

# Kontekst i środki dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy stosowane w mikroprzedsiębiorstwach i małych przedsiębiorstwach w UE – projekt SESAME

Europejskie Obserwatorium Ryzyka  
Streszczenie

## Autorzy

David Walters i Emma Wadsworth, Centrum Badań nad Środowiskiem Pracy w Cardiff (Cardiff Work Environment Research Centre – CWERC) na Uniwersytecie Cardiff, dla grupy badawczej projektu Bezpieczne Małe Przedsiębiorstwa i Mikroprzedsiębiorstwa (SESAME).

## Podziękowania

W opracowywaniu niniejszego streszczenia uczestniczyli członkowie zespołów ds. badań kluczowych w projekcie SESAME: Monique Ramioul i Laurianne Terlinden, Instytut Badawczy ds. Pracy i Społeczeństwa, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); Peter Hasle, Jan Vang and Bjarke Refslund, Centrum Produkcji Przemysłowej, Aalborg University (CIP) oraz Ann-Beth Antonsson, Szwedzki Instytut ds. Badań nad Środowiskiem (IVL) (obie instytucje były odpowiedzialne za przygotowanie roboczych wersji rozdziału 6) oraz Lothar Lißner i Réka Zayzon, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP). Uwagi do projektu zgłaszali również członkowie większych zespołów badawczych w ramach grupy projektowej SESAME, w tym badacze z Politecnico di Milano (POLIMI), Wydziału Ekonomii i Administracji Biznesu Uniwersytetu Technicznego w Tallinnie (TTU) oraz z Instytutu ds. Rozwoju Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (INCDPM, Rumunia).

Podziękowania należą się również członkom Rady Doradczej projektu, do której należą Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan i Jukka Takala, za bardzo pomocne i wnikliwe komentarze na temat niniejszego sprawozdania, oraz Vicky Parkin za pomoc w przygotowaniu ostatecznego projektu dokumentu. Za uwagi dziękujemy również pracownikom EU-OSHA i przedstawicielom punktów centralnych.

Zarządzanie projektem: Małgorzata Milczarek, Marine Cavet – (EU-OSHA)

**Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu  
znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.**

**Numer bezpłatnej infolinii (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Więcej informacji na temat Unii Europejskiej można znaleźć w Internecie (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

ISBN: 978-92-9240-901-2

doi: 10.2802/57202

© Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

## Słowo wstępne

Mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa (MMP) stanowią trzon gospodarki Unii Europejskiej i są uważane za kluczowy czynnik napędzający wzrost gospodarczy i wspierający innowacje, wzrost zatrudnienia i integrację społeczną. Około połowa europejskiej siły roboczej to osoby zatrudnione w MMP. Skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy (BHP) w mikroprzedsiębiorstwach i małych przedsiębiorstwach jest niezbędne, aby zapewnić dobrostan pracowników i długoterminowe przetrwanie takich przedsiębiorstw na rynku. Statystyki i badania pokazują jednak, że zdrowie i bezpieczeństwo wielu pracowników MMP jest niewystarczająco chronione, a dobre zarządzanie BHP w takich przedsiębiorstwach pozostaje dużym wyzwaniem. Problem ten dostrzeżono w przyjętych przez Komisję Europejską strategicznych ramach UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014–2020. W dokumencie tym stwierdzono, że zwiększenie możliwości MMP w zakresie wdrażania skutecznych i wydajnych środków zapobiegania ryzyku stanowi jeden z kluczowych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy.

W odpowiedzi na istniejący rozdźwięk między wymogami BHP a praktyką w miejscu pracy EU-OSHA rozpoczęła szeroko zakrojony trzyletni projekt (2014–2017), którego celem jest określenie kluczowych czynników w obszarze polityki, strategii i rozwiązań praktycznych, które przyczynią się do poprawy sytuacji BHP w mikroprzedsiębiorstwach i małych przedsiębiorstwach w Europie. Projekt ten zlecono grupie badaczy tworzących konsorcjum „SESAME” („Safe Small and Micro Enterprises” – Bezpieczne Małe Przedsiębiorstwa i Mikroprzedsiębiorstwa) i ma trzy główne cele. Po pierwsze, dostarczy opartych na dowodach materiałów źródłowych na potrzeby zaleceń dotyczących polityki, wnosząc wkład w trwające obecnie dyskusje na temat europejskich przepisów BHP dotyczących małych przedsiębiorstw. Ponadto pozwoli na zidentyfikowanie dobrych praktyk w zapewnianiu prawidłowego zarządzania BHP na poziomie miejsca pracy oraz usprawni dalszy rozwój istniejących lub nowych narzędzi praktycznych, w tym interaktywnego narzędzia online do oceny ryzyka (OiRA). I wreszcie, wnioski z projektu będą użyteczne na potrzeby przyszłych badań, których celem będzie zwiększenie wiedzy na temat czynników warunkujących prawidłowe BHP w MMP działających w dynamicznie zmieniających się warunkach gospodarczych.

W sprawozdaniu przedstawiono wnioski z pierwszego etapu projektu, którego celem był przegląd aktualnego stanu wiedzy na temat BHP w MMP: co obecnie wiadomo i gdzie są luki, jaki jest poziom istniejących uregulowań BHP i ich skutki, jak wygląda kontekst zagadnienia, w tym przepisy prawne i oferowane wsparcie. Etap ten dostarczył solidnej bazy naukowej do dalszych działań w zakresie wspierania zaleceń dotyczących polityki i wymiany dobrych praktyk. W tym celu na dalszych etapach projektu badacze przyjrzą się bliżej małym i mikroprzedsiębiorstwom, aby zrozumieć z perspektywy pracodawców i pracowników, jakie są problemy i obawy związane z BHP na poziomie miejsca pracy. Kolejnym etapem będą dalsze badania przy współudziale decydentów, partnerów społecznych i ekspertów BHP, a ich celem będzie identyfikacja kluczowych elementów udanej polityki i strategii oraz skutecznych interwencji w miejscu pracy. W najbliższych latach EU-OSHA będzie publikować i rozpowszechniać wnioski z projektu, które wspierają formułowanie zaleceń dotyczących polityki i pokazują dobre praktyki wspierające poprawę BHP w MMP.

Christa Sedlatschek

dyrektor

## Streszczenie

Mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa (MMP) stanowią blisko 99% przedsiębiorstw w Unii Europejskiej (UE) i jest w nich zatrudnionych prawie 50% pracowników w UE. Przywołane dane liczbowe oraz rola tych przedsiębiorstw w społeczeństwie i gospodarce UE uzasadniają troskę o zapewnienie skutecznych środków zapobiegania zagrożeniu dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników takich firm. Z tego względu celem niniejszego opracowania była dogłębna, ogólnoeuropejska analiza aktualnego stanu wiedzy na temat sytuacji i doświadczeń w obszarze BHP w mikro- i małych przedsiębiorstwach. Przeanalizowano badania dotyczące charakteru mikro- i małych przedsiębiorstw oraz ich roli w gospodarce unijnej, miary znanego poziomu śmiertelności i zachorowalności związane z pracą w takich firmach, a także środki stosowane przez przedsiębiorstwa w celu wyeliminowania zagrożenia dla pracowników, z uwzględnieniem odpowiedniego kontekstu strukturalnego, gospodarczego i politycznego w państwach członkowskich UE. Dokument ma wspomóc dyskusję na temat dalszej polityki w tym ważnym obszarze, jednocześnie identyfikując istotne luki w aktualnym rozumieniu problemu.

Podejście przyjęte w niniejszym opracowaniu różni się od poprzednich badań pod kilkoma ważnymi względami.

Po pierwsze, skupiono się na odpowiedniej literaturze naukowej i wykorzystano solidne kryteria wyboru analizowanych materiałów. Krytycznie odniesiono się do piśmiennictwa, a w analizie środków BHP stosowanych przez mikro- i małe przedsiębiorstwa oraz strategii i zasobów, do jakich firmy te mają dostęp, zastosowano technikę oceny realistycznej, która umożliwiła określenie, w jakim stopniu dana pozycja powiększa wiedzę na temat tego, „co działa, dla kogo i w jakich kontekstach”.

Po drugie, większość badań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) w mniejszych organizacjach skupia się przede wszystkim na doświadczeniach i potrzebach właścicieli lub zarządzających, zakładając istnienie wspólnego interesu między nimi, ich przedsiębiorstwem oraz zatrudnianymi pracownikami. W obszernej literaturze na temat stosunków pracy i relacji produkcyjnych w małych przedsiębiorstwach wskazano jednak, że założenia te nie są do końca słuszne. Dlatego przegląd ukierunkowano na badania dotyczące kontekstu społecznego, gospodarczego i prawnego, w jakim sytuują się doświadczenia pracy w MMP. Po przyjęciu tego podejścia okazało się, że w przeciwieństwie do badań i literatury na temat większych organizacji istnieje niewiele analiz tych elementów w MMP. Przeoczenie to jest istotne z kilku względów, do których należą: wyzwania związane z uregulowaniem prawnym i kontrolą mikro- i małych firm, do których „trudno dotrzeć”; wpływ tej sytuacji na zmianę i przekierowanie strategii regulacyjnych; stopień „inteligencji” takich strategii (na przykład sposób, w jaki wykorzystują położenie mikro- i małych firm w łańcuchu wartości) w zwiększaniu zakresu lub skutków regulacji prawnych; kontekst polityczny i gospodarczy, w jakim doszło do zmian i przekierowania strategii oraz ich związek z dyskusją na temat przepisów, ryzyka i obowiązków prawnych ciążyących na małych i mikroprzedsiębiorstwach. Naszym celem było przeprowadzenie solidniejszej analizy społeczno-prawnej doświadczeń w obszarze BHP i odpowiednich uregulowań w mikro- i małych przedsiębiorstwach niż we wcześniejszych opracowaniach.

Po trzecie, wzięto pod uwagę wpływ kontekstu krajowego, w jakim znajdują się MMP w poszczególnych państwach członkowskich UE, i zauważono, że istnieją rozbieżności między państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o występowanie i jakość środków BHP w mikro- i małych przedsiębiorstwach. W analizie podzielono państwa członkowskie UE na grupy na podstawie wspólnych cech gospodarki, struktury pracy, uregulowań prawnych i administracji publicznej, aby zapewnić kontekst ułatwiający zrozumienie różnic w tym, „co działa i dla kogo” w środkach BHP stosowanych przez MMP w różnych państwach członkowskich UE.

Podsumowując, opracowanie zawiera analizę podstaw, mechanizmów i warunków kształtujących sytuację BHP pracowników MMP, przedstawioną w sposób przydatny na potrzeby badań naukowych i polityki. Celem opracowania jest krytyczny przegląd aktualnego stanu wiedzy na temat środków BHP i ich funkcjonowania w MMP, dostępnych strategii wspierania takich przedsiębiorstw, kontekstu gospodarczego i prawnego oraz konsekwencji luk w tej wiedzy dla przyszłych badań.

## Kluczowe ustalenia

Przeprowadzona analiza potwierdza znaczenie mikro- i małych przedsiębiorstw dla gospodarki UE. Świadczy o tym ich ważna rola społeczna, a bezpośrednio liczba takich przedsiębiorstw i ich znaczenie jako źródła zatrudnienia dla istotnej części siły roboczej w UE. Pośrednio o znaczeniu takich przedsiębiorstw dowodzi ich rola we wspieraniu funkcjonowania i produktywności większych organizacji, z którymi są powiązane w łańcuchach wartości poprzez usługi zewnętrzne oraz wykonawstwo i podwykonawstwo. Wyraźnie widać także, że z powodu powiązań między strategiami organizacyjnymi a biznesowymi oraz z uwagi na liczne ograniczenia dostępnych zasobów wiele takich MMP decyduje się na strategię cięcia kosztów („low road”), aby zapewnić sobie byt ekonomiczny i biznesowy. Wielu pracowników zatrudnionych w takich przedsiębiorstwach jest więc bardziej narażonych na gorsze warunki i niższą jakość pracy oraz proporcjonalnie większe ryzyko dla swojego zdrowia, bezpieczeństwa i dobrostanu.

Chociaż dane cechują się znaczną niepewnością, co utrudnia wiarygodną analizę porównawczą, w literaturze naukowej istnieją mocne dowody, że w mniejszych firmach dochodzi do proporcjonalnie większej liczby poważnych wypadków i wypadków śmiertelnych niż w dużych organizacjach. Dzieje się tak niezależnie od branży, która ma niewątpliwie duży wpływ na kwestie związane z BHP. Chociaż dowody na wpływ wielkości przedsiębiorstwa są trudniejsze do oceny, jeżeli chodzi o warunki pracy i skutki zdrowotne związane z pracą, w tym obszarze również znajdziemy wiele przykładów „słabych” wyników, a w literaturze nie ma dowodów sugerujących, że praca w MMP jest zdrowsza czy bezpieczniejsza od pracy w dużych przedsiębiorstwach. Dlatego istnieją uzasadnione powody do obaw co do środków BHP stosowanych w dużej części mikro- i małych przedsiębiorstw. Obawy te dotyczą w mniejszym lub większym stopniu wszystkich państw członkowskich UE.

Ustalenia wskazują, że istnieje zbiór czynników społeczno-ekonomicznych i regulacyjnych, które łącznie przyczyniają się do zwiększenia zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników znacznej części małych firm w stopniu większym niż ma w przypadku większych przedsiębiorstw w porównywalnych branżach. Pokrótce, wiele badań wskazuje na przyczyny słabego wdrażania środków zarządzania BHP w małych firmach. Należą do nich:

- słaba pozycja ekonomiczna wielu MMP i niskie nakłady, jakie mogą poczynić na infrastrukturę BHP,
- ograniczona wiedza, świadomość i kompetencje właścicieli/zarządzających w odniesieniu do samego BHP i odpowiednich wymogów prawnych,
- ograniczona zdolność do systematycznego zarządzania działalnością,
- podejście i priorytety, w których z uwagi na ograniczone zasoby i obawy o przetrwanie firmy na rynku kwestie BHP nie są najważniejsze.

Te słabe strony zbadano dokładniej, analizując badania dotyczące doświadczeń pracowników, stosunków pracy i uregulowań dotyczących BHP. Stwierdzono, że „ogólny i wielostronny brak zasobów” na cele BHP, z jakim boryka się wiele MMP, tkwi w szerszym kontekście społecznym, gospodarczym, prawnym i dotyczącym stosunków pracy oraz w strukturach i relacjach biznesowych, w jakich znajdują się MMP. Analiza literatury na ten temat przyczyniła się do zwrócenia uwagi na heterogeniczność MMP, nie tylko pod względem różnorodności instytucjonalnej, lecz także różnych doświadczeń w obrębie takich firm, w szczególności jeżeli chodzi o różnice między doświadczeniami pracowników a ich pracodawców.

Stwierdzono także, że badania dotyczące uregulowań BHP w MMP pokazują generalnie ograniczone zaangażowanie i słabe przestrzeganie przepisów po stronie właścicieli/zarządzających, w szczególności jeżeli chodzi o praktykę BHP. Sytuacja jest jednak złożona i różnorodna z uwagi na heterogeniczność MMP. Odnotowano występujące w literaturze typologie, których celem jest opisanie wzorców przestrzegania przepisów i ich przyczyn. Potwierdzają one tylko, że wiele MMP stosuje strategię cięcia kosztów, aby przetrwać na rynku, co zwiększa prawdopodobieństwo narażenia pracowników na niebezpieczeństwo i utratę zdrowia. W takich firmach kontrole częściej wykrywają niezgodności. Zidentyfikowano również nowe strategie regulacyjne, które mogą rozwiązać te problemy



i idą w parze z aktualnym stanowiskiem w literaturze naukowej dotyczącym korzyści z mieszanych środków prawnych w nowych podejściach do zarządzania gospodarczego i regulacji. W literaturze mało jest jednak potwierdzonych dowodów na ich skuteczność.

Jeżeli chodzi o strategie wspierające rozwój odpowiednich środków BHP w MMP, znaleziono pewne dowody na skuteczność niektórych interwencji. Z naszych ogólnych ustaleń wynika jednak, że badania w tym obszarze pozostają słabe, jeżeli chodzi o analizę kontekstu, w jakim występują interwencje, oraz możliwości ich przeniesienia na inny grunt. Dlatego stwierdzamy, że pomimo coraz większej dostępności literatury na temat różnych rodzajów interwencji wciąż potrzebna jest dalsza analiza tych zagadnień w szerszym zakresie, zanim będziemy mogli zrozumieć, „co działa, dla kogo i w jakich kontekstach”.

Z naszych ustaleń wynika, że istotnym dodatkowym czynnikiem warunkującym środki stosowane w miejscu pracy oraz ich wyniki jest kontekst krajowy. Analiza drugiego europejskiego badania przedsiębiorstw na temat nowych i pojawiających się zagrożeń (ESENER-2) wskazuje, że w państwach członkowskich, które najdłużej stosują wymogi prawne dotyczące zarządzania BHP, odnotowuje się więcej dobrych praktyk w tym obszarze niż w krajach, w których takie wymogi mają krótszą historię. Jak wykazano jednak w pełnym sprawozdaniu, spostrzeżenie to nadmiernie upraszcza prawdopodobnie bardziej złożoną sytuację faktyczną, ponieważ różnic między poszczególnymi krajami nie można wytłumaczyć jedynie czasem, jaki upłynął w każdym państwie członkowskim od przejścia do uregulowań normatywnych do tych opartych na procesach. Należy głębiej zbadać czynniki warunkujące te zmiany oraz rolę, jaką odgrywają w nich podmioty gospodarcze, państwo i społeczeństwo obywatelskie. W sprawozdaniu omówiono te czynniki bardziej szczegółowo.

Dane pochodzące z literatury wskazują na przykład, że wśród grup krajów, które wybrano do analizy, występują różnice dotyczące zdolności MMP do skutecznego reagowania na wyzwania biznesowe związane z globalizacją – przedsiębiorstwa w północnych i zachodnich państwach członkowskich radzą sobie inaczej niż te z krajów południowych i wschodnich. Może to mieć wpływ na liczbę takich przedsiębiorstw, które stosują strategie cięcia kosztów, w poszczególnych państwach członkowskich. Takie różnice prawdopodobnie nie będą wynikać jedynie ze swoistych cech MMP, ale raczej z interakcji między tymi firmami a kontekstem społecznym, politycznym, prawnym i gospodarczym, w jakim funkcjonują. Wiele badań dotyczy konsekwencji takich uwarunkowań pod względem takich zagadnień, jak rokowania zbiorowe i ustalanie płac, ale niewiele jest badań na temat ich wpływu na środki i wyniki BHP.

## Refleksje na temat ustaleń

Wiele źródeł opisuje MMP jako istotny element społeczeństwa i gospodarki UE. Różne miary wkładu takich przedsiębiorstw świadczą o tym, że nie tylko stanowią one istotne źródło zatrudnienia, ale także wspierają funkcjonowanie większych organizacji, które nierzadko osiągają „efektywność kosztową” poprzez przerzucanie kosztów i ryzyka na takie mniejsze firmy. Wskazują także, że w wielu takich sytuacjach konsekwencje takiego ryzyka są niewidoczne dla systemów sprawozdawczości i ewidencji, ponieważ nie wchodzi w ich zakres. Jest tak w szczególności, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że rosnąca gospodarka nieformalna w UE składa się przede wszystkim z małych i mikroprzedsiębiorstw.

Różne są doniesienia literaturowe na temat roli MMP w gospodarce. Niektóre opracowania, koncentrujące się na firmach szczególnie aktywnych w obszarach o dużej wartości dodanej, przedstawiają je jako historie sukcesu i ważnych graczy w obszarze rewitalizacji wzrostu gospodarczego. Inne opisują, że wiele przedsiębiorstw stosuje strategię przetrwania polegającą na cięciu kosztów. Są to firmy o ograniczonych zasobach, funkcjonujące na marginesie gospodarki, często na rynkach o niskich barierach wejścia i często jako podwykonawcy lub inne podmioty zależne od większych spółek, pozostając na niskim poziomie decyzyjności. Jeszcze inne źródła opisują MMP jako socjalnie zintegrowane, dające dużą satysfakcję, elastyczne i zróżnicowane miejsce pracy, wybierane celowo przez osoby o dużych umiejętnościach i mające duże znaczenie na rynku pracy. W innych opracowaniach znajdziemy jednak informacje na temat przewagi miejsc pracy niskiej jakości, zajmowanych przez stosunkowo słabo wykształconych lub w inny sposób defaworyzowanych pracowników o niskim poziomie umiejętności, narażonych na wykorzystywanie i zwolnienia. I wreszcie,

jak nakreślono wcześniej, solidna analiza naukowa pokazuje, że istnieje odwrotnie proporcjonalny związek między wielkością przedsiębiorstwa a częstością występowania poważnych wypadków i wypadków śmiertelnych, podczas gdy analiza mniej wiarygodnych wskaźników (takich jak wypadki powodujące czasową niezdolność do pracy i tym podobne) wskazuje niekiedy na inne wzorce, na przykład lepsze wyniki wśród mikroprzedsiębiorstw niż małych przedsiębiorstw.

Te bardzo spolaryzowane poglądy na temat MMP można wyjaśnić ograniczoną dostępnością wiarygodnych danych i heterogenicznością charakteryzującą MMP jako grupę. Pod tym względem nasze ustalenia są jednoznaczne. Jeżeli chodzi o środki mające zapewnić zdrowie, bezpieczeństwo i dobrostan pracowników MMP, to zarówno starsza literatura analityczna, jak i wyniki najnowszych europejskich badań sondażowych na ten temat konsekwentnie pokazują, że środki te są znacznie słabiej rozwinięte w mniejszych miejscach pracy niż w ich dużych odpowiednikach i że prawidłowość ta jest niezależna od branży czy kraju. Chociaż nie wszystkie przedsiębiorstwa można tak opisać, znacząca część MMP stosuje strategie cięcia kosztów, a wiele z nich działa w branżach tradycyjnie związanych z dużym ryzykiem występowania obrażeń fizycznych i chorób. Istnieją też dowody na związek między tymi spostrzeżeniami a nieproporcjonalnym poziomem słabych środków i wyników BHP oraz niską jakością miejsc pracy w dużej części takich przedsiębiorstw. Są to ważne obszary do dalszych badań, skłaniające także do refleksji na temat kontekstu politycznego.

## Kontekst polityczny

Nietrudno zauważyć, że w ostatnich dziesięcioleciach w dominujących strategiach polityki gospodarczej w UE i jej państwach członkowskich uznaje się MMP za jeden z filarów wzrostu gospodarczego i dąży się do umocnienia ich pozycji poprzez wsparcie ekonomiczne i prawne mające na celu promowanie elastyczności i usuwanie ograniczeń działalności. Chociaż taka polityka może uwalniać od sztywnych uregulowań BHP, jednocześnie może też promować strategię cięcia kosztów stosowaną przez dużą część MMP, ponieważ ułatwia to przetrwanie słabym firmom o ograniczonych zasobach. Tworzą się warunki do stosowania słabych środków BHP, co przekłada się na niedostateczne wyniki w tym obszarze. Polityka deregulacji (lub zmiany regulacji), której celem jest eliminowanie wymogów prawnych i zwalnianie przedsiębiorstw poniżej pewnej wielkości z przestrzegania danych przepisów lub modyfikacja ich stosowania, stosowana jest w ramach szerszej polityki zmierzającej do ograniczenia roli regulacyjnej i instytucji państwowych w ogóle, wspierającej rozwój rynkowy i zastępowanie ich przez regulacje prywatne. Skutkiem tej polityki w ostatnich latach jest ograniczenie wielkości i zasięgu wielu publicznych instytucji regulacyjnych, w tym tych zajmujących się nadzorem nad środkami zapewniającymi ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Jednocześnie instytucje te zmuszone są przekierowywać swoje malejące zasoby na coraz bardziej złożone i różnorodne scenariusze podlegające przepisom, ponieważ skutkiem takiej polityki ekonomicznej i regulacyjnej jest również zwiększenie częstości ich występowania poprzez wspieranie fragmentarycznej, rozczłonkowanej i opartej na podzlecaniu organizacji pracy w restrukturyzowanych i przeorganizowanych gospodarkach UE. Pomimo ogólnej poprawy sytuacji, jeżeli chodzi o częstość występowania wypadków, istnieją powiązania między powyższymi zmianami strukturalnymi a niedostatecznymi warunkami w zakresie BHP dla wielu pracowników MMP, zwłaszcza tych zatrudnionych w przedsiębiorstwach stosujących omówione strategie cięcia kosztów. W tym kontekście nie wiadomo na przykład, w jaki sposób strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy wprowadzone w 2014 r. mają osiągnąć swój cel zakładający „poprawę wdrożenia istniejących przepisów BHP, w szczególności w drodze zwiększenia zdolności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw do wprowadzania skutecznych i wydajnych środków w zakresie zapobiegania zagrożeniom”.

Co więcej, z naszych ustaleń wynika, że zmiany te stanowią wyzwanie dla istniejących organów regulacyjnych w większości państw członkowskich, które są odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania przepisów przez MMP przy jednoczesnym zredukowaniu dostępnych zasobów. Analiza polityki w zakresie regulacji pokazuje, że rynkowe i dobrowolne podejście do uregulowań, które jest zgodne z przyjętą polityką ekonomiczną, ma niewielki wpływ na MMP, które nie chcą lub nie mogą wdrożyć tych założeń. Badania dotyczące wzorców zgodności pokazują, że w warunkach, w których o

regulacji rynku decyduje cena i dostawy oraz gdy przeważają długie łańcuchy dostaw, nie obserwuje się nacisków na większe organizacje, aby zwracały uwagę na ryzyko regulacyjne lub wizerunkowe swoich strategii biznesowych związane z MMP znajdującymi się na końcu ich łańcuchów dostaw. Metody rozwiązywania tych problemów opisywane w literaturze, takie jak wprowadzanie mieszanych przepisów, nakładanie obowiązków na podmioty znajdujące się na szczycie łańcucha dostaw, połączenie zachęt rynkowych z obowiązkami prawnymi, lepsze wykorzystanie strategicznych środków podkreślających ryzyko wizerunkowe itd., to innowacyjne sposoby mające na celu wymuszenie zgodności na osobach odpowiedzialnych, do których „trudno dotrzeć”, takich jak zarządzający małymi firmami. Niemniej jednak nasze ustalenia pokazują, że dowody na skuteczne stosowanie takich rozwiązań są ograniczone.

## Dalsze badania

Nasze ustalenia wskazują na potrzebę dalszych badań. Po pierwsze, w aktualnym stanie wiedzy na temat BHP w MMP w Unii Europejskiej istnieje wiele braków, które można uzupełnić w dalszych badaniach. Po drugie, istnieją liczne zastrzeżenia co do jakości i zasięgu dotychczasowych badań, które można skorygować w przyszłości. Opisano je w kolejnych podpunktach. Zostały one przedstawione bardziej szczegółowo we wnioskach z niniejszego sprawozdania oraz w jego zaleceniach.

## Analiza wyników ilościowych

Wykazano, że długoterminowa i rzetelna analiza potwierdza istnienie odwrotnie proporcjonalnego związku między wielkością przedsiębiorstwa a częstością występowania poważnych wypadków i wypadków śmiertelnych przy pracy. Są dowody wskazujące na podobną odwrotną proporcjonalność między wielkością a dobrymi wynikami w obszarze narażenia na inne rodzaje obrażeń i choroby zawodowe, a także jakości miejsc pracy i środowiska pracy. Jakość i dostępność tych drugich danych jest jednak wątpliwa i różna dla poszczególnych państw członkowskich. Warto zaznaczyć, że zmniejsza się liczba i spada jakość krajowych badań sondażowych dostarczających takich danych. Dla większości państw członkowskich w ogóle brakuje takich analiz. Biorąc pod uwagę zagadnienia polityki opisane we wcześniejszej, a w szczególności potrzebę osiągnięcia równowagi między wspieraniem roli MMP w gospodarce a ochroną zdrowia, bezpieczeństwa i dobrostanu milionów zatrudnionych w nich osób, dostępność rzetelnych danych do analizy wyników BHP jest istotna i zapewni materiał do lepszego zbadania wpływu wielkości przedsiębiorstwa i branży.

Według naszych ustaleń zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia znacznej części pracowników MMP są zwiększone z uwagi na połączenie niewłaściwych środków ochrony i scenariuszy cechujących się dużymi zagrożeniami, w szczególności w przedsiębiorstwach stosujących strategię cięcia kosztów, aby przetrwać na rynku. Istnieją jednak także inne MMP, w których wykonuje się mniej niebezpieczną pracę, oraz te, w których rezygnuje się z cięcia kosztów na rzecz strategii zapewniających większy sukces biznesowy. Aktualne badania sugerują, że w tej grupie lepiej zarządza się ryzykiem, a pozytywne wyniki BHP wiążą się z sukcesem rynkowym. Brakuje jednak dokładnych danych. Bardziej szczegółowa analiza porównawcza lepszych danych ilościowych odzwierciedlających doświadczenia branżowe i krajowe ułatwi dalsze badania w tych obszarach.

## Kontekst

Istnieją uzasadnione powody, aby odejść od ograniczonej perspektywy charakteryzującej większość specjalistycznych badań na temat BHP w MMP, w której skupiono się przede wszystkim na interesach i doświadczeniach właścicieli/zarządzających. Nowe badania powinny skupić się bardziej na jakości doświadczeń pracowniczych dotyczących BHP w MMP. Nie oznacza to, że należy ograniczyć badania dotyczące właścicieli/zarządzających – badania w obszarze BHP słusznie identyfikują ich kluczową rolę. Nie oznacza to również, że należy ignorować kontekst biznesowy i gospodarczy, w którym funkcjonują małe i mikroprzedsiębiorstwa. Trzeba jednak przyznać, że badanie kontekstu i czynników warunkujących doświadczenia pracowników wymaga odpowiednich ram koncepcyjnych i metodologii, których nie znaleziono w większości specjalistycznych opracowań na temat BHP. W literaturze



socjologicznej i dotyczącej stosunków pracy istnieje kilka przykładów badań, które pokazują, w jaki sposób można to osiągnąć.

Trzeba również zrozumieć, że takie szersze podejście wymaga zrozumienia wpływu czynników biznesowych, gospodarczych i regulacyjnych BHP w MMP. Istnieją konsekwencje dla BHP, które wynikają z zależności podyktowanej pozycją biznesową MMP, która według licznych badań ma ogromny wpływ na rodzaj wyników BHP w szerszym kontekście regulacji i zarządzania. Pojawia się coraz więcej literatury naukowej na temat wpływu tych czynników na warunki wykonywania pracy oraz ich konsekwencji dla zarządzania i regulacji, chociaż z reguły opracowania te nie dotyczą bezpośrednio MMP. Jest również coraz więcej opracowań wskazujących na rolę gospodarki nieformalnej, pracy nierejestrowanej i migracji ekonomicznej, które najprawdopodobniej w nieproporcjonalnie dużym stopniu dotyczą MMP, w szczególności tych stosujących strategię cięcia kosztów. W tym obszarze istnieje więc również wiele braków, które należy uzupełnić poprzez dalsze badania.

### **Interwencja**

Braki w aktualnym rozumieniu związków między interwencją, skutecznością, możliwością przenoszenia a szerszym kontekstem regulacyjnym i gospodarczym warunkującym te kwestie wskazują na potrzebę dalszych badań, które będą wykraczać poza zasadniczo opisowe programy, strategie i interwencje, przedstawiając bardziej odpowiednią i solidną ocenę ich wykonania i skutków w odniesieniu do charakterystyki branży i kontekstu.

Zauważono również, że badania na temat interwencji w MMP skupiają się przede wszystkim na środkach zapobiegających konwencjonalnym zagrożeniom związanym z narażeniem chemicznym, fizycznym lub biologicznym. Niewiele jest badań na temat interwencji dotyczących zapobiegania lub kontroli zagrożeń psychospołecznych w MMP. W szczególności należy dokładniej zbadać ewentualne związki między jakością miejsc pracy i warunkami pracy a zagrożeniami psychospołecznymi, na co wskazują zarówno skumulowane dane ilościowe, jak i bardziej szczegółowe badania jakościowe dotyczące doświadczeń praktycznych w małych i mikroprzedsiębiorstwach, a także określić, czy interwencje mogą poprawić wyniki dotyczące zdrowia psychicznego i emocjonalnego pracowników w takich sytuacjach.

### **Kontekst krajowy**

Nasze opracowanie podkreśla znaczenie kontekstu krajowego w kształtowaniu środków BHP i wyników ich stosowania w MMP. Dotyczy to tak samo skuteczności interwencji. Oczywiście ani jedno, ani drugie nie istnieje w próżni, tylko stanowi część szerszych, krajowych „systemów bezpieczeństwa i higieny pracy” w każdym państwie. Uważamy, że przyjęte przez nas podejście grupowania krajów na potrzeby analizy przedstawionej w niniejszym opracowaniu stanowi użyteczny model do dalszej, bardziej szczegółowej analizy porównawczej dotyczącej czynników warunkujących środki BHP stosowane w MMP oraz skuteczności interwencji mających na celu ich poprawę.

### **Wnioski**

Podsumowując, w opracowanie zwrócono uwagę na niewystarczające środki i niedostateczne wyniki BHP w dużej części MMP i zidentyfikowano przyczyny tej sytuacji na podstawie analizy literatury naukowej. Wskazano na rolę kontekstu gospodarczego i regulacyjnego w tym zakresie oraz znaczenie polityki unijnej i krajowej w odniesieniu do tych uchybień. Wskazano również wnioski płynące z wcześniejszych badań na temat interwencji i zasobów niezbędnych do poprawy środków i wyników BHP. I wreszcie, zidentyfikowano również braki w rozumieniu tych kwestii oraz kontekstu, w jakich występują. Dalsze badania w tych obszarach są uzasadnione. Naszym zdaniem należy przeprowadzić badania terenowe w MMP za pośrednictwem szczegółowych badań krajowych obejmujących dokładniejszą analizę aspektów regulacyjnych, gospodarczych i politycznych, które w niniejszym sprawozdaniu zostały zidentyfikowane jako istotne czynniki wpływające na środki BHP stosowane w MMP oraz ich wyniki.

**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 powołana przez Unię Europejską w 1994 r. i ma siedzibę w Bilbao w Hiszpanii; zrzesza przedstawicieli Komisji Europejskiej, przedstawicieli rządów państw członkowskich, przedstawicieli organizacji pracodawców i pracowników, a także czołowych specjalistów z każdego z państw członkowskich UE i spoza tych państw.

**Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy**

Santiago de Compostela 12, 5. piętro  
48003 Bilbao, Hiszpania  
Tel. +34 944358400  
Faks +34 944358401  
E-mail: [information@osha.europa.eu](mailto:information@osha.europa.eu)

<http://osha.europa.eu>

