

Uzasadnienie

Zadania programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” dotyczą opracowania innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania, których wykorzystanie przyczyni się do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe oraz związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych.

II etap programu stanowić będzie kontynuację programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”, którego etap I został ustanowiony uchwałą nr 117/2007 Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r. do realizacji w latach 2008-2010 i pozwoli na osiągnięcie w możliwie największym stopniu celów określonych w Komunikacie Komisji „Podniesienie wydajności i jakości w pracy: wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007 – 2012”.

Stan realizacji I etapu programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” był prezentowany na seminarium na temat implementacji krajowych strategii w dziedzinie BHP, zorganizowanym przez Komitet Doradczy Komisji Europejskiej ds. Bezpieczeństwa i Zdrowia w Miejscu Pracy (ACSH), które odbyło się w dniach 7-8 października 2009 r. w Luksemburgu i został pozytywnie oceniony, jako prawidłowy sposób dążenia Polski do realizacji celów ww. strategii wspólnotowej.

Program wieloletni „**Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy**” - II etap, okres realizacji: lata 2011-2013 spełnia wymagania art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146), według którego programy wieloletnie są ustanawiane w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów.

II etap programu w sposób spójny określa zadania z zakresu służb państwowych oraz projekty rozwojowe ważne dla planowania i realizacji polityki państwa w obszarze ochrony pracy w zakresie odpowiedzialności państwa za stan bezpieczeństwa i higieny pracy.

Program składa się z dwóch części: część A – Program realizacji zadań w zakresie służb państwowych i część B – Program realizacji badań naukowych i prac rozwojowych [(zgodnie z art. 12b ust. 1 pkt 2 lit. a i ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 oraz z 2009 r. Nr 168, poz. 1323)].

W części A programu przewiduje się realizację zadań z zakresu:

- ustalania normatywów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy,
- rozwoju i utrzymania kompetencji jednostki notyfikowanej w Komisji Europejskiej do oceny zgodności wyrobów w zakresie bezpieczeństwa, ergonomii i higieny pracy,
- rozwoju systemu badań maszyn, narzędzi oraz środków ochrony indywidualnej i zbiorowej,
- rozwoju metod i narzędzi do zapobiegania i ograniczania ryzyka zawodowego w środowisku pracy,

- doskonalenia systemu promocji i informacji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy,
- rozwoju systemu edukacji, szkoleń i certyfikacji kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy,
- doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy.

W części B przewiduje się realizację projektów rozwojowych z zakresu:

- identyfikacji, oceny i ograniczania zagrożeń chemicznych oraz pyłowych w środowisku pracy,
- identyfikacji, oceny i ograniczania zagrożeń czynnikami fizycznymi w środowisku pracy,
- identyfikacji, oceny i ograniczania zagrożeń biologicznych w środowisku pracy,
- identyfikacji, oceny i ograniczania zagrożeń psychofizycznych w środowisku pracy,
- innowacyjnych technik i technologii dla poprawy bezpieczeństwa i jakości pracy,
- metod i narzędzi zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy z uwzględnieniem analizy efektywności ekonomicznej,

Potrzeba realizacji II etapu programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” wynika ze stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce oraz zapisów w dokumentach międzynarodowych i krajowych określających zadania państwa w tej dziedzinie. W szczególności program ten uwzględnia priorytety i postulaty zawarte w następujących dokumentach:

A/ międzynarodowych

1. Strategia Wspólnoty Europejskiej pt. „Podniesienie wydajności i jakości w pracy: wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007–2012”
2. EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010 r.)
3. Raport Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy „Nowe i pojawiające się rodzaje ryzyka w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy” (2009 r.)
4. Memorandum of Common Understanding (Memorandum Wspólnego Porozumienia) NEW OSH ERA (2008 r.)
5. Europejskie Memorandum EUROSHNET (2008 r.)
6. Strategiczny Program Badawczy Europejskiej Platformy Technologicznej „Bezpieczeństwo w przemyśle” (2006 r.)
7. Konwencja nr 155 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy (1981 r.)
8. Konwencja nr 187 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca struktur promujących bezpieczeństwo i higienę pracy (2006 r.)

B/ krajowych

1. Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (2006 r.)
2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (2007 r.)

3. Raport „POLSKA 2030. Wyzwania rozwojowe” (2009 r.)
4. Raport Narodowego Programu Foresight Polska 2020 (2009 r.)
5. Ocena stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce w 2008 r. (2009 r.)
6. Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016 (2009 r.)

Kluczowymi dokumentami międzynarodowymi są obecnie **wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy** (2007 – 2012) oraz **dokument Komisji Europejskiej dotyczący przyszłej Strategii „UE – 2020”**. Natomiast wśród dokumentów krajowych podkreślić należy **Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015, która sformułowała w priorytecie 3 działanie „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”**. Nowocześnie ujmuje tę problematykę także Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” (2009), który podkreśla, że „nie można dążyć do wzrostu korzystania z wartościowej pracy obywateli jako dźwigni rozwoju, a zarazem utrudniać ich funkcjonowanie na rynku pracy (...). Jednocześnie należy wprowadzać nowy wymiar, równowagę pracy i życia”.

Konsekwentnie w dokumencie MPiPS przyjętym (6.11.2009 r.) przez Radę Ministrów „**Ocena stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce w 2008**” zapisano w punkcie 5.4. wniosków następujące zobowiązanie „Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy opracuje w 2009 r. projekt II etapu programu wieloletniego pn. „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” na lata 2001-2013”. Potrzebę taką potwierdziła również Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP (19.01.2010 r.).

Problematyka bezpieczeństwa i higieny pracy została także ujęta w przyjętym 24 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów dokumencie przedłożonym przez Ministra Rozwoju Regionalnego „**Plan uporządkowania strategii rozwoju**”, przede wszystkim w „Strategii rozwoju zasobów ludzkich” oraz w „Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki”. **Świadczy to o horyzontalnym charakterze tej problematyki uzasadniającym ustanowienie II etapu programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” jako programu rozwoju wpisującego się w te strategie.**

Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują że stan bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce, pomimo że w ostatnim czasie uległ poprawie, to wciąż jest wysoce niezadowolający. W 2009 roku wskaźniki częstości śmiertelnych wypadków przy pracy (na 1000 pracujących) i zapadalności na choroby zawodowe (na 100 000 zatrudnionych) spadły w porównaniu z rokiem poprzednim - odpowiednio o 26% i 14%. Jednak już w I kwartale 2010 roku odnotowano znaczący wzrost liczby śmiertelnych wypadków przy pracy (o 87% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego). Jako podstawowe przyczyny wypadków przy pracy wymienia się nieprawidłowe zachowania pracownika (55,2%), niewłaściwą organizację pracy lub stanowiska pracy (11%) oraz niewłaściwy stan czynnika materialnego (9%).

Jednocześnie w 2009 r. stwierdzono w Polsce 3 146 nowych przypadków chorób zawodowych, co oznacza wyraźny spadek względem roku poprzedniego. Większość chorób zawodowych to choroby powstałe w wyniku wieloletniej ekspozycji na szkodliwe dla zdrowia czynniki fizyczne i chemiczne oraz uciążliwości wynikające z niespełnienia podstawowych wymagań ergonomii.

Niekorzystny obraz warunków pracy w Polsce potwierdza również opublikowany w 2007 r. raport z badań przeprowadzonych w 2005 r., we wszystkich państwach UE przez Europejską Fundację Poprawy Warunków Pracy i Życia z siedzibą w Dublinie (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). Przykładowo, odsetek pracowników narażonych na hałas przez co najmniej 1/4 czasu pracy, wynoszący w Polsce 41,6%, był największy w Europie i ok. dwukrotnie większy od odnotowanego w Holandii (20%) lub

Wielkiej Brytanii (23,7%). Podobnie procent osób narażonych w Polsce na drgania mechaniczne pochodzące od maszyn i narzędzi, wynoszący 31,2%, był jednym z największych w Europie i ok. dwukrotnie większy od odnotowanego w Szwecji (15,1%), Wielkiej Brytanii (15,4%) i Holandii (15,9%). Ponadto, procent osób uskarżających się na problemy zdrowotne związane z pracą, odnotowany w Polsce, był jednym z największych w UE. Przykładowo, na problemy ze słuchem uskarżało się w Polsce 16,4% pracowników, podczas gdy w Wielkiej Brytanii 2,6%, Holandii 3,8%, Irlandii 4,1%, a we Francji 4,4%. Podobnie w przypadku problemów ze wzrokiem – w Polsce 22,9%, a w Wielkiej Brytanii 1,7%, w Holandii 2%, w Irlandii 2,9%. Według danych Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy ocenia się, że obecnie ponad 55% Polaków uważa, że ze względu na warunki pracy nie będzie w stanie jej wykonywać po 60 roku życia, a w krajach UE-15 takie stanowisko zajmuje mniej niż 40% pracujących. Równocześnie ponad 60% pracujących twierdzi, że praca negatywnie wpływa na ich zdrowie, podczas gdy w krajach UE-15 taką opinię wyraża ok. 30% osób.

W świetle powyższego niezbędne jest zatrzymanie i odwrócenie tych niekorzystnych trendów.

Straty wynikające z nieodpowiednich warunków pracy w Polsce są znaczne. Można je ocenić przede wszystkim przez pryzmat świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Według danych ZUS w 2009 r. przyznano 1 843 nowe renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej skutkami wypadków przy pracy oraz 907 nowych rent z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej skutkami chorób zawodowych. W sumie **wydatki z funduszu ubezpieczenia wypadkowego ZUS** (renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, zasiłki chorobowe, jednorazowe odszkodowania i inne) **związane z wypadkami i chorobami zawodowymi wyniosły w 2009 r. 4 mld 955 mln zł.** W sumie tej nie uwzględniono wszystkich kosztów bezpośrednich (np. kosztów leczenia i rehabilitacji), oraz kosztów pośrednich związanych z wypadkami i chorobami zawodowymi, ponoszonych zarówno przez pracodawców, poszkodowanych i ich rodziny, jak i całe społeczeństwo. **Zgodnie z danymi Międzynarodowej Organizacji Pracy - koszty pośrednie nieodpowiednich warunków pracy są 3–4-krotnie wyższe od kosztów bezpośrednich.** Biorąc pod uwagę powyższe dane można stwierdzić, że zarówno na poziomie państwa, jak i poszczególnych przedsiębiorstw oraz społeczeństwa jako całości ponoszone są znaczne koszty związane z nieodpowiednimi warunkami środowiska pracy. **Wynoszą one wg Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy w wymiarze finansowym od 2,6 do 3,6% PKB co w Polsce wg danych roku 2009 stanowi od 35 mld zł do 48 mld zł.** Należy także zwrócić uwagę na koszty niefinansowe będące następstwem nieodpowiednich warunków pracy, np. pogorszenie zewnętrznego wizerunku i klimatu społecznego wewnątrz firmy.

Niestety, brak świadomości tego stanu, a także słaba kondycja finansowa szczególnie małych przedsiębiorstw powodują ograniczanie ich nakładów finansowych na bezpieczeństwo i higienę pracy, mimo że nie są to w budżetach firm koszty dominujące. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego, z **badania struktury kosztów pracy w gospodarce w 2008 r., wynika, iż udział wydatków związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, zaliczanych w ciężar kosztów jednostki organizacyjnej, wynosił średnio tylko 1,0% ogólnych kosztów pracy i nie uległ zmianie w porównaniu z wynikami poprzedniego badania w 2004 r.** Przyczyny tak znikomych wydatków na bezpieczeństwo i higienę pracy wynikają głównie z niepodejmowania przez wielu pracodawców działań zapewniających odpowiednie warunki pracy oraz z nieprzestrzegania przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Nowe wyzwania w zakresie organizacji pracy i poprawy jej warunków stawiają również postępujące zmiany demograficzne. W Polsce systematycznie rośnie liczba osób starszych

wiekami, a zmniejsza się liczba osób zatrudnionych. Obecnie w Polsce pracuje tylko 31,6% populacji w wieku 55 – 64 lata, zaś w większości krajów UE 45,6%. Przewiduje się, że po roku 2011 nastąpi znaczne przyspieszenie starzenia się społeczeństwa, a **grupa osób w wieku poprodukcyjnym liczyć może w roku 2020 ok. 22 mln osób. Zatrzymanie pracowników starszych wiekiem na rynku pracy wymaga, między innymi, kształtowania odpowiednich warunków pracy. Równocześnie należy zwrócić uwagę na odpowiednie przygotowanie do pracy ludzi młodych, którzy najczęściej ulegają wypadkom przy pracy (ponad 26% poszkodowanych w wypadkach przy pracy to osoby poniżej 30 roku życia, a 33% poszkodowanych to osoby o stażu mniejszym niż 1 rok (wg danych GUS, 2009).** Pominięcie tego aspektu mogłoby prowadzić do przesunięcia ryzyka wypadku na młodsze grupy wiekowe, a tym samym spowodować wiele problemów w przyszłości, eliminując z aktywności zawodowej, a niekiedy także życiowej, pracowników młodych.

Poprawa bezpieczeństwa i higieny pracy powinna spowodować zmniejszenie kosztów ponoszonych przez państwo i społeczeństwo, wpływając jednocześnie na zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw. Osiągnięcie tego efektu wymaga konsekwentnej realizacji działań zmierzających do poprawy stanu warunków pracy, z uwzględnieniem wymagań dyrektyw UE.

W celu wsparcia tych działań został opracowany II etap programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” (okres realizacji: 2011 – 2013) uwzględniający projekty rozwojowe oraz zadania służb państwowych istotne dla poprawy stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce.

Realizacja zadań określonych w programie i wdrożenie ich wyników w konsekwencji umożliwi w perspektywie 5 lat od zakończenia programu:

- **zmniejszenie o 30 % liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na działanie czynników niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych,**
- **zmniejszenie co najmniej o 25 % obciążenia funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS) bezpośrednimi wydatkami z funduszu ubezpieczenia wypadkowego, które w 2009 r. stanowiły 3,4 % (4,95 mld zł) wydatków na świadczenia pieniężne z FUS,**
- **zmniejszenie co najmniej o 1 % rocznie całkowitych społecznych kosztów wypadków przy pracy, w tym wypadków śmiertelnych i ciężkich oraz chorób zawodowych, które w 2009 r. oszacowano na 35 mld zł (zmniejszenie tych kosztów o 1 % powinno przynieść oszczędności rzędu 350 mln zł w skali roku).**

W skali mikroekonomicznej korzystne oddziaływanie programu powinno dotyczyć głównie zmniejszenia ogólnych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw w wyniku poprawy warunków pracy, co może również wpłynąć na obniżenie dla przedsiębiorstw wielkości składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Poprawa warunków pracy w przedsiębiorstwach powinna także wpłynąć, m.in. na zwiększenie wydajności pracy, poprawę jakości wyrobów i usług oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki i polskich przedsiębiorstw na rynku krajowym i europejskim.

Wyniki uzyskane w ramach programu przekładają się również na **zmniejszenie zakresu oddziaływania zjawiska wykluczenia społecznego wynikającego z obniżenia możliwości wykonywania pracy przez osoby, które uległy wypadkom lub chorobom związanym z pracą.**

Te kierunki działań uznawane są jako priorytety w „Raplocie Polska 2030. Wymagania rozwojowe”. (2009 r.) oraz w Dokumencie Roboczym Komisji Europejskiej – Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „UE 2020” (Bruksela 24.11.2009 r.).

Wprowadzenie do praktyki wyników (produktów) programu pozwoli na osiągnięcie rezultatów oddziałujących na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy w Polsce w następującym zakresie:

- kontynuacji prac legislacyjnych i normalizacyjnych w celu **bieżącego uwzględniania w prawie polskim postanowień wszystkich dyrektyw UE w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy**, a także w celu wdrożenia do zbioru polskich norm **odpowiednich norm europejskich z tej dziedziny**,
- intensyfikacji **działalności kontrolnej przez organy nadzoru i kontroli** nad warunkami pracy, **połączonej z doradztwem w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, zwłaszcza w małych zakładach pracy**,
- doskonalenia **funkcjonowania systemu zróżnicowanej składki na ubezpieczenie wypadkowe**,
- zwiększania **skuteczności działań prewencyjnych prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych**,
- **rozwijania kompetencji służby bezpieczeństwa i higieny pracy** przez rozszerzanie i doskonalenie działalności edukacyjnej oraz systemu certyfikacji kompetencji personelu, a także rozwój sieci regionalnych ośrodków doradczych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz sieci certyfikowanych ekspertów bhp, szczególnie na potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw,
- rozwoju działalności Krajowego Punktu Centralnego **pod auspicjami Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy**, w tym **prowadzenia nowoczesnych kampanii informacyjnych** z zaangażowaniem w nie pracodawców i pracowników,
- zapewnienia **uwzględniania problematyki bezpieczeństwa pracy i ergonomii w programach nauczania na wszystkich jego poziomach**.

Powyższe oddziaływanie programu stanowi podstawę realizacji nowoczesnej strategii bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce.

Finansowanie wydatków budżetowych w latach 2011 – 2013 określonych w projekcie uchwały na realizację zadań programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” – II etap przewiduje się ze środków ujętych w kolejnych ustawach budżetowych: na część A – Program realizacji zadań z zakresu służb państwowych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy (część 31 Praca) i na część B – program realizacji projektów rozwojowych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw nauki (część 28 Nauka).

Część B – program realizacji projektów rozwojowych realizowany będzie w postaci pakietu projektów rozwojowych. Zakres tematyczny i nakłady części B podlegają ocenie, zgodnie z kryteriami i trybem przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów rozwojowych, określonymi rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów rozwojowych (Dz. U. Nr 38, poz. 216).