

# Bezpečnosť a ochrana zdravia v mikropodnikoch a malých podnikoch v EÚ: Záverečná správa z trojročného projektu SESAME

Európske observatórium rizík  
Zhrnutie

**Autori:**

David Walters a Emma Wadsworth, Cardiffské výskumné centrum pre pracovné prostredie pri Cardiffskej univerzite; Peter Hasle a Bjarke Refslund, Udržateľná výroba, Katedra materiálov a výroby, Aalborgská univerzita; Monique Ramioul, Výskumný ústav práce a spoločnosti, KU Leuven.

**Poďakovanie**

Ďakujeme všetkým partnerom projektu SESAME, ktorí pomáhali pri výskume, z ktorého táto záverečná súhrnná správa vychádza. Poďakovať preto chceme nielen autorom tejto správy SESAME, ale aj týmto výskumným pracovníkom, ktorí prispeli k našim zisteniam: Laurianne Terlinden, Výskumný ústav práce a spoločnosti, KU Leuven; Carsten Brück a Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Jarvis, Karin Reinhold, a Charles Woolfson, Tallinská škola ekonómie a obchodnej administratívy, Technická univerzita v Tallinne (TTU); Raluca Stepa, Rumunský národný výskumný a rozvojový ústav pre ochranu zdravia pri práci (INCDPM); Guido JL Micheli a Enrico Cagno, Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly a Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes; a Ann-Beth Antonsson a Cecilia Österman, Švédsky environmentálny výskumný ústav (IVL).

Ďalej vyjadrujeme veľkú vďaku členom medzinárodného poradného výboru projektu SESAME – Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan a Jukka Takala – za ich veľmi užitočné a fundované pripomienky k tejto správe. Chceme tiež poďakovať zamestnancom agentúry EU-OSHA za ich praktické pripomienky.

Vypracovanie tohto zhrnutia zadala Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA). Za obsah vrátane všetkých vyjadrených stanovísk a/alebo záverov zodpovedajú samotní autori a nemusia nevyhnutne odrážať stanoviská agentúry EU-OSHA.

Riadenie projektu: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli (EU-OSHA)

**Europe Direct je služba, ktorá vám pomôže nájsť odpovede  
na vaše otázky o Európskej únii**

**Bezplatné telefónne číslo (\*):**

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

(\*) Niektorí operátori mobilných sietí neumožňujú prístup k číslam začínajúcim 00 800 alebo za takéto hovory môžu účtovať poplatok.

Viac informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete (<http://europa.eu>).

© Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, 2018

Reprodukcia povolená za predpokladu uvedenia zdroja.

## Predslov

Mikropodniky a malé podniky (MMP) sú oporou hospodárstva Európskej únie a považujú sa za hlavnú hnaciu silu hospodárskeho rastu, inovácií, zamestnanosti a sociálnej integrácie. Približne polovica európskej pracovnej sily je zamestnaná v MMP a efektívne riadenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (BOZP) v MMP je nevyhnutné na zabezpečenie pohody pracovníkov, ako aj na dlhodobé hospodárske prežitie týchto podnikov. Zo štatistík a štúdií však vyplýva, že bezpečnosť a zdravie mnohých pracovníkov zamestnaných v MMP sú nedostatočne chránené a že zabezpečenie dobrého riadenia BOZP v MMP je ešte stále veľkou výzvou. Tomuto problému sa prikladá vážnosť aj v strategickom rámci v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci na obdobie rokov 2014 – 2020 prijatom Európskou komisiou, v ktorom sa upozorňuje, že jedným z kľúčových strategických cieľov v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci je posilnenie schopnosti MMP zavádzať účinné a efektívne opatrenia na prevenciu rizík.

Agentúra EU-OSHA v reakcii na existujúce nedostatky v súvislosti s požiadavkami na BOZP a postupmi na pracovisku začala rozsiahly trojročný projekt (2014 – 2017), ktorého celkovým cieľom je identifikovať kľúčové faktory úspešnosti politík, stratégií a praktických riešení zameraných na zlepšenie BOZP v MMP v Európe. Projekt, ktorého vypracovaním bola poverená skupina výskumných pracovníkov tvoriaca konzorcium „SESAME“ (Safe Small and Micro Enterprises – Bezpečné malé podniky a mikropodniky), bol zameraný na poskytnutie podpory pre politické odporúčania, ktoré majú prispieť k súčasným diskusiám o regulovaní BOZP v Európe v oblasti malých podnikov. Ďalej sa zameriaval na identifikovanie osvedčených postupov na úrovni pracoviska pri zabezpečovaní dobrého riadenia BOZP a na umožňovanie ďalšieho rozvoja existujúcich alebo nových praktických nástrojov vrátane online interaktívneho nástroja na hodnotenie rizík (OiRA).

V tomto zhrnutí sa predstavujú celkové zistenia projektu, ktoré sa analyzovali s cieľom poskytnúť podporu odporúčaniam založeným na dôkazoch, a tak vyvinúť efektívnejšie politické programy a intervencie zamerané na zlepšovanie BOZP v MMP. Správa sa snaží zodpovedať niekoľko základných politických otázok o tom, čo funguje, čo nie a za akých okolností, pričom sa v nej zohľadňuje problematika foriem správy vecí verejných a regulácie, presadzovania práva, poradenských služieb, informovanosti a vzdelávania, finančnej podpory, kolektívnych zmlúv a zapojenia sociálnych partnerov.



Christa Sedlatschek  
riaditeľka

## Zhrnutie

V tomto zhrnutí sa uvádza záverečná analýza z projektu SESAME, trojročného (2014 – 2017) teoreticky podloženého, na politiku orientovaného a na úrovni EÚ porovnateľného empirického výskumného projektu v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (BOZP) v mikropodnikoch a malých podnikoch (MMP). Skupina skúsených výskumných pracovníkov skúmala podmienky pre BOZP a ich súvislosti v MMP v deviatich členských štátoch EÚ a identifikovala kľúčové výzvy a faktory úspešnosti politík, stratégií a praktických riešení vedúce k zlepšeniam v oblasti BOZP v týchto podnikoch v Európe. Výskum prináša nové, porovnateľné a kontextualizované chápanie toho, „čo funguje, pre koho a za akých okolností“, ako aj odporúčania založené na dôkazoch, na základe ktorých sa vypracujú efektívnejšie a účinnejšie politické programy zamerané na zlepšovanie BOZP v MMP.

## Komplexný prístup k skúmaniu BOZP v MMP

Súčasťou projektu je komplexný prehľad o existujúcich poznatkoch vypracovaný na základe sekundárnej kvantitatívnej analýzy Druhého Európskeho prieskumu podnikov v kontexte nových a vznikajúcich rizík (ESENER-2) a kvalitatívnej analýzy údajov zo 162 prípadových štúdií. Uskutočňuje sa v štyroch vzájomne prepojených výskumných etapách:

1. V prvej etape Aktuálny stav (EU-OSHA 2016) sa analyzovala súčasná sociálno-ekonomická a regulačná situácia, v ktorej MMP pôsobia, kriticky sa preskúmali najnovší výskum v oblasti BOZP v MMP v EÚ a vykonala zameraná analýza prieskumu ESENER-2. Z tohto kombinovaného prístupu vyplýva, že podstatná časť MMP vypracúva organizačné a obchodné stratégie, ktoré možno charakterizovať ako základné a minimálne. Ide o kombinácie organizačných a obchodných stratégií, ktoré prijímajú MMP v snahe zabezpečiť prežitie svojho podnikania (podrobnejšie vysvetlenie o používaní tohto pojmu v odbornej literatúre a v projekte SESAME sa nachádza v oddiele 2.2). Práve obmedzené zdroje, poznatky a využívanie na ochranu pracovníkov, súvisiace s týmito „nízkonákladovými“ stratégiami, patria ku kľúčovým faktorom, ktorými sa vysvetľuje, prečo pracovníci v MMP čelia vyššiemu riziku závažných problémov v oblasti BOZP ako pracovníci vo väčších podnikoch. Z analýzy vyplynuli aj jednoznačné nedostatky v chápaní vzťahu medzi intervenciou, účinnosťou, prevoditeľnosťou a širšou sociálno-ekonomickou situáciou a regulačným prostredím, v ktorých MMP pôsobia. Tieto otázky tvorili základ prístupu v ďalšej etape projektu.
2. V druhej etape Pohľad z pracoviska (EU-OSHA 2018a) sa viedli rozhovory s riadiacimi majiteľmi a zamestnancami zo 162 MMP z viacerých odvetví v deviatich členských štátoch EÚ s cieľom zistiť ich názory na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci. Analýzy týchto kvalitatívnych údajov priniesli kontextualizované a podrobné pochopenie postupov, procesov a mechanizmov BOZP v MMP, ktorým sa potvrdila veľká heterogenita MMP v Európe a ich spoločné prvky. Zároveň vo všeobecnosti podporili závery vyplývajúce z preskúmania predchádzajúceho výskumu a upozornili na všeobecné kategórie, z ktorých možno odvodiť určité vysvetlenia, užitočné na pochopenie kľúčových zraniteľností riadiacich majiteľov MMP a ich pracovníkov. V tomto zmysle sa ďalej potvrdilo, že uhol pohľadu pracovníkov vo výskume zameranom na BOZP v MMP do veľkej miery absentuje, a vykonali sa určité nápravné opatrenia na vyváženie tohto stavu.
3. Tretia etapa (EU-OSHA 2017a, b) sa zameriavala na politiky, stratégie a nástroje využívané sprostredkovateľmi, orgánmi a inštitúciami BOZP pri podpore osvedčených postupov v oblasti BOZP v MMP. Uskutočnila sa porovnávacia analýza 44 osvedčených postupov z 12 krajín, ktoré predstavujú rôzne regulačné situácie, systémy a prístupy k BOZP v MMP. V týchto postupoch sa upozorňuje na najrôznejšie stratégie a nástroje, ktoré môžu účinne zlepšovať BOZP v MMP, ako aj na široký potenciál cezhraničného vplyvu a vzdelávania. Okrem toho sa počas dialógových seminárov a rozhovorov so sprostredkovateľmi, zástupcami zamestnávateľov, zástupcami pracovníkov, regulačnými orgánmi a poradcami v oblasti BOZP diskutovalo o prístupoch k BOZP v MMP a identifikovali sa prekážky a umožňujúce faktory s cieľom lepšie pochopiť mechanizmy regulácie a riadenia BOZP v MMP.

4. Prvé tri etapy projektu SESAME vyústili do vypracovania samostatných správ a štvrtá fáza, „Záverečná analýza“, obsahuje všetky ich kľúčové zistenia a predstavuje všeobecné závery z projektu ako celku. V správe sa opisujú získané poznatky týkajúce sa povahy a súvislostí problémov v oblasti BOZP, skúseností a postupov v MMP a faktorov, ktoré ich určujú. Po zohľadnení porovnávacej analýzy všetkých krajín EÚ, ktoré sa zúčastnili štúdie, je možné dospieť k týmto záverečným politickým usmerneniam: identifikácia podmienok na zlepšovanie účinnosti regulácie a politických programov; formulovanie organizačných odporúčaní pre nástroje; a navrhovanie možných úloh rôznych zainteresovaných strán a sprostredkovateľov.

Okrem systematického rozmeru porovnateľnosti na úrovni EÚ zaujal projekt SESAME dve ďalšie koncepčné a analytické perspektívy, ktorými sa odlišoval od prevažnej väčšiny predchádzajúceho výskumu v oblasti BOZP v MMP. Po prvé, v projekte sa zvažovali sociálno-ekonomické a regulačné prostredie, v ktorých sa MMP nachádzali, s cieľom zabezpečiť kontextuálne chápanie BOZP v týchto podnikoch. Po druhé, od začiatku projektu sa tvrdilo, že vo veľkej časti bežnej literatúry o BOZP, ktorá sa týka hlavne skúseností a potrieb riadiacich majiteľov MMP, často chýba pohľad pracovníkov. V projekte sa preto zväzili aj názory a skúsenosti pracovníkov v MMP.

V tomto zhrnutí sa uvádza súhrn kľúčových výskumných výsledkov tohto komplexného výskumného projektu, a to od sociálno-ekonomických prostredí a regulačných situácií, v ktorých sú MMP zakotvené a v ktorých vypracúvajú svoje stratégie prežitia. Toto je mimoriadne dôležité na kontextualizáciu zložitej a rôznorodej reality, v ktorej existujú majitelia-manažéri a pracovníci MMP, ako aj na pochopenie ich každodenných skúseností a postupov súvisiacich s BOZP. Tento poznatok je významný aj na uskutočnenie podrobného a informovaného posúdenia toho, čo funguje, pre koho a za akých okolností. Na základe tohto posúdenia sa formulujú názory a odporúčania v oblasti zlepšovania BOZP pre pracovníkov v týchto spoločnostiach.

## „Nízkonákladové“ stratégie v prostredí narušených pracovnoprávných vzťahov a deregulácie

Hlavný prístup tejto štúdie spočíva najmä v potvrdení toho, že v prípade BOZP došlo v mnohých členských štátoch k zmenám sociálno-ekonomického prostredia a všeobecných deregulačných (alebo opätovne regulačných) hospodárskych súvislostí, ktoré spočívajú v tom, že veľká skupina týchto podnikov nie je oslovovaná, čo predstavuje nové a významné výzvy pre prenos udržateľných stratégií zlepšovania BOZP, a to najmä pre pracovníkov v MMP, ktoré je ťažké osloviť.

Mikropodniky a malé podniky predstavujú takmer 99 % podnikov v EÚ a zamestnávajú takmer 50 % pracovnej sily v EÚ. Hoci sa ich význam z hospodárskeho hľadiska aj z hľadiska zamestnanosti do veľkej miery uznáva, z analýzy uvedenej v tomto zhrnutí vyplýva, že rôzny sociálno-ekonomický vývoj mal za následok zvyšovanie štrukturálnej zraniteľnosti, čo veľkú časť MMP donútilo prijať nízkonákladovú organizačnú a obchodnú stratégiu, aby prežili. Jedným z kľúčových trendov je predlžovanie globálnych hodnotových reťazcov, v ktorých MMP hrozí, že sa v porovnaní so svojimi väčšími konkurentmi ocitnú v závislom a oslabenom postavení a že riziká a náklady súvisiace s väčšími operáciami sa následne presunú na nich. Súvisiaci tlak na pracovné podmienky prispieva k rastu počtu neistých pracovných miest a k väčšiemu počtu zraniteľnej pracovnej sily, a to z dôvodu neistých pracovných zmlúv, straty mzdových výhod, nezaplatených nadčasov a rizík v súvislosti s BOZP. Zvyšujúca sa zložitosť organizačných závislostí vedie k ďalšiemu rozkladu spojitosti medzi pracovnou zmluvou, reguláciou zamestnania a riadiacou kontrolou, čo sa označuje pojmom „narušené pracovnoprávne vzťahy“. V dôsledku tohto vývoja čelia MMP všeobecnému nedostatku zdrojov na prevenciu v oblasti BOZP a primerané riadenie BOZP a pracovníci zamestnaní v takýchto podnikoch pravdepodobne pracujú v horších pracovných podmienkach, ich práca má nižšiu kvalitu a čelia porporčne vyšším rizikám ohrozujúcim ich zdravie, bezpečnosť a pohodu.

Tieto trendy predstavujú pre regulačné orgány novú a dôležitú úlohu spočívajúcu najmä v oslovení podnikov v najzraniteľnejšom postavení v hospodárstve. Inštitucionálne rozdiely medzi štruktúrou, organizačným fungovaním a právnymi súvislosťami inšpektorátov práce sú v jednotlivých krajinách veľké. Napriek všeobecnému poklesu objemu zdrojov na inšpekcie v mnohých členských štátoch, ako aj politickým súvislostiam, ktoré nahrávajú zrušeniu takzvaného regulačného zaťaženia podnikov, sa

však nasadzujú nové iniciatívy na zintenzívňovanie ich vplyvu na MMP, často v spolupráci so sociálnymi partnermi alebo inými zainteresovanými stranami.

## Pochopenie postupov BOZP na pracovisku z pohľadu riadiacich majiteľov a pracovníkov

Z prípadových štúdií realizovaných v 162 MMP pôsobiacich v niekoľkých sektoroch v deviatich krajinách EÚ vyplýva veľké množstvo postupov a skúseností vlastníkov-manažérov aj pracovníkov. Tieto údaje umožňujú jednoznačný náhľad na zložitosť a heterogenitu MMP a ich spoločné charakteristické vlastnosti. Samostatný dôraz na názory pracovníkov, ako aj vlastníkov-manažérov, prispel k lepšiemu pochopeniu zložitých mechanizmov, ktorými sa vysvetľuje, prečo majú zamestnávateľia a pracovníci podobné vnímanie rizík v oblasti BOZP a na spôsob ich riešenia. Mimoriadne dôležité je to najmä v súvislosti s najmenšími podnikmi a tými MMP, ktoré sú donútené prijímať nízkonákladové obchodné stratégie.

Spoločný majú MMP nedostatok zdrojov; ten má mnoho rozmerov a ovplyvňuje ako vlastníkov-manažérov, tak i zamestnancov. Jeho rozsah často závisí od rozhodnutí o organizácii výroby a poskytovaní služieb, ktoré prijímajú silnejšie subjekty v rámci všeobecnejších ekonomických a obchodných vzťahov, do ktorých sú MMP zapojené. Pre majiteľov-manažérov MMP to však predstavuje nedostatok riadiacich zdrojov; nízku úroveň všeobecných poznatkov o riadení; nedostatočný prístup k finančným zdrojom; zraniteľnosť v súvislosti s ich väčšími a silnejšími zákazníkmi a dodávateľmi; a obmedzené technologické zdroje. V oblasti konkrétne sa týkajúcej BOZP to znamená zredukovanie na nízku úroveň pochopenia požiadaviek na BOZP; obmedzený čas a pozornosť, ktoré sa im venujú; nedostatok pozornosti venovanej vzdelávaniu v oblasti zlepšovania podmienok; a odmietnutie takýchto zlepšení ako potenciálne účinných a nákladovo efektívnych. Zamestnanci v MMP majú vzhľadom na situáciu svojich zamestnávateľov menšie zdroje, čo ohrozuje kontrolu rizika a vplyva na ich vlastnú bezpečnosť a zdravie. V mnohých prípadoch sem patria aj neisté postavenie na trhu práce a pracovné zmluvy; porovnateľne nižšie vzdelanie a zručnosti; a samozrejme slabšie formálne zastúpenie a štruktúry zastúpenia, ako aj nedostatok príležitostí.

Dôležitosť tejto vzájomnej závislosti vyúsťujúcej do nedostatku zdrojov je zjavná aj pri druhej spoločnej vlastnosti MMP: rovnaké posúdenie rizík a preventívnych opatrení zo strany pracovníkov aj riadiacich majiteľov, v dôsledku ktorého im dokonca hrozí vysoké riziko nehodovosti, keďže nemajú osobné skúsenosti s nehodami, ale aj menej viditeľné riziká, napríklad psychosociálne. Okrem toho majú rovnakú tendenciu preceňovať svoje znalosti a úroveň kontroly rizík v oblasti BOZP. Toto rovnaké posúdenie má viacero príčin, ku ktorým patria aj miestna a sociálna blízkosť a neformálnosť, ktoré sú pre tieto pracoviská typické. Skutočnosť, že majitelia-manažéri a pracovníci často pracujú vedľa seba, môže mať vplyv na to, že pracovníci sú náchylní preberať pohľad spoločnosti na BOZP a ďalšie záležitosti. To vedie k ďalším zastávaným názorom, že je potrebné sa pri riešení rizík opierať o „zdravý rozum“. Ako však vyplýva z analýzy uvedenej v tejto správe, pravdepodobne to bude mať za následok buď podcenenie, alebo neidentifikovanie rizík a prostriedkov na ich účinné riadenie. Okrem toho sa tým, samozrejme, presúva zodpovednosť za opatrenia na riešenie rizík na pracovisku zo zamestnávateľa, ktorý za ne zo zákona zodpovedá, na zamestnancov, ktorí v nich musia pracovať. Toto všetko sa deje bez akejkoľvek podstatnej zmeny v rovnováhe moci medzi zamestnancami a ich zamestnávateľmi, čo má za následok, že zamestnanci, ktorí sa už tak nachádzajú v neistom pracovnoprávnom vzťahu, musia za vlastnú bezpečnosť pri práci zodpovedať sami, pričom nemajú prostriedky nato, aby sa mohli účinne chrániť. Neformálnosť má ďalej za následok prístup ad hoc, ktorý pri organizácii práce a podmienok v oblasti BOZP prevažuje, pričom súčasné regulačné prístupy k BOZP si pravdepodobne vyžadujú aspoň základnú úroveň formalizovania. Neformálnosť môže naznačovať aj to, že formalizovanie vzťahov medzi majiteľmi-manažérmi a pracovníkmi sa považuje za nepotrebné (a dokonca kontraproduktívne), a to aj napriek zisteniam z predchádzajúceho výskumu, že formálne vzťahy sú vo vzťahu pracovníkov k BOZP dôležité nato, aby podporovali systematickejšie riadenie BOZP. Zo zistení uvedených v tomto zhrnutí vyplýva, že v prístupoch k neformálnej alebo formálnej účasti pracovníkov sa musia začať uznávať tieto špecifiká MMP, pokiaľ ide o presadzovanú účasť a jej obsah.

Tretia kľúčová vlastnosť, ktorá má vplyv na výkonnosť BOZP v MMP, súvisí s nižším inštitucionálnym tlakom, pod ktorým tieto podniky vo všeobecnosti pôsobia. Je to tak v dôsledku ich menšej viditeľnosti a úrovne kontaktu s nimi zo strany orgánov presadzovania regulácie; ich menšej zraniteľnosti voči pozornosti verejných médií; a ich vo všeobecnosti obmedzenejších kontaktov so správou vecí verejných. Keďže donucovacím inštitucionálnym tlakom sa zvyčajne zabezpečí ústup pri riešení problematiky BOZP v MMP, pričom tento tlak predstavuje aj základný predpoklad opatrení sprostredkovateľov, ktorí s nimi pracujú, úloha orgánov presadzovania regulácie je mimoriadne dôležitá, ako sa uvádza ďalej.

Posledným spoločným prvkom, ktorý vyplýva z tohto zhrnutia, je dôležitosť chápania špecifickej „identity“ majiteľa-manažera v (najmä menších) MMP. Majiteľ-manažér je zároveň podnikateľom, remeselníkom a rodinne založeným človekom. Sám seba považuje za slušného človeka, ktorý sa stará o svojich pracovníkov a zainteresovaným stranám to aj dokazuje. Táto silná identita môže byť dokonca aj jedným z dôvodov odporu voči tradičnému posudzovaniu rizík, keďže uvedenie rizík sa môže považovať za nepriamu kritiku naznačujúcu zanedbávanie povinností zamestnávateľa.

## **Stimuly a prekážky v oblasti regulácie a riadenia BOZP v mikropodnikoch a malých podnikoch**

Vo všetkých etapách výskumu bolo cieľom identifikovať a analyzovať stimuly a prekážky v oblasti účinnej stratégie BOZP v súvislosti s MMP, ťažkosti pri oslovovaní týchto podnikov a konkrétne inštitucionálne a regulačné situácie, v ktorých sú zakotvené. Na tento účel bolo prijaté všeobecné vymedzenie regulácie, ktoré neobsahovalo len nástroje a procesy verejnej regulácie, ale aj verejno-súkromné regulačné mixy, reguláciu dodávateľského reťazca a nové formy pracovných procesov a procesov zamestnanosti, ako aj úlohy rôznych subjektov, ako napríklad štátnej a regulačnej inšpekcie, poradenských služieb, sociálnych partnerov, kolektívnych zmlúv, poisťovní atď.

Prvým záverom vyplývajúcim z tejto analýzy je ten, že bez ohľadu na použitý regulačný mix je základom, na ktorom môžu stavať všetky ostatné subjekty a procesy, dobre pripravený a dôveryhodný režim verejnej regulácie. Jedným z kľúčových odporúčaní tejto štúdie je potreba posilniť a zachovať štátne systémy regulácie a inšpekcie vo všetkých členských štátoch, s cieľom zabezpečiť presadzovanie regulačných požiadaviek na BOZP na všetkých pracoviskách. Toto odporúčanie je o to dôležitejšie, že je dôvod sa obávať, že táto verejná regulačná základňa je ohrozená v dôsledku zníženia dostupných zdrojov a všeobecného trendu deregulácie.

V analýze súčasnej politickej a regulačnej situácie uvedenej v tejto správe sa identifikujú niektoré dôležité a pozitívne trendy a vývoj, ktoré majú vplyv na rozsah, v akom možno BOZP v MMP účinne zlepšovať. Na úrovni EÚ sa zdôrazňuje dôležitosť nedávnych iniciatív a vyhlásení, ktoré môžu podporiť konkrétne štruktúry zraniteľnosti MMP a s nimi súvisiacu nedostatočnú výkonnosť BOZP. Pozornosť sa však venuje aj politickému vývoju, ktorý je v rozpore s touto výslovnosťou znalosťou situácie v MMP a dá sa s ňou len ťažko zosúladiť, ako je celková hospodárska ortodoxnosť a deregulačný trend, ako aj pokles zdrojov na regulačnú inšpekciu MMP vo všetkých členských štátoch. MMP vo všeobecnosti stále nie sú prioritou inšpekcie a podpory.

Napriek poznaniu, že verejná regulácia je do istej miery nejednoznačná, či dokonca rozporuplná, zo zistení vyplýva, že rôzne inštitucionálne subjekty významne prispeli k zlepšeniu BOZP v MMP prostredníctvom uplatňovania množstva programov, intervencií, poradenstva, usmernení a praktických nástrojov. V tretej etape projektu SESAME bolo kriticky preskúmaných 44 príkladov osvedčených postupov a posúdili sa konkrétne situácie a podmienky, za akých dokázali prispieť k zlepšeniu BOZP v MMP. Identifikovalo sa pritom množstvo faktorov, ktoré prispievajú k úspešnosti týchto iniciatív, ako sú napríklad ich špecifickosť, jednoduchosť používania, prístupnosť a dostupnosť pre MMP. Ich úspešnosť, pokiaľ ide o ich vplyv, prenos a udržateľnosť, však do veľkej miery súvisí s tým, ako boli tieto iniciatívy a intervencie rámcované reguláciou a stratégiami presadzovania regulácie vnútroštátnych orgánov. V tomto zmysle sa v zisteniach kladie veľký dôraz na význam regulačných súvislostí iniciatív na podporu BOZP v MMP, najmä v súvislosti s ich koordináciou alebo zosúladením, ako aj na ich udržateľnosť a prenos, ak sa má dosiahnuť efektívny a ďalekosiahly vplyv.

## Typológie a odporúčania pre návrhy na účinné zlepšovanie BOZP v MMP

Z analýzy povahy a kontextu problémov v oblasti BOZP v MMP vyplynulo niekoľko typológií, ktoré tvoria základ posúdenia toho, prečo sa od stratégií a nástrojov na podporu BOZP v MMP očakáva, že majú fungovať, ako aj toho, pre koho majú fungovať a za akých okolností. Hoci sa uznávajú heterogénne skúsenosti v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci v MMP, cieľom vypracovania typológií bolo lepšie zohľadniť niektoré ich spoločné prvky, ktoré majú vplyv na navrhovanie programov, opatrení a nástrojov slúžiacich na účinnejšie intervencie pri zlepšovaní BOZP v týchto podnikoch. Typológie boli vypracované na základe štyroch kritérií: 1. vnútroštátne charakteristiky; 2. podnikateľské postupy riadiacich majiteľov MMP; 3. veľkosť spoločnosti; a 4. sektor, v ktorom MMP pôsobia.

Tento prístup umožnil klasifikovať MMP, napríklad podľa ich podnikateľských postupov a reakcií na reguláciu BOZP a iné formy podpory. Na základe toho sa identifikovali samostatné skupiny „vyhýbajúcich sa podnikov“, „reakčných podnikov“ a „učiach sa podnikov“, ktoré sa do veľkej miery líšia, pokiaľ ide o prístup k riziku, znalosti o BOZP a vzťahy s rôznymi subjektmi a regulačnými orgánmi v oblasti BOZP. Toto všetko má samozrejme dôsledky pre na mieru prispôbený návrh opatrení a stratégie podpory. Zistilo sa, že mnohé osvedčené postupy identifikované v súvislosti s intervenciami v oblasti BOZP boli úspešné pri oslovovaní MMP s reaktívnym postojom (teda reaktívnych podnikov). Tento druh MMP len zriedka iniciuje preventívne opatrenia z vlastnej iniciatívy a je nepravdepodobné, že by sa snažil hľadať informácie alebo podporu; namiesto toho závisí od sprostredkovateľov, zákazníkov alebo partnerov, ktorí navrhujú opatrenia. Zistilo sa však, že vyhýbajúce sa podniky môžu mať záujem o zlepšenie svojho pracovného prostredia, najmä ak je intervencia dobre načasovaná a služba alebo zlepšenie sa im predstáva príťažlivou formou, napríklad ak sú bezplatné alebo keď zlepšenia BOZP možno spojiť so zlepšeniami produktivity. Identifikovali sa aj všeobecnejšie dôležité aspekty súvisiace s kritériami návrhov, ako sú prístupy orientované na dialóg a práca s dôveryhodnými sprostredkovateľmi a partnermi.

Tieto tri druhy MMP reagujú rozdielne aj na inštitucionálny tlak. Tu sa opäť potvrdilo, že pre podniky s najnižšou výkonnosťou v oblasti BOZP (vyhýbajúce sa podniky) sú najdôležitejšie donucovacie mechanizmy, ktoré môžu mať podobu regulačných inšpekcií alebo požiadaviek na BOZP od zákazníkov v dodávateľskom reťazci. Z dlhodobého hľadiska sú však pre MMP dôležité aj koordinované alebo zosúladené prístupy, ktoré sú kombináciou donucovacieho a normatívneho tlaku a takzvaných napodobňovacích mechanizmov (zo strany partnerov / iných firiem podobného typu), ako aj praktické a jednoducho prenosné príklady.

Výskum potvrdil, že sektorové špecifiká a fyzické a organizačné charakteristické vlastnosti majú veľký vplyv na riziká v oblasti BOZP, ktoré v danom odvetví prevažujú, ako aj na spôsob, akým sa tieto riziká riadia. Kľúčové je tu to, že riešenia šité na mieru pre daný sektor sú pre MMP oveľa dôležitejšie ako pre väčšie podniky, pretože tie majú často zamestnancov zaoberajúcich sa výhradne BOZP, ktorí dokážu preniesť všeobecné nariadenia a informácie v oblasti BOZP do konkrétnych požiadaviek podniku, zatiaľ čo MMP sú v tomto ohľade závislé od sprostredkovateľov. Preto je potrebné používať terminológiu a jazyk vhodné pre konkrétny sektor a veľmi často aj konkrétny podsektor, aby majitelia-manažéri a ich pracovníci využívali podporu BOZP.

## Kritická diskusia o možnostiach politiky

Posledná časť tejto záverečnej analýzy sa snaží zodpovedať niektoré základné strategické otázky o tom, čo funguje a čo nie a za akých okolností, pokiaľ ide o zlepšovanie výsledkov BOZP v MMP. Zahŕňa diskusiu o dôsledkoch uvedenej analýzy na možnosti politiky, pri ktorej sa zohľadňujú napríklad problematiky foriem správy vecí verejných a regulácie, presadzovania, poradenských služieb, informovanosti a vzdelávania, finančnej podpory, sociálneho dialógu, kolektívnych zmlúv/sociálnych partnerov atď. Závěry sú nasledovné:

- Z analýzy politik a programov vyplynuli postupy, ktoré majú konkrétne tendencie reagovať na nedávny sociálno-ekonomický vývoj a konkrétne hospodárske postavenie MMP. Patria k nim stratégie využívania vzťahov identifikovaných v dodávateľských reťazcoch s cieľom využiť



výhody podpory podmienok pre BOZP v MMP nachádzajúcich sa na dolných stupňoch, napríklad poskytovateľov služieb alebo dodávateľov tovaru, ako sú certifikácia dodávateľov, systémy spoločnej zodpovednosti, regulácia verejného obstarávania, regulácia na obmedzenie počtu subdodávateľských stupňov a systémy embarga pre organizácie nedodržiavajúce predpisy.

- Inštitucionálna podpora stimulov osvedčených postupov týkajúcich sa podmienok pre BOZP v MMP si vyžaduje skôr zapojenie zoskupení regulačných subjektov prítomných v sociálnom a hospodárskom prostredí MMP ako iniciatívy samostatných subjektov. Regulační inšpektori, zástupcovia odborových zväzov, odborníci, zástupcovia obchodných organizácií, sociálneho poistenia alebo sektorové organizácie, zástupcovia z oblasti verejnej aj súkromnej regulácie a ďalšie subjekty môžu mať silnejší vplyv, ak svoje činnosti budú vzájomne koordinovať. Túto úlohu často iniciuje regulačný orgán.
- Zvýšený dôraz na regulačnú inšpekciu MMP je dôležitý nielen na zabezpečenie presadzovania existujúcej regulácie a zavedenie zlepšenia na kontrolovaných pracoviskách, ale aj na inštitucionalizáciu požadovaných noriem BOZP, aby mohli súkromné/verejné subjekty v oblasti BOZP využívať posilnenú reguláciu ako platformu pre svoje vlastné činnosti.
- V úspešných intervenčných politikách sa zdôrazňuje priamy a personalizovaný kontakt s MMP, či už prostredníctvom inšpekcií práce alebo iných foriem inšpekcií vykonávaných verejnými orgánmi, ktoré riešia problémy ako bezpečnosť potravín alebo dane, alebo prostredníctvom spolupráce so zástupcami sprostredkovateľov z odborov, profesných organizácií, poisťovní alebo preventívnych služieb.
- Majitelia-manažéri a pracovníci v MMP uprednostňujú jednoducho uplatniteľné a prevoditeľné riešenia a môžu lepšie vykonávať riešenia prispôbené sektoru ako prístupy zamerané na MMP vo všeobecnosti. K tomu môžu výrazne prispieť diskusie o potrebách podnikov a pracovníkov v MMP na sektorovej úrovni, napríklad prostredníctvom inštitúcií tripartity.
- Zlepšenie poznatkov a informovanosti možno dosiahnuť aj lepším začlenením BOZP do sektorového vzdelávacieho systému a vzdelávania na trhu práce.
- Programy, ktoré sú pre MMP bezplatné, majú širší dosah a častejšie sa využívajú. Preto je mimoriadne dôležité zväziť, ako financovať strategické postupy a zabezpečiť stabilné a udržateľné financovanie. V niektorých krajinách sa to dosahuje prostredníctvom príspevkových poisťovních programov.
- Dôležitým aspektom inštitucionalizácie a efektívnosti noriem v oblasti BOZP je prijímanie strategických postupov a pravidiel zo strany zainteresovaných strán. Zapojenie odborových zväzov a organizácií zamestnávateľov do prípravy politik, ktoré môžu oslovit' MMP, prináša týmto politikám väčšiu šancu na široké prijímanie v spoločnosti, a tým aj v MMP.
- Zabezpečenie všeobecného využívania kolektívneho vyjednávania a trojstrannej regulácie alebo právneho postavenia kolektívneho vyjednávania predstavuje silné mechanizmy na prekonanie nedostatočného zastúpenia MMP v štruktúrach sociálneho dialógu.
- Predlžovanie hodnotových reťazcov naznačuje čoraz väčšiu potrebu získať vyššie postavenie v hodnotovom reťazci s cieľom spolupracovať so subjektmi a procesmi, ktoré prispievajú k narušeným pracovnoprávnym vzťahom vyskytujúcim sa na úrovni pracoviska. Účinné zastupovanie záujmov pracovníkov v oblasti BOZP môže v menších podnikoch, najmä na nižších stupňoch dodávateľských reťazcov, presahovať kapacity inštitúcií zastúpenia na úrovni pracoviska, nemusí však presahovať kapacity zastúpenia na vyšších úrovniach alebo na sektorovej úrovni.

Záverom sa zdôrazňuje dôležitosť výslovného uznania politiky BOZP v niekoľkých iniciatívach a vyhláseniach EÚ, pretože táto politika je osobitne zameraná na MMP, ako aj dôležitosť uznania, že je dôležité riešiť aj nové trendy v práci (ako už boli vymedzené), a to dokonca aj vtedy, ak sú metódy účinného dosahovania a monitorovania pokroku zatiaľ nejasné (pozri napríklad Sociálny pilier, strategický rámec EÚ na roky 2014 – 2020 a oznámenia EÚ o sociálnom pilieri a bezpečnejšej a zdravšej práci pre všetkých). Je nepochybné, že Výbor vedúcich predstaviteľov inšpekcie práce (SLIC) predstavuje fórum na výmenu informácií a stratégií o inšpekcii práce v EÚ, ktoré sa aktívne

zapája do toto úsilia, pričom výzvy súvisiace so zabezpečením zlepšenia v oblasti BOZP sú jeho prioritou. Na súčasnej úrovni investícií do výboru SLIC a do regulačných kapacít a kapacít presadzovania predpisov v mnohých členských štátoch EÚ je však ťažké zabezpečiť, aby mohli regulačné orgány na vnútroštátnej úrovni efektívne plniť požiadavky, ktoré sú na ne kladené v najnovších politikách EÚ. Ďalším, zrejme nevyhnutým záverom, je teda ten, že v mnohých členských štátoch je potrebné na tieto výzvy, ako aj na podporu koordinovaného úsilia na úrovni EÚ, vyčleniť viac zdrojov. Treba pamätať na to, že táto investícia bude pravdepodobne pomerne malá. Dokonca bude nižšia o náklady na produktivitu a štátnu pokladnicu vyplývajúce zo súčasných úrovní ujmy spôsobovanej pracovníkom v MMP v celej EÚ, ktorej možno predísť. Takéto investície budú preto slúžiť na zmiernenie súčasnej nerovnomernej distribúcie rizika na pracovisku podľa veľkosti podniku, pričom sa budú zároveň prostredníctvom podpory efektívnejších preventívnych stratégií na riadenie rizík v oblasti BOZP bez ohľadu na veľkosť podniku dosahovať hospodárske úspory.

Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA) prispieva k tomu, aby sa Európa stala bezpečnejším, zdravším a produktívnejším miestom na prácu. Agentúra skúma, vytvára a šíri spoľahlivé, vyvážené a nestranné informácie o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a organizuje celoeurópske kampane na zvyšovanie informovanosti. Európska únia ju zriadila v roku 1994 a sídli v Bilbau (Španielsko). Agentúra umožňuje spoluprácu zástupcov Európskej komisie, vlád členských štátov, organizácií zamestnávateľov a zamestnancov, ako aj popredných odborníkov vo všetkých členských štátoch EÚ a mimo nej.

**Európska agentúra pre bezpečnosť  
a ochranu zdravia pri práci**

Santiago de Compostela 12, 5. poschodie

48003 Bilbao, Španielsko

Tel.: +34 944358400

Fax: +34 944358401

E-mail: [information@osha.europa.eu](mailto:information@osha.europa.eu)

<http://osha.europa.eu>



Publications Office