

dr ZOFIA PAWŁOWSKA
 mgr MAŁGORZATA PEĆIŁŁO
 Centralny Instytut Ochrony Pracy
 – Państwowy Instytut Badawczy

Koszty i korzyści wdrażania dyrektyw UE z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w ocenie polskich przedsiębiorstw

Temat kosztów, jakie muszą ponieść polskie przedsiębiorstwa w związku z dostosowaniem prawa krajowego do wymagań dyrektyw UE w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy budzi wiele obaw i kontrowersji. Jednak z badań przeprowadzonych przez Centralny Instytut Ochrony Pracy wynika, że przedsiębiorstwa, które nie miały problemów z przestrzeganiem obowiązujących przepisów w obszarze bhp nie obawiają się ani zbyt wysokich kosztów, ani trudności wynikających z konieczności dostosowania się do zmian wprowadzonych do prawa polskiego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Costs and benefits of implementing EU directives on occupational safety and health in the opinion of Polish entrepreneurs

Cost related to implementing EU directives on occupational safety and health into Polish law has sparked off numerous controversies and misgivings among Polish enterprises. However the findings of research conducted at the Central Institute for Labour Protection show that enterprises that did not have any difficulties in complying with current OSH regulations are not worried about the costs or problems that can result from changes in Polish law on OSH.

Prace nad dostosowaniem prawa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich rozpoczęły się na początku lat dziewięćdziesiątych. Ich przyspieszenie nastąpiło po wejściu w życie 1 lutego 1994 roku Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi. Dotychczas do polskiego prawa wdrożono już postanowienia dyrektyw WE mających największy wpływ na działania przedsiębiorstw w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, w tym postanowienia dyrektywy tzw. ramowej 89/391/EWG. Znajdują one odbicie przede wszystkim w kodeksie pracy i towarzyszących mu aktach wykonawczych. Należy podkreślić, że prawo polskie uwzględniało większość tych wymagań jeszcze przed podpisaniem Układu Europejskiego [1].

Zarówno zakres zmian wprowadzonych do polskiego prawa, jak i czas ich wprowadzenia są różne w przypadku wdrażania różnych dyrektyw. Decyzjom dotyczącym wprowadzania tych zmian w każdym przypadku towarzyszą analizy kosztów i korzyści ich wdrożenia. Szczególną uwagę poświęca się tym dyrektywom, których postanowienia dotyczą wszystkich zakładów pracy i dla których, ze względu na duży obszar oddziaływania, skutki ekonomiczne wdra-

żania są potencjalnie największe. Zwraca się również uwagę na konsekwencje wdrożenia dyrektywy dla małych i średnich przedsiębiorstw.

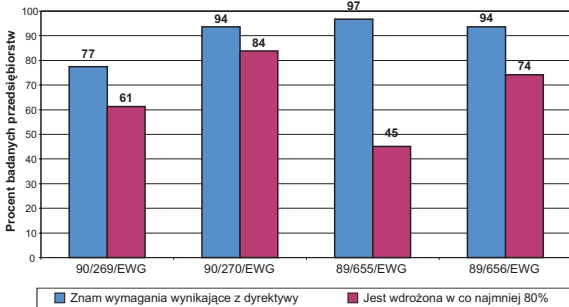
Opinie na temat stanu dostosowania polskich przedsiębiorstw do wymagań wynikających z wdrożenia dyrektyw UE oraz kosztów i korzyści z tym związanych są bardzo różne. Analizy ekonomiczne wskazują jednoznacznie, że realizacja wdrażanych wymagań nie powinna stanowić dużego obciążenia finansowego dla przedsiębiorstw, które w pełni stosują się do wymagań wcześniej obowiązujących. W przypadku przedsiębiorstw, które nie spełniają tych wymagań może to być bardziej kosztowne, jednak większe koszty mogą wynikać z nieodpowiadających wymogom warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Może to powodować zwiększenie strat związanych z wypadkami przy pracy, chorobami zawodowymi i absencją chorobową, obniżenie wydajności i jakości pracy, a także – w niedalekiej przyszłości – podwyższenie wysokości składki na ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Dostosowanie się do wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy wpływa pozytywnie na kształtowanie pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa wobec klientów, społeczeństwa oraz partnerów i jest coraz częściej jednym

z warunków pozyskiwania kontraktów, umożliwiających sprzedawanie wytwarzanych wyrobów i usług. Tak więc w dłuższej perspektywie czasowej to nie koszty związane z potrzebą spełnienia obowiązujących wymagań, lecz straty, które mogą powstać w wyniku ich niespełnienia mogą być czynnikiem hamującym rozwój przedsiębiorstwa.

Co sądzą na temat skutków dostosowania polskiego prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy do dyrektyw UE osoby zajmujące się na co dzień problemami bezpieczeństwa i higieny pracy w przedsiębiorstwach?

W celu uzyskania informacji na ten temat przeprowadzono badania ankietowe. Dotyczyły one wdrożenia następujących dyrektyw, których wymagania mają zastosowanie w większości przedsiębiorstw, bez względu na rodzaj działalności:

- 90/269/EWG w sprawie minimalnych wymagań zdrowia i bezpieczeństwa podczas ręcznego przemieszczania ciężarów w przypadku możliwości wystąpienia zagrożenia, zwłaszcza urazów kręgosłupa u pracowników
 - 90/270/EWG dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy pracy z urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe
 - 89/656/EWG o minimalnych wymaganiach bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dotyczących stosowania przez pracowników środków ochrony indywidualnej w miejscu pracy
 - 89/655/EWG dotyczącej minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy użytkowaniu przez pracowników sprzętu roboczego podczas pracy (znowelizowanej dyrektywą 95/63/WE).
- Ankieta składała się z pytań dotyczących:
- znajomości wymagań wynikających z wymienionych czterech dyrektyw oraz stopnia ich wdrożenia w przedsiębiorstwie



Rys. 1. Stopień znajomości wymagań prawa wynikających z dyrektyw UE oraz szacowany stopień dostosowania przedsiębiorstw do tych wymagań

- opinii na temat skali zmian, jakie wprowadzono do polskiego prawa w związku z wdrożeniem tych dyrektyw, a także zmian, jakie zaistniały w przedsiębiorstwach wskutek tego wdrożenia
- kosztów działań związanych z wdrażaniem postanowień dyrektyw i wynikających z tego korzyści
- relacji między ponoszonymi kosztami i ewentualnymi korzyściami, jakie mogą uzyskać przedsiębiorstwa w związku ze spełnieniem wymagań wynikających z tych dyrektyw.

Z prośbą o odpowiedź na pytania ankiety zwrócono się do przedstawicieli 100 przedsiębiorstw, przede wszystkim dużych lub średnich. Na pytania ankiety odpowiadali podczas wywiadów bezpośrednich lub telefonicznych zatrudnieni w przedsiębiorstwach specjaliści ds. bhp albo, jeśli służby bhp w danym przedsiębiorstwie nie funkcjonowały, osoby odpowiedzialne za produkcję i/lub usługi. Ten sposób badań umożliwił bezpośrednie dotarcie do osób najbardziej kompetentnych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dał możliwość bieżącego wyjaśniania niezrozumiałych kwestii (dotyczących zwłaszcza zmian, które zaszły w polskim prawie wskutek wdrożenia do niego wymagań dyrektyw) i w ten sposób zapewnił uzyskanie najbardziej wiarygodnych odpowiedzi. Jedynie 3 przedsiębiorstwa ze 100 odmówiły odpowiedzi na pytania ankiety.

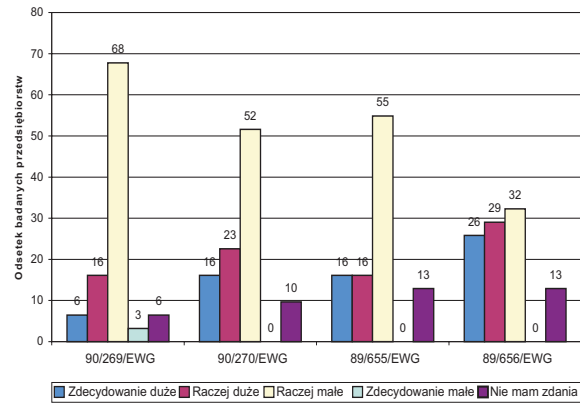
Stopień dostosowania do wymagań dyrektyw w ocenie przedsiębiorstw

W większości ankietowanych przedsiębiorstw znane są wymagania wynikające z przeniesienia postanowień wymie-

nionych czterech dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy do prawa polskiego (rys. 1.). Stosunkowo najczęściej wątpliwości budzą wymagania wynikające z dyrektywy 90/269/EWG dotyczące ręcznego dźwigania ciężkich ładunków – niedostateczną ich znajomość stwierdza aż 23% ankietowanych.

Większość przedsiębiorstw, bo aż 84%, deklaruje pełne lub niemal pełne (co najmniej 80%) dostosowanie do wymagań dotyczących stanowisk z monitorami ekranowymi, wynikających z dyrektywy 90/270/EWG. Tylko o 10% mniej uznaje, że przedsiębiorstwo niemal w pełni spełnia wymagania dotyczące środków ochrony indywidualnej, wynikające z dyrektywy 89/656/EWG (jeśli mają u nich zastosowanie). W przypadku dyrektywy 89/655/EWG dotyczącej minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy użytkowaniu przez pracowników sprzętu roboczego podczas pracy – aż 55% ankietowanych twierdzi, że stan dostosowania do wynikających z niej wymagań można ocenić na mniej niż 80%.

Większość ankietowanych wyraża pogląd, że zmiany wprowadzone do polskiego prawa wraz z wdrożeniem dyrektyw są raczej duże. Równocześnie przeważa opinia, że funkcjonowanie przedsiębiorstw w obszarze bhp nie zmieniło się w istotny sposób (rys. 2.). W połączeniu z informacjami o niepełnej realizacji wymagań wprowadzonych do polskiego prawa w procesie jego dostosowywania do postanowień dyrektyw może to wskazywać na konieczność intensyfikacji działań prowadzących do pełnego ich wdrożenia. Wielu ankietowanych wyraża jednak pogląd, że przedsiębiorstwo spełniało większość nowych wymagań jeszcze



Rys. 2. Opinia o zakresie zmian, które nastąpiły w przedsiębiorstwie w obszarze bhp wskutek wdrożenia prawa uwzględniającego dyrektywy UE

przed ich wprowadzeniem, tak więc zmiany funkcjonowania w celu dostosowania się do nich nie były konieczne.

Koszty i korzyści wdrożenia dyrektyw UE w ocenie przedsiębiorstw

Co sądzą na temat kosztów wdrożenia wymagań wynikających z wdrożenia dyrektyw przedstawiciele przedsiębiorstw? Jakie koszty uznają oni za istotniejsze?

Aż 84% ankietowanych twierdzi, że najkosztowniejsze są dla nich działania związane z ograniczaniem ryzyka zawodowego na stanowiskach pracy, przy czym według 40% z nich najwyższe koszty są związane z ograniczaniem ryzyka zawodowego w związku ze spełnieniem wymagań wynikających z wdrożenia dyrektywy tzw. maszynowej. Szacunki dotyczące kosztów ograniczania ryzyka zawodowego odnoszą się przy tym do uzupełnienia lub wymiany wyposażenia stanowisk pracy, nie zaś do zmian w organizacji pracy. Ankietowani nie przewidują na ogół wzrostu kosztów szkolenia i informowania pracowników w związku z wdrożeniem postanowień dyrektyw do prawa polskiego.

Wśród korzyści związanych ze spełnieniem wdrożonych do polskiego prawa wymagań dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników wymienia się przede wszystkim zmniejszenie liczby wypadków przy pracy oraz chorób związanych z wykonywaną pracą (rys. 3.). Ocenia się również, że spełnienie tych wymagań przyczyni się do zwiększenia wydajności oraz jakości pracy. Największych korzyści oczekuje się w związku ze spełnieniem wymagań

prawa wynikających z dyrektyw dotyczących pracy z maszynami i innymi urządzeniami technicznymi oraz stosowania środków ochrony indywidualnej.

Ponadto należy podkreślić powszechnie wyrażane przekonanie, że w długim okresie korzyści wynikające z realizacji wymagań dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, wprowadzonych do polskiego prawa w procesie jego dostosowywania do postanowień dyrektyw WE, przewyższą koszty realizacji tych wymagań lub co najmniej je zrównoważą (rys. 4.).

Ankietowani zwrócili również uwagę na inne korzyści, w tym przede wszystkim na ułatwioną współpracę z firmami zagranicznymi dzięki zgodności polskich przepisów z prawem europejskim, a także na możliwość prowadzenia benchmarkingu* i umożliwienie polskim pracodawcom porównywania swoich działań w zakresie bhp z najlepszymi przedsiębiorstwami w UE.

* Benchmarking jest techniką badania najlepszych sposobów postępowania w organizacji, organizacjach konkurencyjnych lub w innych gałęziach przemysłu, umożliwiającą organizacji adaptację lub doskonalenie się (PN-N-18004:2001 *Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wytyczne*)

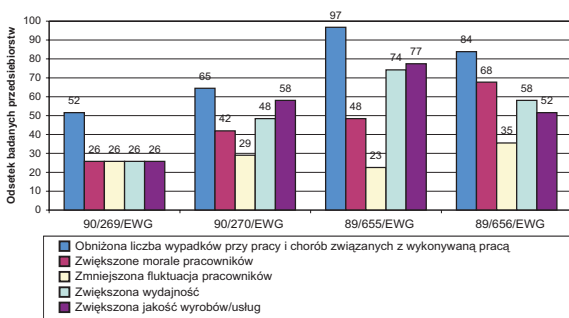
Podsumowanie

Analizy ekonomiczne kosztów i korzyści przeprowadzone na etapie wdrażania dyrektyw UE do polskiego prawa wykazują, że zmiany wprowadzane do wymagań prawnych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w związku z ich wdrażaniem nie powinny budzić obaw tych przedsiębiorstw, które nie mają problemów ze spełnianiem wymagań obowiązujących wcześniej przepisów prawa polskiego. Przeprowadzone badania ankietowe wskazują, że zdanie to podziela większość przedstawicieli przedsiębiorstw. Stwierdzają oni także, że stan dostosowania przedsiębiorstw do wymagań dyrektyw WE wdrożonych do polskiego prawa jest na ogół wysoki. Równocześnie, wśród korzyści wynikających z wdrożenia dyrektyw i wraz z nim nowego podejścia do problemów bhp w przedsiębiorstwach wymieniają nie tylko zmniejszenie liczby wypadków i chorób zawodowych, ale również wzrost

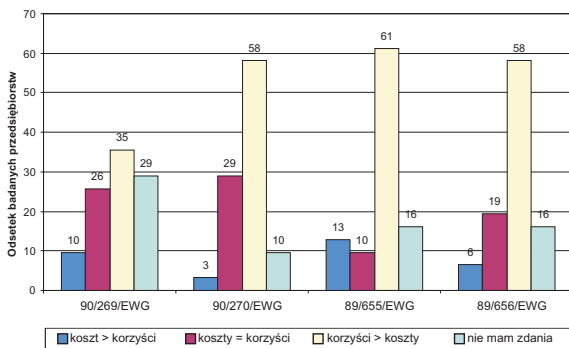
wydajności i jakości produkcji. Stwarza to raczej optymistyczny obraz zmian zachodzących wraz z wdrażaniem postanowień dyrektyw do polskiego prawa. Należy jednak pamiętać, że badane przedsiębiorstwa należały w większości do tych, w których zainteresowanie problematyką bhp jest duże i które na ogół na bieżąco identyfikują zachodzące w prawie zmiany oraz starają się na nie reagować. Pewna część ankietowanych twierdzi, że koszty związane z dostosowaniem do nowych wymagań mogą być wysokie, a korzyści niewielkie. Obawy takie mogą wynikać zarówno z braku dostosowania do obowiązujących od wielu lat wymagań w zakresie bhp, jak i niedostatecznych informacji o wymaganiach nowo wprowadzonych.

PIŚMIENNICTWO

[1] Leszczyński W. *Stan wdrożenia do prawa polskiego dyrektyw Wspólnot Europejskich dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników*. „Bezpieczeństwo Pracy” 6(371), 2002, s. 4-8



Rys. 3. Opinie na temat korzyści wynikających z wdrożenia postanowień dyrektyw UE



Rys. 4. Opinie na temat relacji kosztów i korzyści dostosowania przedsiębiorstw do wymagań wynikających z dyrektyw UE