



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.2.2007
SEC(2007) 216

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**относно подобряване на качеството и производителността на труда:
стратегия на Общността за здравословни и безопасни условия на труд
за периода 2007-2012 г.**

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2007) 62 окончателен}
{SEC(2007) 214}
{SEC(2007) 215}

1. Въведение

Настоящата оценка на въздействието придружава съобщението, установяващо стратегията на Общността за здравословни и безопасни условия на труд за периода 2007–2012 г. Тя се гради върху анализа на данните, предоставени от Евростат, проучванията относно работната сила, европейските проучвания на условията на труд, националните и международните проучвания и резултатите от оценката на предишната стратегия на Общността, която обхваща периода 2002–2006 г. Трудно е да се оцени въздействието на новата стратегия на Общността, тъй като повечето мерки ще бъдат предприети на по-късен етап. Затова настоящият документ ще се съсредоточи върху обясняване на основните причини за новата стратегия на Общността и оценяване на общия ефект, който тя би имала, ако предизвика подходящ отговор от страна на всички заинтересовани лица на различните нива.

2. Какви въпроси се очаква да третира тази политика?

2.1. Икономически и социални измерения на проблема

Много работници в ЕС са изложени на различни рискове на работните си места: химични, биологични и физически фактори, неблагоприятни ергономични условия и сложна комбинация от аварии и рискове за безопасността, наред с различни психосоциални рискови фактори. Въпреки че през периода, обхванат от предишната стратегия на Общността (2002–2006 г.), са постигнати значителни резултати в подобряването на трудовата безопасност и здравето (OSH) в ЕС, все още е необходима допълнителна работа в тази посока.

Трудовите злополуки и професионалните заболявания представляват все още сериозна тежест в социално и икономическо отношение и действията за подобряване на стандартите за здравословни и безопасни условия на труд и предлагат потенциална полза не само за работодателите, но също така и за отделните лица и за обществото като цяло.

Масштабът на проблема се илюстрира от броя на трудовите злополуки. Всяка година в ЕС стават повече от 4 милиона трудови злополуки. Ако се добавят и злополуките, които не водят до отсъствие от работа или водят до тридневно отсъствие, приблизителният им общ брой се покачва до над 6 млн. През 2004 г. е имало около 4 400 трудови злополуки с фатален край.

Последиците от трудовите злополуки и професионалните заболявания са многобройни и комплексни. Тъй като факторите, свързани с работната среда са причина за приблизително една трета от отпуските по болест, съществува възможност за намаляване на броя на тези отпуски чрез подобряване на работната среда.

Общите разходи вследствие на трудови злополуки и професионалните заболявания не се разпределят поравно между различните участници в процеса. За жертвите на злополуки отсъствието от работа означава по-малък доход, особено ако отсъствието е продължително. Разходите, дължащи се на загуба на доходи, са били изчислени на 1, 18 млрд. EUR, докато други като невъзстановените разходи за здравеопазване или рехабилитация, на около 0, 18 млрд. EUR в 15-те държави-членки на ЕС през 2000 г.¹

Работодателите са изправени пред разходи, свързани с изплащане на болнични, обезщетения за загуба на продуктивност и заплащане за заместване на отсъстващи работници, което би могло да се отрази отрицателно на конкурентоспособността на компанията. Тежестта на злополуките и професионалните заболявания надхвърлят разходите за отсъствия от работа без уважителни причини. Само малка част от разходите, възникващи при злополука или инцидент се покриват от застраховка. Съотношението между изплащаната застрахователна премия и незастрахованите загуби варира от 1:8 до 1:36². Това се описва като ефект на айсберга, при който повечето от загубите са незастраховани и скрити.

Една особено засегната група от разходите при злополуки са малките и средни предприятия, тъй като на тях се падат 82% от всички професионални увреждания и 90% от всички злополуки с фатален край³. Относителното въздействие върху тях е по-голямо отколкото това върху подобни големи предприятия, основните работници не могат да бъдат лесно или бързо заместени, а краткосрочните прекъсвания на дейността могат да доведат до загуба на клиенти и важни договори.

Част от тежестта, като цената на здравеопазването, рехабилитацията и социалноосигурителните вноски за пострадалите при злополуки, се поема от обществото като цяло. Общата цена на трудовите злополуки за ЕС през последната година, за която има подробна информация (2000 г.), се изчислява на около 55 млрд. EUR, равняващи се на 0,64% от БВП на 15-те държави-членки на ЕС през 2000 г.⁴ Тази оценка включва само трудовите злополуки; тук не влизат другите здравословни проблеми, свързани с работата. Според проучванията, тези проблеми водят дори до по-голяма загуба на работно време или разходи за здравеопазване. В макроикономически план, цената на трудовите злополуки и професионалните заболявания в 15-те стари държави-членки на ЕС варира от 2,6% до 3,8% от брутния вътрешен продукт (БВП). Според някои изследвания, разходите при свързани с работата заболявания за работник са най-малко три пъти по-високи от разходите за предотвратяването им⁵.

¹ Статистически анализ на социалноикономическите разходи при трудови злополуки в Европейския съюз, Евростат.

² http://www.hse.gov.uk/costs/costs_overview/costs_overview.asp.

³ <http://sme.osha.europa.eu/>.

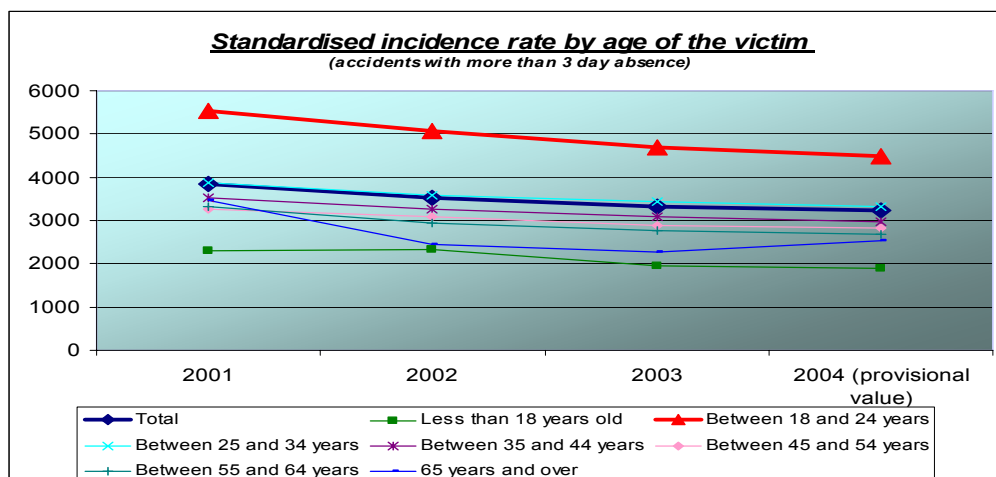
⁴ Статистически анализ на социалноикономическите разходи при трудови злополуки в Европейския съюз, Евростат.

⁵ Цената на лошите условия на работа, Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд.

Професионалните увреждания и заболявания също водят до редица **социални** последици. Увреждания, причинени от злополуки и професионално заболяване могат да доведат до временна или постоянна нетрудоспособност. Според ad hoc модула от проучването на работната сила (LFS), направено през 1999 г., около 5% от жертвите на трудови злополуки, които са се възстановили, не могат да се върнат на същата работа. Ограничените възможности за работа често влияят на професионалните функции и психологическите и поведенчески реакции, което води до социално изключване с последици на много нива и увеличава разходите за социалноосигурителните системи. В допълнение, някои групи като временни работници, имигранти, инвалиди, млади и възрастни работници са изложени на по-голям риск заради влошено здраве и лоши условия за безопасност на труда.

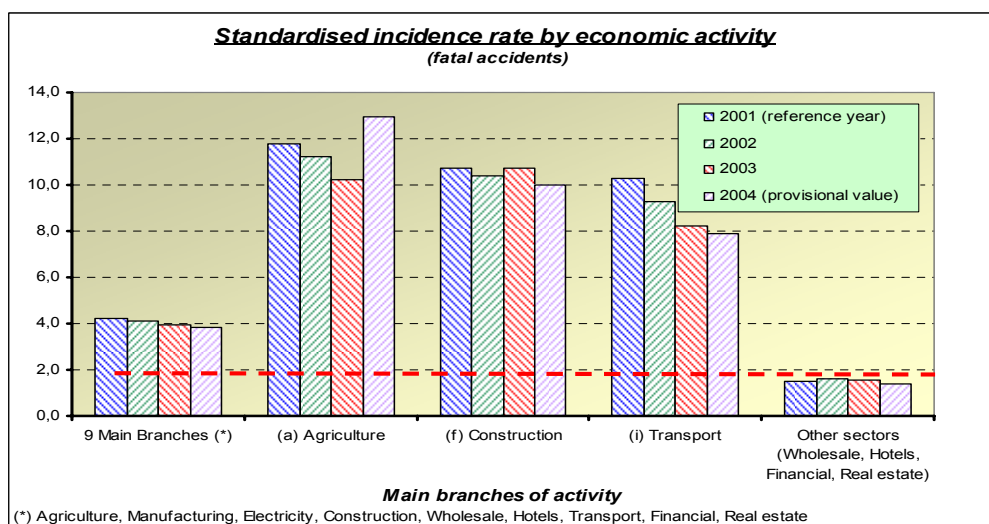
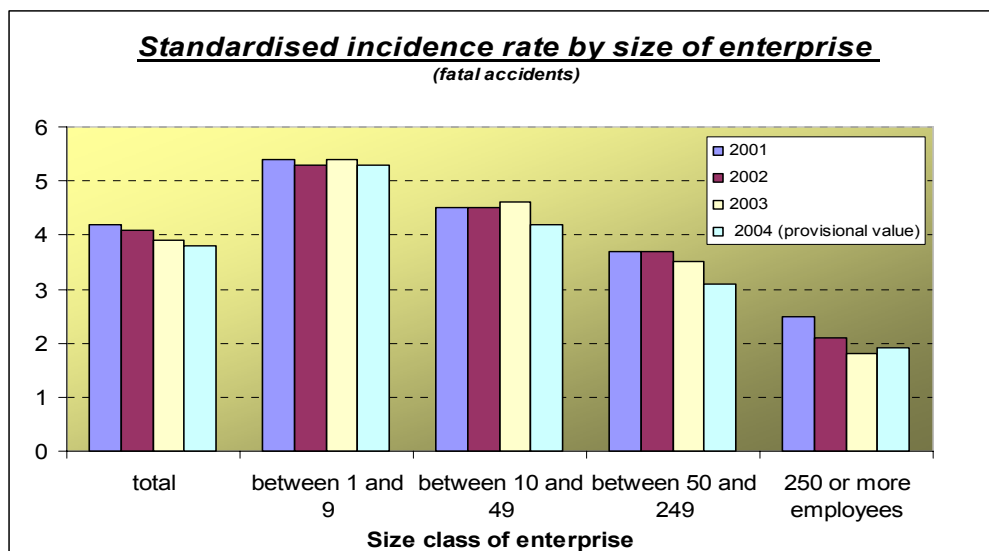
2.2. Какви са рисковете, присъщи на първоначалната ситуация?

При основните рискове, присъщи на настоящото положение са видими две тенденции. Първата е свързана с факта, че намаляването на професионалните рискове не е равномерно. Определени категории работници, например младите работници са прекомерно изложени на професионални рискове; някои категории предприятия, например малките и средните предприятия са по-уязвими; в някои сектори все още има висок процент на трудови злополуки и професионални заболявания⁶.



⁶

Стандартизираният процент на поява се изчислява като за всеки отрасъл на национално ниво се дава еднаква тежест с тази в Европейския съюз. За пълната методология се обърнете към: Методология на европейската статистика на трудовите злополуки (ESAW)–2001 г.



Източник: Евростат

Втората тенденция е свързана с променяния се характер на професионалните рискове в контекста на повишаващите се темпове на иновациите и промените в трудовия живот.

Що се отнася до практическото прилагане на законодателството на Общността във връзка със здравословните и безопасни условия на труд, все още съществуват значителни различия между държавите-членки. Като общи слаби места в много държави-членки се посочват също дефицитът на поставени цели и недостатъчният напредък в наблюдението и контрола за постигане на целите на политиката.

2.3. Какво би се случило при сценарий „без промяна в политиката“?

Ако се поддържаше статуквото и не се обръщаше специално внимание на съществуващите предизвикателства, реакцията срещу новите рискови тенденции, по отношение на действията на общата политика и специфичните мерки за превенция, вероятно би била недостатъчна. Би могло да се очаква стагнация или в случай на най-лош сценарий увеличаване на процента на трудови злополуки (специално във високо рискови сектори като строителството, селското стопанство, транспорта или в здравните и социалните услуги), пропускателна възможност за облекчаване на социалната и икономическа тежест, която трудовите злополуки и професионалните заболявания поставят върху ЕС.

Запазването на различията в практическото прилагане на минималните изисквания, заложи в директивите на ЕС в целия Европейски съюз би попречило за създаване на еднакво поле за действие за предприятията в ЕС и би могло да доведе до конкуренция, основана на ниски стандарти за условията на работа.

2.4. Коя е движещата сила за действие?

Един от основните ангажименти в Лисабонската стратегия за увеличаване на заетостта и продуктивността чрез засилване на конкурентоспособността, изисква интензивни усилия от страна на всички участници за подобряване на трудовата безопасност и здравето в Европейския съюз. Трудовата безопасност и здравето играят първостепенна роля за подобряването на конкурентоспособността и продуктивността на стопанската дейност чрез намаляване на цената на злополуките, инцидентите и увреждането на здравето. На професионалните рискови фактори се падат 8,8% от общата смъртност и 8,1% от DALYs⁷, което се дължи на неволните наранявания по целия свят⁸. Размерът на тежестта на професионалните заболявания е поразителен и причините довели до това са многобройни и сложни. Мащабът на проблема изисква интегрирана, координирана и стратегическа реакция и съвместно развитие на националните политики от страна на основните заинтересовани лица в Европейския съюз.

3. Какви са главните цели, които политиката очаква да постигне?

Целта на новата стратегия на Общността е включване на всички участници в постигането на модерно, ефективно и ефикасно ниво на здраве и безопасност за Европа, което ще намали броя на злополуките и уврежданията на здравето, и ще има положителен ефект за заетостта и стопанската дейност. Главната цел на новата стратегия е да постигне трайно, устойчиво и равномерно намаляване на трудовите злополуки и професионалните заболявания в ЕС чрез:

⁷ DALYs – Disability-Adjusted Life Years (показател за продължителност на живота, коригирана с фактор за увреждане). DALYS за болест представлява сборът от годините при потенциален край на живота поради преждевременна смърт сред населението и от годините при край на производителен живот поради инвалидност при увреждане на здравето.

⁸ Moving Knowledge of Global Burden into Preventive Action, Gerry J.M. Eijkemans, Jukka Takala, American Journal of Industrial Medicine.

- подпомагане на развитието и прилагане на последователни национални стратегии;
- поддържане на законодателство, подходящо за променящия се професионален свят;
- стимулиране на ангажираност и мотивация от страна на по-голям брой работодатели и работници;
- приемане на нов подход към здравето на работното място във връзка с демографските тенденции;
- подобряване на наблюдението на напредъка.

Общата цел е съкращаване на броя на трудовите злополуки и професионалните заболявания с 25% на равнището на ЕС за периода 2007–2012 г.

4. Какви са основните съществуващи варианти на политиката за постигане на целите?

За да се утвърди култура на превенция на риска и да се постигнат стратегическите цели, е необходимо да се съчетаят разнообразни политически инструменти като законодателство, социален диалог, прогресивни мерки и най-добри практики, корпоративна социална отговорност, икономически стимули и даване на основни насоки. Новата стратегия на Общността изисква от участниците действие на всички нива: европейско, национално, местно и на работното място. Когато разработват стратегиите си, държавите-членки следва да поставят цели и приоритети за своите национални действия и да избират подходящи политически инструменти, на базата на задълбочен, многостранен анализ, вземайки под внимание социалните, икономическите и екологичните фактори.

Тъй като вече е налице изчерпателно законодателство на Общността, действията на равнището на Общността ще акцентират главно върху осъвременяване и опростяване на вече съществуващите законодателни мерки, без да понижават съществуващите стандарти за защита. Това усилие следва да се придружава от подобни ангажименти, които държавите-членки членки поемат за опростяване на собственото си законодателство във връзка със здравето и безопасността на работното място. За да улесни практическото прилагане на законодателството, Комисията следва да продължи работата си по предоставяне на необвързващи насоки. Това ще насърчи по-стабилното сътрудничество при изпълнението, с помощта на дейностите на Комитета на старшите инспектори по труда (SLIC), който ще продължи да обменя добри практики и опит и да акцентира повече върху определянето на практическо изпълнение за разрешаване на проблеми от голямо значение за различните държави-членки.

За засилване на мотивацията на работодателите и работниците е необходимо да се разработят политики, насочени към промяна на нагласите чрез превръщане на здравето и безопасността в неразделна част от образованието и обучението. Трябва да се предостави и целева подкрепа за малките и средните предприятия. Необходимо е също да се осигури по-добро информиране и да се повиши осведомеността на работното място чрез обмен на най-добрите практики в областта.

Необходим е нов подход към професионалното здраве във връзка с демографските тенденции, който да вземе под внимание мерките, даващи гаранция, че определени потребности на някои групи работници няма да бъдат пренебрегнати. Държавите-членки се приканват да разработят инструменти на политиката за трудовата безопасност и здравето за насърчаване на реинтеграцията на хората с увреждания на трудовия пазар, като оценяват приноса както на по-възрастните, така и на по-младите служители и удовлетворяват специфичните потребности на мигриращите работници.

5. Въздействие на стратегията

5.1 Икономическо въздействие

В икономически план, въздействието на стратегията приема формата на намаляване на преките и непреките разходи за злополуки и свързаните с работата здравословни проблеми за пострадалите работници, семействата на работниците, работодателите и обществото.

Като документ за политическо действие стратегията не въвежда нови специфични изисквания за здраве и безопасност и следователно не води до допълнителни разходи за спазването □ от страна на предприятията. В нея се препоръчва по-добро изпълнение и прилагане на действащото законодателство. Изпълнението на минималните изисквания, съдържащи се в директивите на ЕС в целия Европейски съюз ще доведе до създаване на еднакво поле за действие и предотвратяване на конкуренцията, основана на ниски стандарти за условия на работа.

Трудно е да се оцени в детайли въздействието, тъй като повечето предприети мерки ще бъдат предприети на по-късен етап и ще зависят от участието на заинтересованите лица на различните нива. Тъй като общата цел на стратегията обаче е да се постигне съкращаване на трудовите злополуки с 25%, очакваните резултати в икономически план ще се състоят главно в намаляване на общите разходи за злополуки, безпричинно отсъствие от работа и за тежестта на влошеното здраве (разходи за лечение и хоспитализация). Ако тази цел бъде постигната, ще се избегне загубата на повече от 137, 5 млн. работни дни, дължаща се на трудови злополуки и професионални заболявания. Намаляването на безпричинните отсъствия от работа означава съкращаване на разходите за служителите, работодателите и за застрахователите. Това оказва пряко въздействие върху националните икономики, като се вземат предвид медицинските и социалноосигурителните разходи и загубата на продукция в резултат на намаляване на работната сила.

Едно сравнение на очакваните разходи, резултат от свързаните с работата заболявания с разходите за превенция показва наличието на огромен потенциал за положително икономическо въздействие, вследствие на добра превенция по отношение на трудовата безопасност и здравето. Според някои проучвания, очакваните разходи за работник в резултат на свързани с работата заболявания са най-малко три пъти по-високи от разходите за превенция. Освен това, добрата трудова безопасност и здраве на работното място водят до многобройни ползи за деловата дейност. Положителната култура на безопасност е важна част от поддържането на духа на персонала и неговата ангажираност към предприятието. Тя също помага за изграждане на добър имидж и отношения с деловите партньори.

5.2. Социално въздействие

В социално отношение политиката, определена в стратегическа рамка помага за промяна на възприятието на риска от страна на работниците и работодателите благодарение на процеса на научаване и на по-добрата осведоменост за проблемите и начините за справяне с тях. Постигнатите в резултат на това по-добро разбиране на ролята на безопасността и здравето на работното място и истинско ангажиране от страна на работниците и работодателите ще създадат възможност за извеждане на трудовата безопасност и здравето при работа от чисто спазване на законовите изисквания и ще открие възможност за по-голяма удовлетвореност и благополучие при работа.

Основните социални последици от стратегията за заетостта и социалното включване за различните групи на работната сила са следните:

- за хората с увреждания: процесите за постигане на добра безопасност и здраве на работното място биха могли да помогнат на жертвите на злополуки или на хронично болните да запазят работата си или да се върнат на работа. Навременната рехабилитация, съчетана с ранна интервенция, предотвратява влошаването на състоянието и загубата на умения или мотивация от страна на пострадалите работници.
- за мигриращите работници: работната среда е една от потенциалните основните платформи за интеграция на мигриращите работници. От основно значение е да се гарантира, че тази социална група ще се ползва от всички стандарти за трудова безопасност и здраве на работното място на равни основания, тъй като това ще доведе до положително въздействие като например до създаване на чувство за равно третиране и участие и ще спомогне за предотвратяване на социалното изключване на мигриращите работници.
- за застаряваща работна сила: добрата трудова безопасност и здравето на работното място ще окажат положително въздействие върху удължаването на трудовия стаж чрез засилване на чувството на удовлетворение от работата и чрез намаляване на изпълнените с напрежение и монотонност условия на работа, които причиняват ранно влошаване на здравето и оттам, ранен край на трудовия живот.
- за млади работници: повишаването на осведомеността на младите работници, които често са по-слабо информирани за професионалните рискове ще окаже въздействие под формата на по-добро адаптиране към пазара на труда и участие в него от страна на тези работници.

5.3. Въздействие върху околната среда

Професионалното здраве и безопасността на работното място могат да окажат въздействие не само на работното място, но и върху околната среда. Възможните взаимодействия ще бъдат внимателно обмислени при определяне на индивидуалните действия на политиката или на практическите решения, а възможното съгласуване ще бъде използвано в процеса на разработване на политиката.

6. Как ще се наблюдават резултатите и въздействието на предложението след прилагането?

Комисията ще създаде комплексна система за наблюдение, за оценяване и измерване на напредъка по дейностите, постигнат от държавите-членки и от другите участници в прилагането на стратегията. Комисията заедно с Консултативния комитет по безопасността и опазването на здравето на работното място (ACSH), ще разработи обща система за събиране и обмен на информация за съдържанието на националните стратегии, степента на постигане на техните цели и ефективността на структурите за превенция.

В допълнение, Комисията ще наблюдава политиката с помощта на съществуващите статистическите показатели, използвани в рамките на проектите на ЕСТЗ⁹ и ЕСПБ¹⁰ Проучване на работната сила и Проучване на условията на работа. Комисията също така ще обмисли възможността за разработване на нови качествени показатели за измерване на усилията, положени за изпълнение на инициативите по националните стратегии.

⁹

Европейска статистика на трудовите злоупотреби.

¹⁰

Европейска статистика на професионалните заболявания.