

Varnost in zdravje v mikro in malih podjetjih v EU: končno poročilo o triletнем projektu SESAME

Evropska opazovalnica tveganj
Povzetek

Avtorji:

David Walters in Emma Wadsworth, cardiffški center za raziskave delovnega okolja, Univerza v Cardiffu; Peter Hasle in Bjarke Refslund, trajnostna proizvodnja, oddelek za materiale in proizvodnjo, Univerza v Aalborgu; Monique Ramioul, raziskovalni inštitut za delo in družbo, KU Leuven

Zahvala

Hvaležni smo vsem partnerjem projekta SESAME, ki so nam pomagali pri izvedbi raziskav, na katerih temelji to končno zbirno poročilo. Zato se zahvaljujemo tako avtorjem tega poročila o projektu SESAME kot tudi naslednjim raziskovalcem, ki so z delom prispevali k našim ugotovitvam: Laurianne Terlinden, raziskovalni inštitut za delo in družbo, KU Leuven; Carsten Brück in Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Jarvis, Karin Reinhold in Charles Woolfson, šola za ekonomijo in poslovno administracijo v Talinu, tehnološka univerza v Talinu (TTU); Raluca Stepa, romunski nacionalni center za raziskave in razvoj na področju varnosti pri delu (INCDPM); Guido JL Micheli in Enrico Cagno, Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly in Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes, ter Ann-Beth Antonsson in Cecilia Österman, švedski inštitut za raziskave okolja (IVL).

Poleg tega imajo posebne zasluge člani mednarodnega svetovalnega odbora pri projektu SESAME Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan in Jukka Takala, saj so nam bili s prodornimi pripombami k temu poročilu v veliko pomoč. Zahvaljujemo se tudi osebju agencije EU-OSHA za njihove premišljene pripombe.

Ta povzetek je naročila Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA). Njegovo vsebino, vključno z vsemi izraženimi mnenji in/ali sklepnimi ugotovitvami, so prispevali le avtorji in ne odraža nujno stališč agencije.

Vodji projekta: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli (EU-OSHA)

Europe Direct je služba za pomoč pri iskanju odgovorov

na vprašanja v zvezi z Evropsko unijo.

Brezplačna telefonska številka (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Nekateri operaterji mobilnih omrežij ne omogočajo klica na številke 00 800 ali pa te klice zaračunavajo.

Dodatne informacije o Evropski uniji so na voljo na internetu (<http://europa.eu>).

Upoštevajte, da je to prevod izvirnega dokumenta v angleškem jeziku

© Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu, 2018

Razmnoževanje je dovoljeno z navedbo vira.

Predgovor

Mikro in mala podjetja (MMP) so steber gospodarstva Evropske unije ter veljajo za ključni dejavnik gospodarske rasti, inovativnosti, zaposlovanja in socialne vključenosti. Približno polovica evropske delovne sile je zaposlena v mikro in malih podjetjih, zato je učinkovito upravljanje varnosti in zdravja pri delu v MMP ključno za zagotovitev dobrega počutja delavcev in tudi dolgoročnega gospodarskega preživetja teh podjetij. Vendar statistični podatki in študije kažejo, da sta varnost in zdravje številnih delavcev, zaposlenih v MMP, slabo zaščitena ter da je zagotavljanje dobrega upravljanja varnosti in zdravja pri delu v MMP še vedno velik izziv. Ta težava je ugotovljena v Strateškem okviru EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020, ki ga je sprejela Evropska komisija ter v katerem je krepitev zmogljivosti MMP za uvedbo uspešnih in učinkovitih ukrepov za preprečevanje tveganj opredeljena kot eden ključnih strateških ciljev na področju varnosti in zdravja pri delu.

Agencija EU-OSHA, ki se je odzvala na trenutno vrzel med zahtevami glede varnosti in zdravja pri delu ter prakso na delovnem mestu, je začela izvajati obsežen triletni projekt (2014–2017), katerega splošni cilj je bil opredeliti ključne dejavnike uspeha z vidika politik, strategij in praktičnih rešitev za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu v MMP v Evropi. Namen projekta, ki ga je naročila skupina raziskovalcev konzorcija Varna mala in mikropodjetja (SESAME), je bil podpreti priporočila glede politik, s čimer bi prispeval k trenutnim razpravam o ureditvi varnosti in zdravja pri delu v malih podjetjih v Evropi. Poleg tega naj bi projekt opredelil dobre prakse na ravni delovnih mest pri zagotavljanju dobrega upravljanja varnosti in zdravja pri delu ter olajšal nadaljnji razvoj obstoječih ali novih praktičnih orodij, vključno s spletnim interaktivnim orodjem za izdelavo ocene tveganja (OiRA).

Ta povzetek predstavlja splošne ugotovitve projekta, ki so bile analizirane z namenom podpiranja priporočil na podlagi dokazov za oblikovanje učinkovitejših političnih programov in ukrepov, namenjenih izboljšanju varnosti in zdravja pri delu v mikro in malih podjetjih. V poročilu so odgovori na vprašanja o temeljnih politikah glede tega, kaj deluje in kaj ne oziroma pod kakšnimi pogoji, pri čemer so upoštevana vprašanja glede oblike upravljanja in ureditve, izvrševanja, svetovalnih storitev, informiranja in izobraževanja, finančne podpore, kolektivnih pogodb in vključenosti socialnih partnerjev.



Christa Sedlatschek

Direktorica

Povzetek

V tem povzetku je končna analiza triletnega raziskovalnega projekta SESAME (2014–2017) o varnosti in zdravju pri delu v mikro in malih podjetjih (MMP), ki temelji na teoriji, je usmerjena k politiki in velja za empirično primerjalno raziskavo v EU. Skupina izkušenih raziskovalcev je preiskovala ureditve varnosti in zdravja pri delu ter njihove okvire v MMP v devetih državah članicah EU. Opredelila je tako ključne izzive kot tudi dejavnike uspeha v zvezi s politikami, strategijami in praktičnimi rešitvami, ki vodijo do izboljšav varnosti in zdravja pri delu v teh evropskih podjetjih. Raziskava predstavlja novo, primerjalno in kontekstualizirano razumevanje tega, „kaj deluje, za koga in pod kakšnimi pogoji“, ter zagotavlja z dokazi podprta priporočila za razvoj smotrnejših in učinkovitejših programov politik, katerih namen je izboljšanje varnosti in zdravja pri delu v MMP.

Celovit pristop k raziskavam varnosti in zdravja pri delu v MMP

V projekt je vključen celovit pregled obstoječega znanja, vključno z obema sekundarnima kvantitativnima analizama druge evropske raziskave podjetij o novih in nastajajočih tveganjih (ESENER-2) ter kvalitativno analizo podatkov iz 162 študij primerov. Izveden je v štirih medsebojno povezanih raziskovalnih fazah:

1. V prvi fazi, „Dejansko stanje“ (EU-OSHA, 2016), je bil analiziran trenutni družbeno-gospodarski in regulativni okvir, v katerem delujejo MMP, kritično so bile pregledane najsodobnejše raziskave varnosti in zdravja pri delu v MMP ter izvedena je bila usmerjena analiza raziskave ESENER-2. Ta združeni pristop kaže, da precejšen delež MMP razvija organizacijske in poslovne strategije, ki jih lahko označimo kot „nemoralne“ (angl. low road). Gre za svežnje organizacijskih in poslovnih strategij, ki jih MMP sprejmejo v boju za preživetje svojega posla (podrobnejša razlaga uporabe tega izraza v literaturi in v okviru projekta SESAME je na voljo v oddelku 2.2). Omejitve virov, znanja in zaščite delavcev, ki jih takšne nemoralne strategije prinašajo, so med ključnimi dejavniki, ki pojasnjujejo, zakaj se delavci v MMP soočajo z večjim tveganjem za resne težave, povezane z varnostjo in zdravjem pri delu, kot tisti, ki delajo v večjih podjetjih. Analiza je razkrila tudi očitne vrzeli v razumevanju razmerja med ukrepanjem, učinkovitostjo, prenosljivostjo ter širšim družbeno-gospodarskim okvirom in regulativnim okoljem, v katerem MMP delujejo. Na podlagi omenjenih vprašanj je bil osnovan pristop k naslednjim fazam projekta.
2. V drugi fazi, „Pogled z delovnega mesta“ (EU-OSHA, 2018a), so bili opravljeni razgovori tako z lastniki in direktorji kot tudi z delavci iz 162 MMP iz različnih sektorjev v devetih državah članicah EU, da bi pridobili njihova mnenja glede varnosti in zdravja. Analize teh kvalitativnih podatkov so pokazale kontekstualizirano in precej podobno razumevanje praks, postopkov in mehanizmov, povezanih z varnostjo in zdravjem pri delu, v MMP, pri čemer so bile upoštewane tako velika heterogenost MMP v Evropi kot tudi njihove enakosti. Hkrati so na splošno podprle sklepne ugotovitve pregleda predhodnih raziskav in opozorile na širše kategorije, na podlagi katerih lahko oblikujemo določene vrste razlag, uporabnih za razumevanje ključnih ranljivosti lastnikov in direktorjev MMP ter njihovih delavcev. V zvezi s tem so nadalje potrdile, da so stališča delavcev običajno izvzeta iz raziskav o varnosti in zdravju pri delu v MMP, in poskusile to neravnovesje odpraviti.
3. V tretji fazi (EU-OSHA, 2017a, b) je bil poudarek na „politikah, strategijah, instrumentih in orodjih“, ki jih uporabljajo posredniki, organi in institucije za varnost in zdravje pri delu, da bi podprli dobre prakse na področju varnosti in zdravja pri delu v MMP. Izvedena je bila primerjalna analiza 44 dobrih praks iz 12 držav, ki predstavljajo različne regulativne okvire, sisteme in pristope k varnosti in zdravju pri delu v MMP. Omenjene prakse izpostavljajo različne strategije, instrumente in orodja, ki lahko učinkovito izboljšajo varnost in zdravje pri delu v MMP, prav tako pa tudi obsežen potencial za čezmejni vpliv in učenje. Poleg tega so bili za boljše razumevanje mehanizmov ureditve in upravljanja varnosti in zdravja pri delu v MMP v pogovornih delavnicah in razgovorih s posredniki, vključno s predstavniki delodajalcev in delavcev, regulativnimi organi in svetovalci za varnost in zdravje pri delu, obravnavani pristopi k varnosti in zdravju pri delu v MMP.

4. Medtem ko so bila za prve tri faze projekta SESAME pripravljena samostojna poročila, pa četrta faza, „Končna analiza“, vključuje njihove glavne ugotovitve in predstavlja splošne sklepne ugotovitve celotnega projekta. V poročilu so opisana nova spoznanja glede narave in okvira težav, izkušenj in praks na področju varnosti in zdravja pri delu v MMP ter predstavljeni dejavniki, ki vplivajo nanje. Ob upoštevanju primerjalnih analiz v državah EU, vključenih v študijo, so na podlagi ugotovljenih kazalcev politik opredeljeni pogoji za izboljšanje učinkovitosti ureditve in programov politike, oblikovana priporočila glede orodij in instrumentov ter predlagane morebitne vloge različnih deležnikov in posrednikov.

Poleg sistematične dimenzije projekta SESAME, ki primerja razmere na ravni EU, sta zanj značilni še dve drugi konceptualni in analitični dimenziji, po katerih se razlikuje od večine predhodnih raziskav varnosti in zdravja pri delu v MMP. Prvič, v projektu so bila upoštevana družbeno-gospodarska in regulativna okolja MMP, da bi se zagotovilo kontekstualizirano razumevanje varnosti in zdravja pri delu v teh podjetjih. Drugič, že od začetka izvajanja projekta se opozarja, da pogledi delavcev pogosto niso zajeti v večino prevladujoče literature s področja varnosti in zdravja pri delu, saj ta obravnava predvsem izkušnje in potrebe lastnikov in direktorjev MMP. Zato so bili v ta projekt vključeni tudi stališča in izkušnje delavcev v MMP.

Povzetek, v katerem so strnjeni glavni izsledki tega obsežnega raziskovalnega projekta, se začne z družbeno-gospodarskimi okolji in regulativnimi okviri, v katerih MMP poslujejo in razvijajo strategije za preživetje. To je bistvenega pomena za kontekstualizacijo kompleksnih in raznolikih dejanskih okoliščin, v katerih delujejo lastniki in direktorji MMP in delavci, ter za razumevanje njihovih vsakodnevnih izkušenj in praks, povezanih z varnostjo in zdravjem pri delu. Poznavanje tega je posledično bistveno za poglobljeno in argumentirano oceno tega, kaj deluje, za koga in pod kakšnimi pogoji. Na podlagi te ocene so oblikovani vidiki in priporočila o mogočih izboljšavah varnosti in zdravja pri delu za delavcev v teh podjetjih.

Nemoralne strategije v okviru skrhanih zaposlitvenih razmerij ter deregulacije

Glavni pristop te študije temelji na upoštevanju spremenjenega družbeno-gospodarskega okolja in splošnih deregulatornih (oziroma na novo regulatornih) gospodarskih okvirih za varnost in zdravje pri delu v številnih državah članicah EU, kjer ta podjetja v veliki meri niso dosežena, ter novih in temeljnih izzivih, ki jih ta okolja in okviri predstavljajo pri prenosu trajnostnih strategij za izboljšave varnosti in zdravja pri delu, zlasti za delavce v MMP, ki jih je težje doseči.

Mikro in mala podjetja predstavljajo skoraj 99 % podjetij v EU, v njih pa je zaposlenih skoraj 50 % delavcev EU. Čeprav je njihova pomembna vloga v gospodarskem in zaposlitvenem smislu v splošnem priznana, analiza, navedena v tem povzetku, kaže, da vrsta dogajanj v družbeno-gospodarskem razvoju povzroča vse večjo strukturno ranljivost, ki velik delež MMP prisili, da z namenom preživetja sprejmejo nemoralne organizacijske in poslovne strategije. Eden od ključnih trendov so vse daljše globalne vrednostne verige, v katerih so MMP nagnjena k zavzemanju odvisnih in manj vplivnih položajev v primerjavi z njihovimi večjimi nasprotnimi strankami, posledično pa se soočajo tudi s prevzemanjem tveganj in stroškov večjih poslov na lastna pleča. S tem povezan pritisk na delovne pogoje prispeva k porastu prekarnega dela in ranjivejši delovni sili, saj so delavcem ponujene negotove pogodbe, poleg tega pa niso deležni ugodnosti pri plači, ne dobijo plačanih nadur ter so izpostavljeni tveganjem za varnost in zdravje pri delu. Vse zapletenejša organizacijska soodvisnost nadalje pomeni vse večja razhajanja med zaposlitveno pogodbo, ureditvijo zaposlitve in vodstvenim nadzorom, kar skupaj imenujemo „skrhana zaposlitvena razmerja“. MMP se posledično soočajo s splošnim pomanjkanjem virov za preventivo ter ustrezno upravljanje varnosti in zdravja pri delu, delavci, ki so v takih podjetjih zaposleni, pa so pogosto izpostavljeni slabšim delovnim pogojem, slabši kakovosti delovnega mesta ter sorazmerno večjim tveganjem za zdravje, varnost in dobro počutje.

Zaradi opisanih trendov so regulativni organi postavljeni pred nove in temeljne izzive, zlasti glede doseganja gospodarsko najranjivejših podjetij. Med različnimi državami so precejšnje institucionalne razlike v strukturi, organizacijskem delovanju in pravnih okvirih inšpektoratov za delo. Vseeno pa so bile kljub splošnemu zmanjšanju virov za nadzor v številnih državah članicah in političnemu okviru, ki

spodbuja odpravo tako imenovane regulativne obremenitve za podjetja, podane nove pobude za izboljšanje vpliva inšpektoratov nad MMP, pogosto v sodelovanju s socialnimi partnerji ali drugimi deležniki.

Razumevanje praks v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu s stališča lastnikov in direktorjev ter delavcev

Študije primerov, izvedene v 162 MMP, ki delujejo v različnih sektorjih v devetih državah EU, izčrpno prikazujejo prakse in izkušnje tako lastnikov in direktorjev kot tudi delavcev. Podatki omogočajo jasen vpogled v zapletenost in heterogenost MMP ter njihove skupne značilnosti. Ločeno obravnavanje stališč delavcev ter stališč lastnikov in direktorjev je prispevalo k boljšemu razumevanju zapletenih mehanizmov, ki pojasnjujejo pogosto enotna mnenja delodajalcev in delavcev glede tveganj za varnost in zdravje pri delu ter načina za njihovo obravnavo. To je zlasti pomembno v povezavi z najmanjšimi podjetji in tistimi MMP, ki so prisiljena v nemoralne poslovne strategije.

Pogosta značilnost MMP je pomanjkanje virov; pojavlja se v različnih oblikah in prizadene tako lastnike in direktorje kot tudi delavce. Njen obseg je neredko odvisen od odločitev glede organizacije proizvodnje in izvajanja storitev, ki jih sprejemajo vplivnejši akterji v širših gospodarstvih in poslovnih odnosih, v katere so MMP vključena. Za lastnike in direktorje MMP to vsekakor pomeni pomanjkanje vodstvenih virov, nizko raven splošnega vodstvenega znanja, omejen dostop do finančnih virov, ranljivost v odnosu do njihovih večjih in močnejših strank in dobaviteljev ter omejene tehnološke vire. Kar izrecno zadeva varnost in zdravje pri delu, pa gre za slabo razumevanje zahtev za varnost in zdravje pri delu, omejena čas in pozornost, ki se posvečata temu vprašanju, premalo pozornosti, ki se namenja izobraževanju o izboljšanju ureditev, ter neobravnavanje takšnih izboljšav kot morebitno smotrnih in stroškovno učinkovitih. Na drugi strani pa se tudi delavci v MMP soočajo s pomanjkanjem virov, ki je podobno pomanjkanju pri njihovih delodajalcih, zaradi česar je omejen njihov nadzor nad tveganji, vpliv pa delavci čutijo tudi na lastni varnosti in zdravju. Številni se tako srečujejo z večjim obsegom prekrasnih položajev na trgu dela in zaposlitvenih pogodb, primerljivo nižjo izobrazbo in usposobljenostjo ter seveda slabšimi slišnostjo ter strukturami in priložnostmi za zastopanje.

Pomen tega podobnega pomanjkanja virov je očitno tudi pri drugi pogosti značilnosti MMP: dejstvu, da delavci ter lastniki in direktorji enotno ocenjujejo tveganja in preventivne ukrepe, zaradi česar so nagnjeni k zanemarjanju celo zelo resnih tveganj za nesreče, saj nimajo osebne izkušnje z njimi, prav tako pa tudi manj očitnih tveganj, npr. psihosocialnih tveganj. Poleg tega oboji radi precenijo svoje znanje o tveganjih za varnost in zdravje pri delu ter stopnjo nadzora nad njimi. Za omenjeno enotno oceno obstaja več vzrokov, na primer prostorska in družbena bližina ter neformalnost, značilna za tovrstna delovna mesta. Ker lastniki in direktorji ter delavci pogosto delajo skupaj, lahko delavci hitro prevzamejo stališče podjetja glede varnosti in zdravja pri delu ter drugih zadev. To vodi do strinjanja med njimi, da se je treba pri obravnavi tveganja zanašati na „zdravo pamet“. Vendar pa tukaj predstavljena analiza kaže, da v takih primerih pogosto pride do podcenjevanja oziroma neprepoznavanja tveganj in sredstev za njihovo uspešno upravljanje. Poleg tega v realnosti prihaja do tega, da se breme odgovornosti za obravnavanje varnosti in zdravja na delovnem mestu prenese z delodajalca, ki je za to pravno odgovoren, na delavca, ki se mora s temi tveganji soočati. Pri vsem tem se razmerje moči med delavci in njihovimi delodajalci ne spremeni, pač pa pri delavcih, ki so morda že v prekrasnem delovnem razmerju, ustvarja občutek odgovornosti za lastno varnost pri delu, vendar brez ustreznih sredstev, s katerimi bi se lahko učinkovito zaščitili. Neformalnost nadalje povzroča priložnostne pristope, ki prevladujejo pri organizaciji dela in ureditvah varnosti in zdravja pri delu, medtem ko trenutni regulativni pristopi glede slednjega verjetno zahtevajo vsaj osnovno raven formalnosti. Neformalnost lahko pomeni tudi, da se zdi formalizacija odnosov med lastniki in direktorji ter delavci nepotrebna (ali celo neproduktivna), čeprav so že predhodne raziskave pokazale, da so formalne ureditve za zastopanje delavcev glede varnosti in zdravja pri delu pomembne pri podpiranju sistematičnejšega upravljanja varnosti in zdravja pri delu. Ugotovitve, predstavljene v tem povzetku, kažejo na to, da je treba pri pristopih k neformalni ali formalni udeležbi delavcev upoštevati te posebnosti v MMP, tako pri obliki zastopane udeležbe kot tudi sami vsebini.

Tretja glavna značilnost, ki vpliva na delovanje varnosti in zdravja pri delu v MMP, je povezana z manjšim institucionalnim pritiskom, v okviru kakršnega običajno delujejo takšna podjetja. Gre za posledico njihove slabše prepoznavnosti za regulativno izvrševanje (in stik z njim), manjšo občutljivost

za medijsko pozornost in splošno bolj omejene stike z organi oblasti. Ker prisilni institucionalni pritisk običajno povzroči izhodišče za obravnavo vprašanj, povezanih z varnostjo in zdravjem pri delu v MMP, hkrati pa tvori tudi osnovo za večino ukrepov, ki jih uporabijo posredniki, ki z njimi sodelujejo, je vloga regulativnega izvrševanja temeljnega pomena, kot je opisano v nadaljevanju.

Končni skupni element, ki se kaže v tem povzetku, je pomembnost razumevanja posebne „identitete“ lastnika in direktorja v (zlasti manjših) MMP. Lastnik in direktor je hkrati tudi podjetnik, obrtnik in družinski človek. Lastniki in direktorji se sami opredeljujejo kot dostojne osebe, ki skrbijo za svoje delavce in to dokazujejo tudi pred deležniki. Ta močna identiteta je lahko celo eden od razlogov za odpor do tradicionalne ocene tveganja, saj je lahko navajanje tveganj razumljeno kot posredna kritika, ki namiguje na zapostavljanje odgovornosti, ki jo imajo kot delodajalci.

Gonilne sile in ovire pri ureditvi in upravljanju varnosti in zdravja pri delu v MMP

Skozi različne faze raziskave smo želeli opredeliti in analizirati gonilne sile in ovire za oblikovanje učinkovite strategije za varnost in zdravje pri delu, in sicer v povezavi z MMP, težavnostjo dostopa do teh podjetij ter posebnimi institucionalnimi in regulativnimi okviri, v katerih MMP delujejo. V ta namen je bila sprejeta široka opredelitev ureditve, ki vsebuje ne le instrumente in postopke javne ureditve, ampak tudi javno-zasebno ureditev, ureditev dobavne verige ter nove oblike dela in zaposlitvenih postopkov, poleg tega pa tudi vloge različnih akterjev, kot so vlada in regulativni nadzor, svetovalne storitve, socialni partnerji, kolektivne pogodbe, zavarovalne organizacije itd.

Prva sklepna ugotovitev analize je, da je dobro zasnovan in verodostojen režim javne ureditve ne glede na uporabljeno regulativno obliko bistvena podlaga, na kateri temeljijo vsi drugi akterji in postopki. Potreba po okrepitvi in ohranitvi državnih sistemov za ureditev in nadzor v vseh državah članicah, da se zagotovi izvrševanje regulativnih zahtev glede varnosti in zdravja pri delu na vseh delovnih mestih, je eno od ključnih priporočil te študije. To priporočilo je toliko pomembnejše, ker obstajajo razlogi za zaskrbljenost, da je ta podlaga javne ureditve ogrožena zaradi zmanjšanja razpoložljivih virov in splošnega trenda deregulacije.

Predstavljena analiza trenutne politike in regulativnih okvirov ugotavlja nekaj pomembnih pozitivnih trendov in dogajanj, ki vplivajo na to, v kolikšni meri se lahko varnost in zdravje pri delu v MMP učinkovito izboljšata. Na ravni EU je poudarjena pomembnost nedavnih pobud in poročil, ki bi lahko podpirali posebne oblike ranljivosti MMP ter z njo povezano slabo varnost in zdravje pri delu. Pozornost pa je namenjena tudi razvoju politik, ki je protisloven in ga je težko uskladiti s tem jasnim zavedanjem razmer v MMP, kot sta na primer trend splošne gospodarske konvencionalnosti in deregulacije ter zmanjšanje virov za regulativni nadzor MMP v vseh državah članicah. V splošnem se torej MMP še vedno namenja premalo pozornosti glede nadzora in podpore.

Kljub tej ugotovitvi glede nekoliko dvoumne in celo protislovne vloge javne ureditve izsledki kažejo, da številni institucionalni akterji pomembno prispevajo k izboljšanju varnosti in zdravja pri delu v MMP z uporabo vrste programov, ukrepov, svetovanj, vodenja in praktičnih orodij. V tretji fazi projekta SESAME je bilo kritično pregledanih 44 primerov dobrih praks in ocenjeni so bili posebni okviri in pogoji, v katerih so te lahko prispevale k izboljšanju varnosti in zdravja pri delu v MMP. S tem so bili odkriti številni dejavniki, ki prispevajo k uspehu tovrstnih pobud, vključno z njihovo specifičnostjo, preprosto uporabo, dostopnostjo in razpoložljivostjo za MMP. Vendar pa je njihov uspeh v smislu vpliva, prenosa in trajnosti močno povezan s tem, kako so take pobude in ukrepi urejeni regulativno in prek strategij regulativnega izvrševanja s strani nacionalnih organov. V zvezi s tem ugotovitve močno poudarjajo pomen regulativnega okvira pobud za podporo varnosti in zdravju pri delu v MMP, zlasti kar zadeva njihovo usklajevanje in prilagajanje, trajnost in prenos, če se želi doseči učinkovit in razširjen vpliv.

Tipologije in oblikovna priporočila za učinkovito izboljšanje varnosti in zdravja pri delu v MMP

Analize narave in okvirov težav glede varnosti in zdravja pri delu v MMP so pokazale številne tipologije, ki so podlaga za ocenjevanje, zakaj lahko pričakujemo delovanje strategij in instrumentov v podporo varnosti in zdravju pri delu v MMP, za koga naj bi ti delovali in pod kakšnimi pogoji. Ob priznavanju heterogene izkušnje varnosti in zdravja pri delu v MMP je bil namen oblikovanja tipologij bolje prikazati nekatere elemente enakosti znotraj njih, ki vplivajo na oblikovanje programov, ukrepov in instrumentov za učinkovito posredovanje pri izboljšanju varnosti in zdravja pri delu v teh podjetjih. Tipologije so bile razvite na podlagi štirih meril: (1) nacionalne značilnosti, (2) poslovne praske lastnikov in direktorjev MMP, (3) velikost podjetja in (4) sektor, v katerem MMP deluje.

S tem pristopom je bilo MMP mogoče razvrstiti na primer glede na poslovne praske in odzive na ureditev varnosti in zdravja pri delu ter druge oblike podpore. Tako so bile opredeljene ločene skupine „tistih, ki se izogibajo“, „tistih, ki se odzovejo“, in „tistih, ki se učijo“. Te se med seboj bistveno razlikujejo glede na pristop k tveganju, poznavanje varnosti in zdravja pri delu ter odnos do različnih akterjev in regulativnih organov na področju varnosti in zdravja pri delu. Vse omenjeno seveda vpliva na prilagojeno oblikovanje podpornih ukrepov in strategij. Ugotovljeno je bilo, da so bile številne dobre prakse v zvezi z ukrepanjem glede varnosti in zdravja pri delu uspešne pri doseganju MMP z odzivnim pristopom (torej tistih, ki se odzivajo). MMP iz te skupine redko sprožajo preventivne ukrepe sami od sebe in običajno ne iščejo informacij ali podpore, ampak so odvisni od posrednikov, strank ali kolegov, ki predlagajo ukrepe. Opaženo pa je bilo tudi, da se tisti, ki se sicer raje izogibajo, prav tako lahko zanimajo za izboljšanje svojega delovnega okolja, zlasti če jim časovni okvir ukrepanja ustreza in se jim zdi storitev ali izboljšava dovolj privlačna, na primer če je brezplačna ali pa lahko izboljšave varnosti in zdravja pri delu povežejo z večjo produktivnostjo. Ugotovljeni so bili tudi splošnejši vidiki, ki so prav tako pomembni, na primer pristopi, usmerjeni k dialogu, ter sodelovanje z zanesljivimi posredniki in kolegi.

Vse tri vrste MMP se različno odzivajo na institucionalni pritisk. Glede tega se je znova potrdilo, da so prisilni mehanizmi, na primer v obliki regulativnega nadzora ali zahtev glede varnosti in zdravja pri delu, ki jih podajo stranke v dobavni verigi, zlasti pomembni za podjetja, v katerih je za varnost in zdravje pri delu najslabše poskrbljeno (t. i. tista, ki se izogibajo). Usklajeni ali organizirani pristopi, ki združujejo prisilni in normativni pritisk ter tako imenovane mimetične mehanizme (s strani kolegov) in praktične primere, ki jih je mogoče enostavno prenesti, so na dolgi rok prav tako pomembni za MMP.

Raziskava je potrdila, da posebnosti določenega sektorja ter fizične in organizacijske značilnosti bistveno vplivajo tako na tveganja za varnost in zdravje pri delu, ki v tem sektorju prevladujejo, kot tudi na načine za upravljanje tovrstnih tveganj. Ključno je, da je sektorsko prilagajanje precej pomembnejše za MMP kot za večja podjetja, saj imajo slednja pogosto posebej zaposleno osebje, ki se ukvarja samo z varnostjo in zdravjem pri delu ter lahko na podlagi splošnih predpisov in informacij glede varnosti in zdravja pri delu oblikuje posebne zahteve podjetja, medtem ko so MMP glede tega odvisna od posrednikov. Zato je nujno, da se uporabljata terminologija in jezik, ki sta ustrezna za določeni sektor in precej pogosto določeni podsektor, če želimo, da je podpora glede varnosti in zdravja pri delu za lastnike in direktorje ter njihove delavce sploh smiselna.

Kritična razprava o možnostih politike

V zadnjem delu te končne analize skušamo odgovoriti na nekaj temeljnih vprašanj za politiko glede tega, kaj v zvezi z izboljšanjem varnosti in zdravja pri delu v MMP deluje in kaj ne ter pod kakšnimi pogoji. Vključena je razprava o posledicah predhodne analize možnosti politike, ki upošteva vprašanja, kot so oblika upravljanja in ureditve, izvrševanje, svetovalne storitve, obveščanje in izobraževanje, finančna podpora, socialni dialog, kolektivne pogodbe, socialni partnerji itd. Sklepne ugotovitve so podane v nadaljevanju:

- Analiza politik in programov je prispevala k opredelitvi praks, ki se zdijo še posebej primerne za odzivanje na trenutna družbeno-gospodarska dogajanja in posebni položaj, ki ga MMP zavzemajo v gospodarskem smislu. Sem spadajo strategije za izrabljanje razmerij znotraj dobavnih verig, kar je lahko koristno za podporo ureditvam varnosti in zdravja pri delu v MMP, ki so nižje v verigi kot dobavitelji storitev ali blaga, na primer potrdilo dobavitelja, sistemi skupne odgovornosti, predpisi v zvezi z javnimi naročili, predpisi za omejitev števila ravni podizvajalcev in sistemi embarga za neskladne organizacije.

- Institucionalna podpora za gonilne sile dobre prakse glede ureditev varnosti in zdravja pri delu v MMP namesto pobud posameznih akterjev zahteva udejstvovanje skupin regulativnih akterjev, prisotnih v družbenem in gospodarskem okolju, kjer delujejo MMP. Regulativni nadzorniki, predstavniki sindikatov, strokovnjaki, predstavniki trgovinske organizacije, organizacije za socialno varstvo ali organizacije na sektorski ravni, zastopniki javne in zasebne ureditve ter drugi akterji imajo lahko z usklajeno organiziranimi dejavnostmi precej večji vpliv. To nalogo običajno sproži regulativni organ.
- Okrepljen poudarek na regulativnem nadzoru MMP je pomemben ne le zaradi zagotavljanja izvrševanja obstoječe ureditve in uvedbe izboljšav na delovnih mestih, ki se pregledajo, ampak tudi zaradi institucionalizacije zahtevanih standardov varnosti in zdravja pri delu, tako da je drugim javnim/zasebnim akterjem na področju varnosti in zdravja pri delu na voljo izvršena ureditev, ki služi kot temelj za njihove dejavnosti.
- Uspešne politike ukrepanja poudarjajo neposreden in prilagojen stik z MMP, tako z delovnim nadzorom ali drugimi oblikami nadzora, ki ga izvajajo javni organi, dejavni na področju obravnave vprašanj, kot je varnost hrane ali obdavčitev, kot tudi s sodelovanjem s predstavniki posrednikov iz sindikatov, trgovinskih organizacij, zavarovalnic ali preventivnih služb.
- Lastniki in direktorji ter delavci v MMP dajejo prednost rešitvam, ki so enostavne za uporabo in jih je mogoče prenesti, hkrati pa bolje izvajajo sektorsko prilagojene rešitve kot pristope, splošno namenjene MMP. To bi bilo mogoče doseči z razpravo o potrebah posameznih poslov in delavcev v MMP na sektorski ravni, na primer s tristranskimi institucijami.
- Znanje in ozaveščenost bi bilo mogoče okrepiti z boljšim vključevanjem varnosti in zdravja pri delu v izobraževalni sistem, specifičen za določeni sektor, in v izobraževanje na trgu dela.
- Brezplačni programi so za MMP bolj dosegljivi in širše sprejeti. Zato je nujno razmisliti o tem, kako bi financirali politike ter zagotovili stabilno in trajnostno financiranje. V nekaterih državah to dosega s programi zavarovanja, ki temeljijo na prispevkih.
- Za institucionalizacijo in učinkovito izvajanje standardov varnosti in zdravja pri delu je pomembno, da politike sprejmejo deležniki. Z vključevanjem sindikatov in organizacij delodajalcev v oblikovanje politik, ki lahko dosežejo MMP, imajo te politike več možnosti, da so širše sprejete v družbi in s tem tudi znotraj MMP.
- Če postanejo izidi kolektivnih pogajanj in tristranske ureditve splošno veljavni ali je kolektivnim pogajanjem dodeljen pravni status, imajo MMP boljša izhodišča za premagovanje slabe zastopanosti v strukturah socialnega dialoga.
- Vse daljše vrednostne verige pomenijo vse večjo potrebo po doseganju vse višjih položajev v verigi, da se vzpostavi sodelovanje z akterji in postopki, ki prispevajo k skrhanim zaposlitvenim razmerjem na ravni delovnih mest. Učinkovito zastopanje interesov delavcev glede varnosti in zdravja pri delu morda presega zmožnosti institucij zastopanja na ravni delovnih mest v manjših podjetjih, zlasti v nižjih členih dobavne verige, vendar to ne sme presegati zmožnosti zastopanja na višjih ravneh ali na ravni sektorja.

Zaključimo lahko, da je poudarjen pomen izrecnega priznanja v več pobudah in poročilih EU glede politike varnosti in zdravja pri delu, ki obravnava posebej MMP, prav tako pa tudi prepoznanje, ki je pomembno tudi za obravnavanje novih trendov pri delu (kot je bilo opisano zgoraj), tudi če so metode učinkovitega izvajanja in spremljanja napredka za zdaj še nejasne (glejte na primer socialni steber, strateški okvir EU za obdobje 2014–2020 in sporočila Evropske komisije o socialnem stebru ter varnejšem in bolj zdravem delu za vse). Znano je, da Odbor višjih inšpektorjev za delo (SLIC) omogoča forum za izmenjavo informacij in strategij glede delovnega nadzora v EU, pri čemer je sam zelo dejaven, v veliki meri pa se ukvarja z izzivi, kako zagotoviti izboljšano varnost in zdravje pri delu v MMP. Vendar pa je glede na trenutne obsege naložb tako v odboru SLIC kot tudi drugih regulativnih in izvrševalnih organih v številnih državah članicah EU težko napovedati, kako bodo regulativni organi na nacionalni ravni lahko učinkovito izvajali zahteve, ki jim jih nalagajo trenutne politike EU. Zato lahko nadalje zaključimo, da je neizogibno, da bo treba v številnih državah članicah tem izzivom nameniti več sredstev, hkrati pa tudi podpreti usklajene ukrepe na ravni EU. Zavedati se je treba, da bo obseg naložbe verjetno primerljivo majhen. Ta je dejansko zanemarljiv v primerjavi s stroškom za produktivnost in javna

sredstva, ki izhaja iz trenutne stopnje škode za delavce v MMP po vsej EU, ki jo je mogoče preprečiti. Zato lahko take naložbe zmanjšajo trenutni vzorec neenakomerno porazdeljenega tveganja na delovnem mestu glede na velikost podjetja, hkrati pa dosežejo prihranke za gospodarstvo, saj podpirajo učinkovitejše preventivne strategije za upravljanje tveganj glede varnosti in zdravja pri delu, ne glede na velikost podjetja.

Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA) prispeva k temu, da bi Evropa postala varnejše, bolj zdravo in produktivnejše delovno okolje. Raziskuje, razvija in razširja zanesljive, uravnotežene in nepristranske informacije o varnosti in zdravju pri delu ter organizira vseevropske kampanje za ozaveščanje. Agencija, ki jo je Evropska unija ustanovila leta 1994 in ima sedež v španskem mestu Bilbao, združuje predstavnike Evropske komisije, vlad držav članic, združenj delodajalcev in delavcev ter vodilne strokovnjake iz držav članic EU in zunaj njenih meja.

Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu

Santiago de Compostela 12, 5. nadstropje
48003 Bilbao, Španija
Tel.: +34 944358400
Telefaks: +34 944358401
E-naslov: information@osha.europa.eu

<https://osha.europa.eu/sl>