesów koordynujących w odniesieniu do opracowywania, uzupełniania, realizacji i oceny planów rozwoju, a następnie sprawozdawczości w tym zakresie. Należy przy tym wskazać, jak zorganizowana jest współpraca, podział pracy i procedury przekazywania informacji zwrotnych między zaangażowanymi stronami.

50. Stwierdza, że opis struktury zarządzania BHP jest niezbędny w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie koordynacji, administracji i innych istotnych aspektów planu rozwojowego dla danego obszaru, jak również celem informowania innych zainteresowanych stron.

51. Zwraca uwagę na obowiązujące na całym świecie wytyczne Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (MOP), które zostały opracowane na prośbę Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO) ze względu na odrzucenie międzynarodowej normalizacji systemów zarządzania BHP i które powinny być i częściowo już są wdrażane na szczeblu krajowym przez poszczególne państwa. Wytyczne te są odzwierciedleniem wartości i instrumentów MOP w odniesieniu do systemów zarządzania BHP pracowników oraz ustanawiają podstawowe wymagania dla systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy, który ma prowadzić do trwałej poprawy w tej dziedzinie.

52. Stwierdza, że wspomniane podstawy metodologiczne przedstawione są w następującym dokumencie:

— Guidelines on Occupational, Safety and Health management systems, ILO-OSH 2001.

53. Stwierdza, że trwale działający system zarządzania BHP prowadzący do stałej poprawy BHP w miejscu pracy powinien obejmować następujące główne elementy:

- polityka bezpieczeństwa i higieny,
- organizacja,
- planowanie i wdrażanie,
- ocena,

— działania naprawcze.

*Wdrażanie oraz sprawozdawczość dotycząca wykonania, uzupełniania i zamknięcia strategicznego planu rozwoju*

54. Odnotowuje, że punkt dotyczący struktury strategicznego planu rozwoju odzwierciedla środki i cele do osiągnięcia w trakcie realizacji planu działań, a także szereg wyjaśnień w tym zakresie. Plan działań i plan rozwoju muszą być porównywalne oraz mieć wzajemnie dostosowaną strukturę.

55. Zaleca przedstawienie planu działań w formie tabeli, która określałaby dla każdej podgrupy cele, wskaźniki i środki, jakie należy podjąć do ich realizacji, jak również czynności, które mają być wykonane wraz z realizatorami, podmiotami finansującymi, a także źródłami i instrumentami finansowania.

56. Stwierdza, że należy przewidzieć rozwiązania uzupełniające na wypadek, gdyby w trakcie realizacji strategicznego planu rozwoju pojawiła się potrzeba zmiany ustalonych celów i środków lub wprowadzenia nowych celów i środków. Podejmując decyzję o uzupełnieniu planu lub zakończeniu jego realizacji, należy uwzględnić przede wszystkim stosowność ustalonych celów, skuteczność zastosowanych środków, jak również zaplanowane lub wprowadzone zmiany w zakresie finansowania i obszarów działania.

#### Ocena realizacji strategicznego planu rozwoju

57. Odnotowuje, że z chwilą osiągnięcia postawionych celów, na koniec okresu, którego dotyczy strategiczny plan rozwoju lub po jego pomyślnym wykonaniu, sporządza się sprawozdanie końcowe.

58. Zwraca uwagę, że w punkcie dotyczącym okresu przygotowania sprawozdań przez państwa członkowskie należy koniecznie podkreślić:

- parametry wskaźników odnoszących się do celów strategicznych, tzn. na ile zbliżono się do realizacji celów,
- bezpośrednie efekty podjętych środków,
- przegląd instrumentów zastosowanych przy realizacji planu rozwoju, wraz z odpowiednimi wyjaśnieniami,
- planowane lub wprowadzone zmiany dotyczące obszaru działania.

Sprawozdanie z wykonania strategicznego planu rozwoju musi odpowiadać pod względem układu i struktury zarówno planowi rozwoju, jak i planowi działań.

Bruksela, 28 listopada 2007 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Michel DELEBARRE