

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.

Kontynuacja realizacji tego programu w II etapie 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), 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 projektów 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 Dz. U. 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 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 i 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. Założenia dotyczące przyszłej strategii „UE 2020” (24.11.2009 r.)
3. Raport Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (2005 r.)
4. Memorandum of Common Understanding 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 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. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011 - projekt
7. 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 istotnym dokumencie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego **„Sposób 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 na niezadowalający stan pogorszenia stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce. Rok 2008 był kolejnym, w którym wskaźniki częstości śmiertelnych wypadków przy pracy (na 1000 pracujących) i zapadalności na choroby zawodowe (na 100 000 zatrudnionych) wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim - odpowiednio o 9,2% i 7,9%. Jako podstawowe przyczyny wypadków przy pracy wymienia się nieprawidłowe zachowania pracownika (55,6%), niewłaściwą organizację pracy lub stanowiska pracy (11%) oraz niewłaściwy stan czynnika materialnego (9,2%).

Jednocześnie w 2008 r. stwierdzono w Polsce 3 546 nowych przypadków chorób zawodowych, co oznacza kontynuację trendu wzrostowego obserwowanego od 2006 roku. 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%.

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 2008 r. przyznano 1 694 nowych rent z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej skutkami wypadków przy pracy oraz 1.028 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 2008 r. 4 mld 718 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. **Wnoszą 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 2008 stanowi od 33 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. Ze wstępnych 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 pracy stawiają również postępujące zmiany demograficzne. W Polsce systematycznie rośnie liczba osób starszych wiekiem, 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 zwrócić należy uwagę na odpowiednie przygotowanie do pracy ludzi młodych, którzy najczęściej ulegają wypadkom przy pracy (ponad 28% poszkodowanych w wypadkach przy pracy to osoby poniżej 30 roku życia, a 39% poszkodowanych to osoby o stażu mniejszym niż 1 rok, (wg danych GUS, 2008).** 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 2008 r. stanowiły 3,6 % (4,7 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 2008 r. oszacowano na 33 mld zł (zmniejszenie tych kosztów o 1 % powinno przynieść oszczędności rzędu 330 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 „Raporcie 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 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 do dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy (część 31 Praca) i na część B – program realizacji projektów rozwojowych będących do 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 w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 lutego 2008 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 216).