

Öryggi og heilbrigði í ör- og smáfyrirtækjum í ESB: Lokaskýrsla frá þriggja ára SESAME verkefninu

Evrópska áhættuathugunarstöðin
Stutt yfirlit

Öryggi og heilbrigði í mjög litlum og litlum fyrirtækjum í ESB: Lokaskýrsla frá þriggja ára SESAME verkefni

Höfundar:

David Walters og Emma Wadsworth, the Cardiff Work Environment Research Centre, Cardiff University; Peter Hasle og Bjarke Refslund, Sustainable Production, Department of Materials and Production, Háskólinn í Álaborg; Monique Ramioul, Research Institute for Work and Society, KU Leuven

Þakkir

Við erum þakklát öllum samstarfsmönnum SESAME-verkefnisins sem hjálpuðu við rannsóknina sem þessi lokagreiningarskýrsla er byggð á. Þess vegna viljum við ekki eingöngu þakka höfundum þessarar SESAME-skýrslu, heldur einnig eftirfarandi rannsakendum, sem lögðu sitt af mörkum til niðurstaðnanna: Laurianne Terlinden, Research Institute for Work and Society, KU Leuven; Carsten Brück og Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Järvis, Karin Reinhold og Charles Woolfson, the Tallinn School of Economics and Business Administration, Tallinn University of Technology (TTU); Raluca Stepa, the Romanian National Research and Development Institute of Occupational Safety (INCDPM); Guido JL Micheli og Enrico Cagno, the Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly og Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes, and Ann-Beth Antonsson og Cecilia Österman, Swedish Environmental Research Institute (IVL).

Við erum einnig þakklát meðlimum alþjóðlegs ráðgjafaráðs SESAME-verkefnisins Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan og Jukka Takala fyrir hjálplegar og glöggar athugasemdir þeirra við þessa skýrslu. Við þökkum einnig starfsfólki EU-OSHA fyrir ígrundaðar athugasemdir þeirra.

Evrópska vinnuverndarstofnunin (EU-OSHA) fól viðkomandi aðilum gerð þessarar samantektar. Efni hennar, þar á meðal álit og/eða niðurstöður eru einungis á ábyrgð höfundanna og endurspeglar ekki endilega skoðanir Evrópsku vinnuverndarstofnunarinnar (EU-OSHA).

Verkefnisstjórn: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli, (EU-OSHA)

Europe Direct er þjónusta sem hjálpar þér að finna svör
við spurningum þínum um Evrópusambandið
Gjaldfrjálst númer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Sum farsímafyrirtæki leyfa ekki að ganga að 00 800 númerum eða taka gjald fyrir slík símtöl.

Frekari upplýsingar um Evrópusambandið má finna á Netinu (<http://europa.eu>).

© Evrópska vinnuverndarstofnunin, 2018

Afritun er leyfð ef heimildar er getið.

Formáli

Mjög lítil og lítil fyrirtæki (MSE) eru uppistaðan í hagkerfi Evrópusambandsins og lítið er á þau sem helsta drifkraft hagvaxtar, nýsköpunar, atvinnu og félagslegar aðlögunar. Um helmingur starfsafla Evrópu starfar hjá MSE og skilvirk vinnuverndarstjórn (OSH) hjá MSE er nauðsynleg til að tryggja bæði velferð launþega og langtíma fjárhagslega sjálfbærni þessara fyrirtækja. Tölfræði og rannsóknir hafa hinsvegar sýnt að öryggi og heilbrigði margra launþega sem vinna hjá MSE er illa verndað og það er enn mikil áskorun að tryggja góða vinnuvernd í MSE. Þetta vandamál er viðurkennt í Rammaáætlun um öryggi og heilbrigði í vinnu 2014-2020, sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur tekið upp, sem einangrar umbætur á getu MSE til að koma á skilvirkum og áhrifaríkum forvarnaraðgerðum sem eitt af helstu takmörkunum fyrir öryggi og heilbrigði í vinnu.

Sem svar við núverandi skarði í OSH-kröfum og vinnustaðaverkferlum, setti EU-OSHA af stað yfirgripsmikið þriggja ára verkefni (2014-2017) með það að heildarmarkmiði að einangra helstu árangursþætti með tilliti til stefnu, úrræða og hagnýtra lausna við að bæta OSH hjá MSE í Evrópu. Verkefnið sem falið var hópi rannsakenda sem mynda „Örugg lítil og mjög lítil fyrirtæki“ hópinn (SESAME), miðar að því að styðja við ráðleggingar um stefnu, miðla innleggi til núverandi umræðu um reglugerðir í vinnuvernd (OSH) í Evrópu þegar kemur að litlum fyrirtækjum. Ennfremur var reynt að einangra góðar starfsvenjur á vinnustað sem tryggja góða vinnuverndarstjórnun og að greiða fyrir frekari þróun á fyrirliggjandi og nýjum hagnýtum verkefnum þar með talið gagnvirka áhættumatið á netinu, verkfærinu (OiRA).

Þetta yfirlit sýnir heildarniðurstöður verkefnisins sem hafa verið greindar í því augnamiði að gefa áreiðanlegar ráðleggingar fyrir þróun árangursríkari áætlana og inngripa sem ætlað er að bæta vinnuvernd í MSE. Skýrslan leitast við að svara nokkrum grundvallarspurningum um stefnu varðandi það hvað virkar og hvað virkar ekki, og í hvaða kringumstæðum, að teknu tilliti til málefna svo sem stjórnargerðar og regluframfylgni, ráðgjafabjónustu, fjárhagsaðstoðar við upplýsingar og menntun, heildarsamninga um kaup og kjör og þátttöku aðila vinnumarkaðarins.



Christa Sedlatschek

Forstjóri

Stutt yfirlit

Þetta yfirlit gefur loka greiningu á SESAME, þriggja ára (2014-2017), fræðilega grunduðu, stefnumiðuðu og ESB-samanburðar rannsóknarverkefni um öryggi og heilbrigði við vinnu (OSH) í mjög litlum og litlum fyrirtækjum (MSE). Teymi reyndra rannsakenda skoðaðu vinnuverndartilhögun og samhengi þeirra í MSE í níu aðildarríkjum ESB, og einangruðu bæði helstu áskoranir og árangursþætti þegar kom að stefnum, áætlunum og hagnýtum lausnum sem leiða til umbóta í vinnuvernd í þessum fyrirtækjum í Evrópu. Rannsóknin gefur nýjan samanburðarhæfan skilning í samhengi á því „hvað virkar, fyrir hvern og í hvaða kringumstæðum“, auk gagnareyndra ráðlegginga fyrir þróun skilvirkari og áhrifaríkari stefnuáætlana sem miða að því að bæta OSH í MSE.

Yfirgripsmikil nálgun við rannsókn á OSH í MSE

Verkefnið samþættir yfirgripsmikið yfirlit á fyrirliggjandi þekkingu og megindlegar greiningar á annarri fyrirtækjakönnun Evrópu um nýjar og aðsteðjandi hættur (ESENER-2) og eigindlegri greiningu á gögnum úr 162 tilvikarannsóknnum. Það er gert í fjórum tengdum rannsóknarfösum:

1. Í fyrsta fasanum: „Staða leiksins“ (EU-OSHA, 2016), var núverandi félagshagfræðilegt og reglugerðasamhengi sem MSE starfa innan greint, farið var yfir nýjustu rannsóknir á OSH í ESB á gagnrýninn hátt og markviss greining á ESENER-2 könnuninni fór fram. Þessi blandaða nálgun sýnir að verulegt hlutfall MSE þróa skipulags- og rekstraráætlanir sem hægt er að lýsa sem „minnsta möguleg“, það er að segja, samansafn skipulags- og rekstraráætlana sem MSE taka upp í baráttu sinni við að lifa af (ítarlegri útskýring á notkun þessa hugtaks í útgefnu efni og í SESAME verkefninu er gefin í kafla 2.2). Takmarkanir á auðlindum, þekkingu og aðstoð við að vernda launþega sem tengjast slíkum „minnsta mögulegu“ áætlunum eru á meðal lykilkáttar sem útskýra af hverju starfsfólk í MSE er í meiri hættu á alvarlegum OSH vandamálum heldur en þau sem starfa hjá stærri fyrirtækjum. Greiningin sýnir einnig greinilegt skarð í skilningi á sambandinu á milli inngripa, árangurs, yfirferanleika og víðara félagshagfræðilegs samhengisins og reglugerðarumhverfisins sem MSE starfa í. Þessi málefni voru höfð til hliðsjónar í næsta fasa verkefnisins.
2. Í öðrum fasanum, „Útsýnið frá vinnustaðnum“ (EU-OSHA, 2018a), voru tekin viðtöl við eigendur- stjórnendur og starfsfólk frá 162 MSE í þó nokkrum geirum í níu aðildarríkjum ESB til að fá fram þeirra sjónarhorn á öryggi og heilbrigði. Greiningin á þessum eigindlegu gögnum gáfu af sér ítarlegan samhengislegan skilning á vinnuverndarháttum og -ferlum í MSE, að teknu tilliti til misleitni MSE í Evrópu og þess sem þau eiga sameiginlegt. Á sama tíma studdi hún í meginatriðum niðurstöðuna sem kom frá yfirliti yfir fyrri rannsóknir og dró athyglina að breiðum flokkum sem hægt er að draga út vissar útskýrandi gerðir frá, sem eru gagnlegar við að skilja helstu veikleika bæði eiganda/stjórnenda MSE og starfsfólks þeirra. Í þessu tilliti staðfesti það enn frekar hvernig „sjónarmið launþega“ er að miklu leiti fjarverandi frá OSH-afmörkuðum rannsóknnum á MSE og átti einhvern þátt í því að takast á við þetta ójafnvægi.
3. Í þriðja fasa (EU-OSHA, 2017a,b), var áherslan á „stefnur, úrræði og verkfæri“ sem notuð eru af milligönguáðilum, yfirvöldum og vinnuverndarstofnunum við að styðja við góða OSH- starfshætti hjá MSE. Gerð var samanburðargreining á 44 góðum starfsháttum frá 12 löndum sem sýna mismunandi reglugerðarsamhengi, kerfi og nálganir við OSH í MSE. Þessir hættir leggja áherslu á fjölbreytni úrræða og verkfæra sem geta bætt OSH í MSE á skilvirkan hátt, auk viðtæks möguleika á áhrif og lærdóm þvert á landamæri. Þar að auki, í málstofum og viðtölum við milligönguáðila, þ.m.t. fulltrúa vinnuveitenda, fulltrúa launþega, eftirlitsaðila og OSH-ráðgjafa, voru nálganir við OSH ræddar og tálmar og virkjar voru einangraðir til að skilja betur reglugerðir og stjórnun á vinnuvernd í MSE.
4. Þrátt fyrir að fyrstu þrjú fasarnir í SESAME-verkefninu hafi leitt til sjálfstæðra skýrslna, samþættir fjórði fasinn „Lokagreining“ helstu niðurstöður þeirra og setur fram heildarniðurstöður úr verkefninu. Skýrslan lýsir hvað hefur lærst um eðli og samhengi OSH vandamála, upplifana og hætti í MSE og þættina sem ákvarða þau. Að teknu tillit til samanburðargreiningar yfir ESB- löndin sem tóku þátt í rannsókninni, hafa niðurstöðustefnupunktur: einangrað aðstæður til umbóta á skilvirkni reglugerða og stefnuverkefna, sett fram hönnunarráðleggingar fyrir verkfæri

og stjórnþæki, og stungið upp á mögulegum hlutverkum fyrir mismunandi hagsmunaaðila og milligönguáðila.

Að auki við kerfisbundna ESB-samanburðarvædd tók SESAME-verkefnið til tveggja frekari hugtakslegra og greinandi sjónarhornna, sem aðgreinir það frá mikið af fyrri rannsóknum á OSH í MSE. Í fyrsta lagi tók verkefnið til skoðunar félagshagfræðilegt og reglugerðar umhverfið sem MSE eru staðsett í, með það að markmiði að setja skilning á OSH í þessum fyrirtækjum í samhengi. Í öðru lagi voru frá upphafi verkefnisins færð rök fyrir því að sjónarhorn starfsfólks vantaði oft í miklu af hefðbundnu útgefnu efni um vinnuvernd, sem tekur aðallega á reynslu og þörfum eigenda-stjórnenda MSE. Verkefnið tók þess vegna til skoðunar sjónarhorn og upplifanir starfsfólks í MSE.

Í þessu stutta yfirliti eru helstu niðurstöður þessa yfirgrípsmikla rannsóknarverkefnis teknar saman. Byrjað á félagshagfræðilegu umhverfi og reglugerðarsamhengi sem MSE eru föst í og í hverju þau þróa sjálfsbjargarúrræði sín. Þetta er nauðsynlegt til að setja flókinn og margslunginn raunveruleika eigenda/stjórnenda MSE og starfsfólks í samhengi og til að skilja daglega upplifun þeirra og vinnuverndarhætti. Þessi þekking er síðan nauðsynleg til að gera ítarlegt og upplýst mat á því hvað virkar, fyrir hvern og í hvaða kringumstæðum. Yfirsýn og ráðleggingar byggðar á þessu mati eru settar fram um hvernig hægt er að bæta vinnuvernd fyrir starfsfólk í þessum fyrirtækjum.

Minnstu mögulegu úrræði í samhengi brotanna atvinnutengsla og afreglunar

Helsta nálgun þessarar rannsóknar á uppruna sinn í viðurkenningu á breyttu félagshagfræðilegu umhverfi og almennu afreglunar (eða endur-reglunar) efnahagsumhverfi fyrir OSH í aðildarríkjum ESB, þar sem næst ekki til stórs hluta þessara fyrirtækja og viðurkenning á nýjum og grundvallar áskorunum sem stafar af þessu við yfirfærslu sjálfbærra áætlana fyrir umbætur á OSH, sérstaklega fyrir starfsfólk í MSE sem erfitt er að ná til.

Mjög lítil og lítil fyrirtæki eru næstum 99% fyrirtækja í ESB og eru með næstum 50% ESB launþega í vinnu. Þó að efnahagslegt og atvinnumikilvægi þeirra sé vel þekkt, sýnir greiningin sem er sett fram í þessu yfirliti að ýmiss konar félagshagfræðileg þróun hefur orðið til þess að byggingarlegur veikleiki hefur aukist sem hefur leitt til þess að stór hluti MSE grípur til minnstu mögulegra skipulags- og rekstrarúrræða til að lifa af. Ein lykilleitni er lenging alþjóðlegra verðmætakaða, þar sem MSE eru líkleg til að vera staðsett í sjálfstæðum og valdminni stöðum en stærri hliðstæður þeirra og upplifi afleidda færslu á áhættu og kostnaði frá stærri rekstri til þeirra. Tengd álag á vinnuáðstæður stuðlar að aukningu hættulegrar vinnu og berskjaldaðri starfsafla þegar kemur að ótryggum samningum, tapi á launauppbótum, ógreiddri yfirvinnu, og vinnuverndaráhættu. Aukið flækjustig skipulagslegs innbyrðis hæðis bendir enn frekar til vaxandi aftengingar á milli vinnusamningsins, vinnureglugerða og fyrirtækisstjórnunar, sem kristallast í brotnum atvinnutengslum. Afleiðingar þessarar þróunar eru að MSE standa frammi fyrir almennum skorti á auðlindum þegar kemur að vinnuverndarforvörnum og nægjanlegri vinnuverndarstjórnun og starfsfólkið sem vinnur í þessum fyrirtækjum er líklegt til að upplifa verri starfsskilyrði, minni starfsgæði og hlutfallslega stærri hættur gegn heilbrigði, öryggi og velferð.

Þessi leitni veldur nýjum og grundvallar áskorunum fyrir eftirlitsaðila, sérstaklega við að ná til fyrirtækja sem eru í berskjölduðustu stöðunni í hagkerfinu. Kerfisbundinn munurinn á milli byggingar-, skipulags-, rekstrar- og lagalegs samhengis vinnueftirlits í mismunandi löndum er markvert. Engu að síður og þrátt fyrir almennan samdrátt í úrræðum fyrir eftirlit í mörgum aðildarríkjum, auk pólitísks samhengis sem styður það að lyfta svokölluðum reglugerðarbyrðum af fyrirtækjum, hafa ný framtök verið tekin í notkun til að bæta vægi þeirra fyrir MSE, oft í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins eða aðra hagsmunaaðila.

Skilningur á OSH-vinnustaðaverkferlum frá sjónarhóli eigenda/stjórnenda og starfsfólks

Tilfellarannsóknir sem gerðar voru í 162 MSE starfandi í þó nokkrum geirum í níu ESB-löndum veita auðuga frásögn af verkferlum og upplifun bæði stjórnenda/eigenda og starfsfólks. Þessi gögn gefa skýra innsýn í bæði flækjustig og misleitni MSE og sameiginleg eigindi þeirra. Önnur áhersla á sjónarhorn starfsfólks auk eigenda/stjórnenda, stuðlaði að betri skilningi á flóknu gangverki sem skýrir af hverju vinnuveitendur og starfsfólk virðast oft deila skilningi á vinnuverndaráhættum og hvernig ætti að takast

á við þær. Þetta er sérstaklega mikilvægt í tengslum við bæði minnstu fyrirtækin og MSE sem neyðast til að grípa til minnstu mögulegu rekstrarúrræða.

MSE eiga oft við skort á úrræðum að stríða. Það birtist á mörgum sviðum og hefur bæði áhrif á eigendur/stjórnendur og starfsfólk. Umfang þess er oft háð ákvörðunum um hvernig framleiðsla og þjónustuafhending er skipulögð sem teknar eru af valdameiri aðilum í atvinnulífinu og viðskiptatengslum sem MSE standa í. Fyrir eigendur/stjórnendur í MSE myndar það hinsvegar skort á stjórnunarúrræðum, litla þekkingu á almennri stjórnun, lítinn aðgang að fjármögnunarúrræðum, berskjöldun fyrir stærri og sterkari viðskiptavinum og birgjum og takmörkuð tæknileg úrræði. Með tilliti til OSH sérstaklega, snýst þetta um minni þekkingu á OSH-kröfum, takmarkaðan tíma og gaum sem þær fá, skort á athygli við að læra að bæta tilhögun og misbrest við að líta á slíkar umbætur sem mögulega skilvirkar og áhrifaríkar. En starfsfólk í MSE hefur líka léleg úrræði, eins og vinnuveitendur þeirra, sem hindrar áhættustjórnun og hefur áhrif á þeirra eigið öryggi og heilbrigði. Fyrir marga felur þetta í sér ótryggari stöðu á vinnumarkaðinum og starfssamninga, hlutfallslega lægri menntun og hæfni, og, auðvitað, lélegri formlega rödd og fyrirsvarsuppbýggingu og tækifæri.

Mikilvægi þessa samsvarandi skorts er einnig greinilegt í öðru algengu einkenni MSE, eins mati starfsfólks og eigenda/stjórnenda á áhættu og forvörnum, sem gerir þau líkleg til að vanrækja jafnvel mikla slyshættu, þar sem þau hafa ekki persónulega reynslu af slysum og einnig minna augljósar hættur, þar með taldar sálfélagslegar hættur. Þar að auki deila þau tilhneigingu til að ofmeta þekkingu þeirra og stjórn á OSH-hættum. Þetta deilda mat hefur margar orsakir, þ.m.t. rúmfræðilega og félagslega nálægð og óformleikann sem einkennir þessa vinnustaði. Þar sem eigendur/stjórnendur og starfsfólk vinna oft hlið við hlið í þessum fyrirtækjum getur endað með að starfsfólk fari að deila viðhorfi fyrirtækisins gagnvart vinnuvernd og öðrum málum. Þetta leiðir síðan til þess sameiginlega álits að hægt sé að treysta á almenna skynsemi sem leið til að takast á við hættu. Engu að síður eins og greiningin hér sýnir fram á er líklegt að þetta leiði til annað hvort vanmats á, eða misbrests við að bera kennsl á hættu og leiðir til að stjórna þeim á árangursríkan hátt. Þar að auki færir það ábyrgðina við að gera eitthvað til að taka á hættu á vinnustað frá vinnuveitanda, sem ber lagalega ábyrgð á þessu, yfir til starfsfólks, sem þarf að vinna við þessar hættur. Allt þetta gerist án nokkurrar verulegrar tilfærslu í valdajafnvæginu á milli starfsfólks og vinnuveitenda, sem lætur starfsfólki sem á ef til vill þegar í ótryggu atvinnusambandi, finnast það bera ábyrgð á eigin öryggi í vinnunni en án möguleikanna á að vernda sjálft sig í raun. Óformleiki verður til þess að tilviljanakennd nálgun er ríkjandi í skipulagi vinnu og vinnuverndar, þrátt fyrir að núverandi reglugerðarnálganir fyrir hið síðarnefnda krefjast grunnformgerðar. Óformleiki getur líka gefið til kynna að talið sé að formgerð á sambandinu milli eiganda/stjórnanda og starfsfólks sé ónauðsynlegt (og jafnvel neikvætt) þrátt fyrir skilninginn frá mikið af fyrri rannsóknum að formleg tilhögun á fyrirsvari starfsfólks fyrir OSH sé mikilvæg til að styðja kerfisbundnari OSH-stjórnun. Niðurstöðurnar sem kynntar eru í þessu yfirliti stinga upp á því að nálganir við óformlega eða formlega þátttöku starfsfólks þurfi að taka tillit til þessa sérkenna MSE, bæði þegar kemur að því hverskonar þátttöku er mælt með og innihaldi hennar.

Þriðji lykil eiginleiki sem hefur áhrif á vinnuverndarframmistöðu í MSE tengist því hversu lítill þrýstingur frá stofnunum er yfirlétt á þessi litlu fyrirtæki. Það er vegna minni sýnileika þeirra, og hversu lítill snertinginn er við eftirlitsaðila, minni hættu á athygli fjölmiðla og almennt takmarkaðra sambandi við ríkisstofnanir. Þar sem þvingunarþrýstingur frá stofnunum er venjulega vendipunktur þegar kemur að því að takast á við vinnuverndarmálefni í MSE, og er einnig grundvöllurinn fyrir mikið af aðgerðum milligönguadila sem vinna með þeim, er hlutverk eftirlitsaðila algjört undirstöðuatriði eins og rætt er frekar hér að neðan.

Lokabáttur sem sýnt er fram á í þessu yfirliti er mikilvægi þess að skilja sérstaka „sjálfsmýnd“ eiganda/stjórnanda í (sérstaklega minni) MSE. Eigandi/stjórnandi er á sama tíma frumkvöðull, iðnaðarmaður og fjölskyldumaður. Þeir sjá sjálfan sig sem góða manneskju sem hugsar vel um starfsfólkið sitt og sýna þetta líka hagsmunaaðilum sínum. Þessi sterka sjálfsmýnd gæti jafnvel verið ein af ástæðunum fyrir því að þeir streitast móti hefðbundnu áhættumati, þar sem það að telja upp áhættur mætti sjá sem óbeina gagnrýni sem ýjar að vanrækslu á ábyrgð þeirra sem vinnuveitanda.

Drifkraftur og hindranir í reglugerðum og eftirliti með vinnuvernd í

MSE

Á meðan á hinum mismunandi fösum rannsóknarinnar stóð, var markmiðið að einangra og greina drifkraftana og hindranir fyrir skilvirk OSH-úrræði í tengslum við MSE, erfiðleikana við að ná til þessara fyrirtækja og hið sérstaka stofnana og reglugerðar samhengi sem þau starfa í. Í þessu augnamiði var tekin upp almenn skilgreining á reglugerð, þ.m.t. ekki aðeins stjórnþæki og ferli opinberra reglugerða heldur líka blanda opinberra og einkareglugerða, aðfangakeðjureglugerðir og nýjar gerðir vinnu- og atvinnuferla, auk hlutverka hinna ýmsu gerenda svo sem eftirlitsaðila, ráðgjafabjónustu, aðila vinnumarkaðarins, kjarasamninga, tryggingafélaga og svo framvegis.

Fyrstu niðurstöður þessarar greiningar eru að hver svo sem reglugerðablandan er, sé velþróað og trúverðugt opinbert eftirlitskerfi algjört frumskilyrði sem allir aðrir gerendur og ferlar byggja á. Þörfin á að styrkja og viðhalda opinberum kerfum fyrir reglugerðir og eftirlit í öllum aðildarríkjunum, til að tryggja hlífni við reglugerðarkröfur um OSH á öllum vinnustöðum er ein af helstu ráðleggingum þessarar rannsóknar. Þessi ráðlegging er enn mikilvægari þar sem það er ástæða til að hafa áhyggjur af að þessi opinberi reglugerðargrunnur sé í hættu vegna samdráttar á tiltækum úrræðum og almennri tilhneigingu til afreglunar.

Greiningar á núverandi stefnu og reglugerðarsamhengi sem sýnt er hér, ber kennsl á sumar mikilvægar og jákvæðar leitnir og þróanir sem hafa áhrif á að hve miklu leyti er hægt að bæta OSH markvert í MSE. Á ESB-vísu, er dregin athygli að mikilvægi nýlegra framtaka og yfirlýsinga sem gætu stutt við sérstakar byggingar varnarleysis MSE og tengda slæga OSH-frammistöðu. Hinsvegar er athygli líka dregin að stefnuþróunum sem eru mótsagnakenndar og erfitt að samrýma við þessa afdráttarlausu meðvitund um ástandið í MSE, svo sem almenna fjárhagslega bókstafstrú og afreglunartilhneigingu, og samdrátt í úrræðum í eftirliti með MSE í öllum aðildarríkjunum. Þar af leiðir að MSE eru almennt í litlum forgangi þegar kemur að eftirliti og stuðningi.

Þrátt fyrir þetta fremur tvíráða og jafnvel mótsagnakennda hlutverk opinberra reglugerða, benda niðurstöðurnar á mikilvægt framlag hinna ýmsu stofnanna við að bæta OSH í MSE í gegnum beitingu ýmiss konar áætlana, inngripa, ráðgjafar, leiðbeininga og hagnýtra verkfæra. Í þriðja fasa SESAME-verkefnisins, var rýnt í 44 dæmi um góðar starfsvenjur og lagt mat á í hvaða samhengi og aðstæðum hægt væri að nota þau til að stuðla að bætingu á OSH í MSE. Þetta einangraði þó nokkra þætti sem stuðla að árangri slíkra framtaka, þ.m.t. sérvirkni þeirra, hversu auðveld þau eru í notkun, aðgengi og hversu tiltækar þær eru MSE. Engu að síður, eru sterk tengsl á milli árangurs þeirra, þegar kemur að áhrifum, yfirfæranleika og sjálfbærni, og hvernig slík framtök og inngrip eru innrömmuð af reglugerðum og eftirlitsáætlunum yfirvalda á landsvísi. Að þessu leyti, leggja niðurstöðurnar mikla áherslu á mikilvægi reglugerðarsamhengi framtaks við að styðja OSH í MSE, sérstaklega í tengslum við samræmingu þeirra eða útsetningu, sjálfbærni og yfirfæranleika, ef skilvirkum og útbreiddum áhrifum á að ná.

Formgerðarflokkun og hönnunarráðleggingar til að bæta vinnuvernd í MSE á áhrifaríkan hátt

Út frá greiningu á eðli og samhengi vandamála við OSH í MSE, voru nokkrar formgerðarflokkanir einangraðar, sem gefa grundvöll sem hægt er að meta hvort að þess megi vænta að áætlanir og stjórnþæki til stuðnings OSH í MSE komi til með að virka út frá, og auk þess fyrir hvern og í hvaða kringumstæðum. Þó að misleit reynsla af öryggi og heilbrigði í vinnu á MSE sé viðurkennd, er markmiðið með að búa til formgerðarflokkanir að endurspeglar suma sameiginlega þætti innan þeirra sem hafa áhrif á þróun verkefna, aðgerða og stjórnþækja sem hægt er að nota til skilvirkra inngripa til að bæta OSH í þessum fyrirtækjum. Formgerðarflokkarnir voru settir upp í kringum fjögur viðmið: (1) landseinkenni, (2) rekstrarhættir eigenda/stjórnenda MSE, (3) stærð fyrirtækis og (4) geirinn sem MSE starfar innan.

Þessi nálgun gerði það kleift að flokka MSE, til dæmis eftir rekstarháttum þeirra og viðbrögðum við OSH-reglugerðum og öðrum gerðum stuðnings. Á þeim grundvelli voru þeir sem „forðast“, „bregðast við“ og „læra“ einangraðir sem sérstakir hópar sem eru verulega mismunandi þegar kemur að nálgun við hættu, þekkingu á OSH og tengslum við mismunandi OSH-gerendur og eftirlitsaðila. Allt af þessu hefur að sjálfsögðu áhrif á sérsniðna hönnun stuðningsaðgerða og -áætlana. Komist var að því að mörgum af góðu starfsvenjunum sem einangraðar voru í tengslum við OSH inngrip heppnaðist að ná til MSE sem „bregðast við“. Þessi gerð MSE hrinda sjaldnast af stað forvarnaaðgerðum af eigin frumkvæði og er

ólíkgleg til að leita sér upplýsinga eða stuðnings, þess í stað reiðir það sig á milligönguaðila, viðskiptavinum eða að jafningjar stingi upp á aðgerðum. Engu að síður var tekið eftir því að þeir sem forðast, geta fengið áhuga á að bæta vinnuumhverfi sitt, sérstaklega ef tímasetning inngripanna er rétt og þjónustan eða umbæturnar eru gerðar eftirsóknarverðar, til dæmis þegar þær eru ókeypis eða hægt er að tengja þær við meiri framleiðni. Einnig voru borin kennsl á almennari mikilvæga þætti þegar kemur til hönnunarviðmiða, svo sem orðræðumiðaðar nálganir og vinnu með traustum milligönguaðilum og jafningjum.

Allar þrjár gerðir MSE bregðast einnig mismunandi við þrýstingi frá stofnunum. Hérna var aftur staðfest að þvingunarstjórnun, sem geta komið á formi eftirlits eða vinnuverndarkrafna frá viðskiptavinum í aðfangakeðjunni, eru sérstaklega mikilvæg fyrir þau fyrirtæki sem standa sig verst þegar kemur að vinnuvernd (þau sem „forðast“). Hins vegar eru samræmdar eða skipulagðar nálganir sem sameina þvingunarþrýsting við staðlandi þrýsting og svo kölluð eftirlíkingar stjórnun (frá jafningjum) og hagnýt dæmi sem eru auðveld í flutningi, einnig mikilvæg fyrir MSE til langs tíma litið.

Rannsóknin staðfesti að séreinkenni geira og efnisleg og skipulagsleg einkenni eru mikilvæg áhrif á bæði OSH-áhættu sem er ríkjandi í geiranum og hvernig slíkum áhættum er stjórnað. Helsta atriðið hér er að sérsníðing að geira er mun mikilvægari fyrir MSE heldur en stærri fyrirtæki þar sem hin síðari eru oft með sérstakt starfsfólk fyrir vinnuvernd sem getur þýtt almennar OSH-reglugerðir og upplýsingar yfir á sérstakar kröfur til fyrirtækisins, en MSE þurfa að reiða sig á milliliði fyrir það. Þar af leiðandi er nauðsynlegt að nota hugtök og tungumál sem er viðeigandi fyrir hvern geira og mjög oft hvern undirgeira, þannig að eigendur-stjórnendur og starfsfólk þeirra skilji OSH-stuðning.

Gagnrýnin umræða um valkosti í stefnumálum

Síðasti hluti þessarar lokagreiningar reynir að finna svör við grundvallarspurningum um stefnu, varðandi hvað virkar og hvað virkar ekki og í hvaða kringumstæðum, í tengslum við að bæta OSH-niðurstöður hjá MSE. Hún felur í sér umræðu um áhrif undanfarandi greiningar á valkosti í stefnumálum sem taka tillit til vandamála svo sem gerð ríkisstjórnar og reglugerða, framfylgni, ráðgjafþjónustu, upplýsingar og menntunar, fjárstuðnings, skoðanaskipta á milli aðila vinnumarkaðarins, kjarasamninga / aðila vinnumarkaðarins og svo framvegis. Niðurstöðurnar eru eftirfarandi:

- Verklög voru einangruð út frá greiningu á stefnum og áætlunum, sem virðast vera sérstaklega viðeigandi til að bregðast við nýlegum félagshagfræðilegum þróunum og sérstakri fjárhagsstöðu MSE. Þau eru meðal annars úrræði til að nýta tengslin sem fundin voru innan aðfangakeðja til að styðja við tilhögun OSH í MSE sem staðsett eru á lægri stigum hennar sem veitur fyrir þjónustu eða vörur, svo sem birgjaskirteini, kerfi sameiginlegrar ábyrgðar, opinberar innkaupareglugerðir, reglugerðir sem takmarka fjölda undirverktakalaga og kerfi viðskiptabanna á fyrirtæki sem fylgja ekki reglum.
- Stofnanastuðningur fyrir drifkrafta góðra starfsvenja við skipulag OSH í MSE krefst aðkomu hóps eftirlitsaðila sem eru til staðar í félags- og hagfræðilegu umhverfi MSE, frekar en frumkvæða einstakra gerenda. Eftirlitsaðilar, fulltrúar verkalýðsfélaga, sérfræðingar, fulltrúar atvinnugreinasamtaka, almannatrygginga eða iðnaðarsamtaka, fulltrúar bæði einka- og opinberra eftirlitsaðila, og aðrir gerendur geta haft mun meiri áhrif með samræmdri skipulagningu á starfsemi þeirra. Oft er það eftirlitsaðilinn sem hefur frumkvæði að því verkefni.
- Aukin áhersla á eftirlit með MSE er ekki aðeins mikilvæg til að tryggja framfylgni við núverandi reglugerðir og innleiða umbætur á vinnustöðum sem eru skoðaðir, heldur líka til að aðstoða við að stofnanabinda nauðsynlega OSH-staðla, þannig að aðrir einka/opinberir OSH-gerendur hafi reglugerðina sem grundvöll fyrir sínar aðgerðir.
- Árangursríkar íhlutunarstefnur leggja áherslu á beina og persónumiðaða sneringu við MSE, hvort sem það er í gegnum vinnueftirlit eða annað form eftirlits eftirlitsaðila sem taka á málefnum eins og mataröryggi eða sköttum, eða í gegnum samband við fulltrúa milligönguaðila frá verkalýðsfélögum, atvinnugreinasamtökum, tryggingafélögum eða forvarnarþjónustu.
- Eigendur-stjórnendur og starfsfólk í MSE vilja helst yfirfærnanlegar lausnir sem eru auðveldar í notkun, og eiga auðveldara með að innleiða lausnir sem eru aðlagðar að geiranum heldur en

nálganir sem er almennt beint að MSE. Umræða um þarfir fyrirtækja og starfsfólks í MSE á geiravísu, til dæmis í gegnum þríhliða stofnanir gæti verið leið til að ná þessu fram.

- Betri samþætting vinnuverndar inn í geirasértækt menntunarkerfi og vinnumarkaðsmenntun er ein leið til að auka þekkingu og meðvitund.
- Verkefni sem eru ókeypis fyrir MSE ná til fleiri. Þess vegna er nauðsynlegt að íhuga hvernig stefnur eru fjármagnaðar og tryggja varanlega og sjálfbæra fjármögnun. Í sumum löndum næst þetta fram með tryggingaáætlunum sem byggja á framlögum.
- Samþykki hagsmunaaðila á stefnum er mikilvægur þáttur kerfisbindingar og skilvirkni OSH-staðla. Þátttaka atvinnugreinasamtaka og verkalyðsfélaga í þróun stefnu sem getur talað til MSE gefur þessum stefnum betra tækifæri á að vera almennt samþykktar í samfélaginu og þar með hjá MSE.
- Það að láta niðurstöður kjarasamninga og þríhliða reglugerðir almennt eiga við um eða gefa kjarasamningum lagalega stöðu eru sterk stjórnþæki til að komast yfir of lítinn sýnileika MSE í skoðanaskiptum á milli aðila vinnumarkaðarins.
- Lenging á verðmætakeðjum gefur til kynna vaxandi þörf á að teygja sig ofar í verðmætakeðjunni til þess að ná til gerenda og ferla sem stuðla að brotnum atvinnutengslum sem eiga sér stað á vinnustaðavísu. Skilvirkt fyrirsvar hagsmuna launþega í vinnuvernd gæti verið utan getu fyrirsvarsstofnana á vinnustaðastigi í minni fyrirtækjum, sérstaklega neðarlega í verðmætakeðjum, en það gæti verið innan getu fyrirsvars hærra upp í keðjunni eða á geirastigi.

Lokaniðurstaðan er að mikilvægt er að leggja áherslu á afdráttarlausu viðurkenningu í þó nokkrum ESB-framtökum og yfirlýsingum um að OSH-stefna sem er sérstaklega beint að MSE og viðurkenning á því að það er mikilvægt að taka líka á nýjum tilhneigingum í vinnu (eins og fyrr skilgreint), jafnvel þó að aðferðir við skilvirka innleiðingu og framvinduvöktun sé mögulega enn óskýr (sjá t.d. Stoð félagslegra réttinda, Rammaáætlun ESB 2014-2020, og samskipti framkvæmdastjórnarinnar um Stoð félagslegra réttinda og öruggari og heilbrigðari vinnu fyrir alla). Það er viðurkennt að Nefnd háttsettra vinnueftirlitsmanna (SLIC) er vettvangur fyrir deilingu upplýsinga og stefnumörkunar fyrir vinnueftirlit í ESB og er virkt í því tilliti, og að áskorunin við að tryggja bættu vinnuvernd í MSE er ofarlega á forgangslista nefndarinnar. Engu að síður við núverandi stig eftirlits bæði hjá SLIC og hjá reglugerðar og eftirlitsaðilum í mörgum aðildarríkjum ESB er mjög erfitt að sjá hvernig eftirlitsaðilar á landsvísu geta innleitt þær kröfur sem nýlegar ESB-stefnur gera til þeirra á skilvirkan hátt. Þar af leiðir frekari niðurstaða, sem virðist óumflýjanleg, er að í mörgum aðildarríkjum þarf að setja meira fjármagn í að takast á við þessar áskoranir, og til þess að styðja við samstilltar aðgerðir á ESB-vísu. Hafa ætti í huga að stærð fjárfestingarinnar er líkleg til að vera hlutfallslega smá. Hún er raunar dvergvaxin ef borin saman við kostnaðinn við tapaða framleiðni og opinber útgjöld vegna núverandi magns skaða sem verkafólk verður fyrir og hægt er að koma í veg fyrir í MSE í Evrópu í heild. Þar af leiðir að hverskonar slík fjárfesting myndi verða til þess að draga úr núverandi mynstri ójafnaðar í dreifingu vinnustaðaáhættu eftir stærð fyrirtækis, á sama tíma og hún myndi gefa af sér sparnað í hagkerfinu í gegnum stuðning við skilvirkari forvarnir gegn OSH-hættum, burt séð frá stærð fyrirtækis.

Vinnuverndarstofnun Evrópu (EU-OSHA)

leggur sitt af mörkum við að gera Evrópu að öruggari, heilbrigðari og afkastameiri stað til að vinna á. Stofnunin rannsakar, þróar og dreifir áreiðanlegum, yfirveguðum og óhlutdrægum upplýsingum um öryggis- og heilbrigðismál og skipuleggur vitundarherferðir um alla Evrópu. Stofnunin, sem var sett á fót af Evrópusambandinu árið 1994 og er með höfuðstöðvar í Bilbaó á Spáni, færir saman fulltrúa framkvæmdastjórnar Evrópu-sambandsins, fulltrúa frá stjórnsýslu aðildarríkjanna, frá samtökum atvinnurekenda og launþega ásamt leiðandi sérfræðingum frá hverju af hinum aðildarríkjum ESB og annars staðar frá.

Evrópska vinnuverndarstofnunin

Santiago de Compostela 12, 5th floor

48003 Bilbao, Spáni

Sími +34 944358400

Fax +34 944358401

Tölvupóstfang: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>



Publications Office