Diagnoza poziomu wiedzy pracowników i pracodawców dotyczącej stosowania krzemionki krystalicznej w kontekście wdrażania Porozumienia NEPSI.

Porozumienie NEPSI – krótki opis

Porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają zostało zawarte 26 kwietnia 2006r.[1]. Porozumienie to mimo, że stanowi nowatorski efekt europejskiego dialogu społecznego, wciąż nie jest w Polsce dostatecznie znane.

Wdychanie drobnego pyłu zawierającego krzemionkę krystaliczną może spowodować uszkodzenia płuc (pylicę krzemową), jedną z najstarszych znanych chorób zawodowych. Gdy pyły są wdychane, ich odkładanie się w ludzkim układzie oddechowym zależy w dużym stopniu od zakresu wielkości cząstek obecnych w pyle. Przyczyną obaw są trzy główne frakcje pyłu – frakcja oddechowa, piersiowa i wdechowa. W przypadku krzemionki krystalicznej przedmiotem największej troski z punktu widzenia zdrowotnego jest frakcja wdechowa. Zagrożenie dotyczy pracowników licznych dziedzin przemysłu między innymi przemysłu odlewniczego, cementowego, szklarskiego, ceramicznego i przetwórstwa metali. European Agency for Safety and Heath at Work szacuje, że porozumienie dotyczy około 2 milionów pracowników w Europie.

Cele porozumienia dotyczącego ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają, wskazane są w art. 1 - jest to ochrona zdrowia pracowników i innych osób narażonych zawodowo w miejscu pracy na respirabilną krzemionkę krystaliczną oraz wymiana dobrych praktyk, w celu uniknięcia, wyeliminowania lub obniżenia zawodowego zagrożenia zdrowia w związku z wdychaniem cząsteczek krzemu.

Strony porozumienia[2] postanowiły, że będą współpracować nad poszerzeniem wiedzy o wpływie respirabilnej krzemionki krystalicznej na zdrowie, szczególnie poprzez badania,

---

[1] Porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ja zawierają zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – 17.11. 2006 C 279/2. W dalszej części tekstu porozumienie będzie określone, jako „porozumienie krzemowe". W literaturze spotyka się także określenie „porozumienie NEPSI".

[2] Strony Porozumienia to: APEE (European Glass Fiber Producers Association), BIBM (International Bureau for Precast Concrete), CAEF (The European Foundry Association), CEEMET (Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology – Based Industries), CERAME_UNIE (The European Ceramics Industries), EMCEF (European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation, EMF (European Metalworkers'

monitoring i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Składową częścią porozumienia są przykłady dobrych praktyk stanowiące załącznik nr 1 (załączniki dostępne są na stronie www.nepsi.eu). Strony wskazują, że wdrożenie dobrych praktyk skutecznie przyczyni się do zarządzania ryzykiem poprzez zapobieganie, lub tam gdzie to obecnie niemożliwe, ograniczenie narażenia na respirabilną krzemionkę krystaliczną. Porozumienie stanowi, że jeżeli obowiązujące praktyki krajowe są surowsze niż wymagania wskazane przez omawiane porozumienie pracodawcy i zatrudnieni powinni stosować się do praktyk krajowych.

W art. 4 porozumienia strony zobowiązują się do współpracy nad poszerzeniem wiedzy o wpływie respirabilnej krzemionki krystalicznej na zdrowie, szczególnie poprzez badanie, monitoring i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Strony uważają także, że istnieje potrzeba stworzenia europejskiej strategii zapobiegania narażeniu na respirabilną krzemionkę krystaliczną. Strony potwierdzają znaczenie zasad ogólnych zawartych w Dyrektywie 89/391/EWG w sprawie wprowadzania środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy[3] oraz Dyrektywie 98/ 24/WE w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym ze środkami chemicznymi w miejscu pracy[4].

Dobre praktyki zdefiniowane w art. 3 porozumienia krzemowego to ogólne zasady Dyrektywy 89/391/ EWG i rozdział II Dyrektywy 98/24/WE rozwinięte w załączniku nr 1 do porozumienia krzemowego. Strony wskazują, że dobre praktyki mogą podlegać okresowej aktualizacji. Dobre praktyki koncentrują się na procedurze zarządzania ryzykiem, które winno składać się z czterech etapów: ocena, kontrola, monitoring oraz szkolenie. Dobre praktyki zawierają wskazówki jak oceniać, czy istnieje poważne ryzyko związane z ekspozycją na wdychany pył krzemionki krystalicznej. Następnie należy zdecydować, jaki rodzaj działań kontrolnych i zapobiegawczych winien być wdrożony, aby odnieść się do zidentyfikowanego ryzyka - to znaczy wyeliminować je lub zredukować do poziomu możliwego do zaakceptowania. Kolejna faza to monitoring - dobre praktyki zawierają wskazania, w jaki

---

Federation), EMO (European Mortal Industry Organization), EURIMA (European Insulation Manufacturers Association), EUROMINES (European Association of Mining Industries), EURO-ROC (European and International federation of natural stones industries), ESGA (European Special Glass Association), FEVE (European Container Glass Federation), GEPVP (European Association of Flat Glass Manufactures), IMA-Europe (The Industrial Minerals Association), UEPG (European Aggregates Association).

[3] Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy.

[4] Dyrektywa Rady z 7 kwietnia 1998r. w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym ze środkami chemicznymi w miejscu pracy (czternasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89.391/EWG).

sposób monitorować efektywność zastosowanych działań. Ostatnia faza to szkolenie – należy określić, jakie informacje, instrukcje i szkolenia należy zapewnić pracownikom, aby ich przeszkolić na temat ryzyka, na które mogą być narażeni.

Należy wyraźnie podkreślić, że zgodnie z art. 7 ust. 1 porozumienia krzemowego pracodawcy i zatrudnieni, przy wsparciu przedstawicieli pracowników, będą wspólnie i stale starać się przestrzegać dobrych praktyk, a także doskonalić ich stosowanie. Zwracam w tym miejscu uwagę na dynamiczny aspekt dobrych praktyk związany z ich doskonaleniem.

Porozumienie krzemowe zawiera precyzyjne postanowienia dotyczące monitorowania jego wykonania i przestrzegania. Zgodnie z art. 6 w każdym miejscu pracy[5] należy stworzyć system monitorowania przestrzegania dobrych praktyk. W tym celu pracodawca, w każdym miejscu obchodzenia się z krzemionką krystaliczną wyznaczy pracownika (np. kierownika zespołu w danym miejscu) do monitorowania stosowania dobrych praktyk. Osoba ta może zostać zobowiązania do składania odpowiednich raportów. Oddzielnie pracodawca wyznaczy zgodnie z art. 7 dyrektywy 89/391/EWG[6] osobę w celu monitorowania regularnego stosowania lub nie - stosowania dobrych praktyk. Osoba ta będzie wymieniać informacje z pracownikami wyznaczonymi do monitorowania stosowania dobrych praktyk na poziomie miejsc pracy oraz konsultowała się z przedstawicielstwem pracowników. Należy zwrócić uwagę, że „nie - stosowanie dobrych praktyk" to nieprzestrzeganie porozumienia, w tym dobrych praktyk powodujące zwiększone narażenie pracowników na respirabilną krzemionkę krystaliczną oraz stwarzające zagrożenie zdrowia, którego można by uniknąć, przestrzegając dobrych praktyk (art. 3 ust. 8 porozumienia krzemowego).

W oparciu o art. 8 zostaje powołana rada, która jest jedynym i wyłącznym organem nadzorującym wdrażanie i interpretacje porozumienia. Zadaniem rady jest także tworzenie raportów zbiorczych z raportów dostarczonych przez poszczególnych pracodawców. Rada skład się z przedstawicieli stron, wyznaczonych przez nie po raz pierwszy w chwili odpisania porozumienia na okres 4 lat. Liczba przedstawicieli pracodawców i pracowników jest taka sama. Rada winna podejmować decyzje jednomyślnie. W razie braku jednomyślności decyzje

[5] Miejsce pracy to jednostka operacyjna, w której występuje respirabilna krzemionka krystaliczna. Składowanie i transport są traktowane, jako oddzielne miejsca pracy, chyba że są połączone z miejscem produkcji lub użytkowania. Ruchome miejsca pracy również są zaliczane do miejsc pracy (art. 3 ust. 7 porozumienia krzemowego).

[6] Art. 7 dyrektywy 89/391/EWG dotyczy czynności z zakresu ochrony i zapobiegania i zgodnie z ust. 1 pracodawca powinien wyznaczyć jednego lub kilku pracowników celem zapewnienia odpowiedniego stopnia ochrony i zapobiegania zagrożeniom podczas pracy w ramach przedsiębiorstwa i/lub zakładu.

rady będą podejmowane przy podwójnej większości kwalifikowanej 75% głosów, podzielonych odpowiednio pomiędzy przedstawicieli pracowników i pracodawców[7].

Stosowanie Porozumienia NEPSI

Jak wspomniano we wstępie do poprzedniego rozdziału porozumienie NEPSI ma charakter nowatorski. Odnosi się to także do zasad jego stosowania. Pytaniem podstawowym jest kwestia czy porozumienie to wywiera skutek bezpośredni w porządku prawnym państwa członkowskiego bez potrzeby implementacji.[8]

Na gruncie porozumienia krzemowego rola państwa jest dość problematyczna. Zgodnie z art. 14 § 2 porozumienia krzemowego - wszelkie roszczenia i spory dotyczące interpretacji i stosowania tego porozumienia będą rozstrzygane wyłącznie przez radę i z powodu wyjątkowej natury tego porozumienia nie będą podlegać jurysdykcji krajowych organów sądowych. Wszystkie inne roszczenia i spory dotyczące tego porozumienia będą podlegać prawu i jurysdykcji kraju zamieszkania pozwanych, przy kompetentnym krajowym sądzie miejsca zamieszkania pozwanych. Co to są „wszelkie inne roszczenia i spory" (any other claims and disputes) w stosunku do roszczeń i sporów dotyczących interpretacji i stosowania (interpretation and aplication) trudno jednoznacznie określić. Sprawę komplikuje także to, że porozumienie krzemowe nie określa procedury zwracania się do rady z ewentualnymi skargami.

Najważniejszym zagadnieniem dotyczącym porozumienia krzemowego w kontekście rozwoju europejskiego dialogu społecznego jest kwestia skutku bezpośredniego. Porozumienie krzemowe nie obejmuje wszystkich pracowników i pracodawców, ale pracowników i pracodawców, którzy są „bezpośrednio i nie bezpośrednio reprezentowani". „Bezpośrednio" może oznaczać, że zarówno pracownik jest członkiem związku zawodowego będącego członkiem jednej z konfederacji, które podpisały porozumienia i pracodawca jest członkiem organizacji pracodawców będącej stroną porozumienia. „Niebezpośrednio reprezentowani" odnosi się, jak wskazuje się w literaturze, do sytuacji, w której pracownik jest zatrudniony u pracodawcy będącego członkiem organizacji pracodawców będącej strona porozumienia sam

[7] Na przykład jeżeli rada liczy 30 członków (15 po stronie pracowników i 15 po stronie pracodawców) będzie wymagana większość 12 głosów po każdej stronie.

[8] Leonard, E., New structures, forms and processes of governance in European industrial relations, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg Office for Publications of the European Communities, 2007 Str.39.

nie będąc członkiem związku zawodowego będącego stroną[9]. Evelin Leonard zwraca uwagę, że takie widzenie skutku porozumienia jest problematyczne w tych państwach członkowskich, w których zgodnie z relacjami przemysłowymi układy zbiorowe pracy czy porozumienia zbiorowe obejmują tylko członków związku zawodowego będącego ich stroną. O. Deinert[10] przyjmuje dość kontrowersyjną tezę, że porozumienie krzemowe będzie wywoływało w poszczególnych państwach członkowskich taki efekt jak porozumienia zawierane na poziomie krajowym. Evelin Leonard zwraca jednak uwagę, że zanim przyjmie się radykalny pogląd, że porozumienie krzemowe wywiera skutek bezpośredni, wywołany wolą stron podpisujących porozumienie na poziomie europejskim, co niewątpliwie stanowiłoby przełom w historii europejskiego dialogu społecznego należy podkreślić dwie kwestie:

- porozumienie krzemowe dotyczy sfery bezpieczeństwa i higieny pracy, która jest płaszczyzną, w której związki zawodowe i pracodawcy tradycyjnie łatwiej osiągali i osiągają porozumienie niż w innych dziedzinach (takich jak np. płace czy czas pracy),

- porozumienie krzemowe w swej istocie wskazuje na konieczność stosowania dobrych praktyk oraz ustanawia system raportowania i monitorowania, innymi słowy dotyczy raczej procesu a nie określonego efektu. Tak więc w typologii zaprezentowanej przez Komisję[11] zbliża się do drugiej grupy dokumentów stanowiących efekt europejskiego dialogu społecznego – dokumentów zorientowanych na proces a nie porozumień.

Z powyższych dwóch uwag wynika wniosek, że problem bezpośredniego lub niebezpośredniego reprezentowania pracownika staje się mniej ostry, gdyż porozumienie wskazuje na wdrożenie pewnej procedury i raportowanie o tym procesie a nie na indywidualne prawo pracownika. Wynika to zresztą z samej logiki tego procesu – zastosowanie dobrych praktyk wpłynie na środowisko pracy, w którym przebywają wszyscy pracownicy, niezależnie od faktu czy są czy też nie są reprezentowani przez związek zawodowy będący pośrednio stroną porozumienia[12].

---

[9] Leonard, E., New structures, forms and processes of governance in European industrial relations, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg office for Publications of the European Communities, 2007 str.39.

[10] Deinert, O., Modes of implementing European collective agreements and their impact on collective autonomy, Industrial Law Journal, nr 32, grudzień 2003, str. 317-325.

[11] Communication from the Commission, Partnership for change in an enlarged Europe- Enhancing the contribution of European social dialogue, COM (2004) 557 final.

[12] Leonard, E., New structures, forms and processes of governance in European industrial relations, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg Office for Publications of the European Communities, 2007 str.41.

Wdrażanie Porozumienia NEPSI

Zgodnie z przyjętymi procedurami raportowania w 2008 r. dokonana została przez Radę NEPSI pierwsza ocena skutków wdrażania porozumienia krzemowego[13]. W jej wyniku zebrane zostały dane z 4707 przedsiębiorstw z obszaru UE 27 oraz Turcji, Norwegii, Szwajcarii i Chorwacji. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z filozofią porozumienia do raportowania zaproszone zostały także podmioty nim nie objęte ale będące członkami europejskich organizacji pracodawców lub zatrudniające pracowników reprezentowanych przez jedną z europejskich federacji związkowych, będących stroną porozumienia krzemowego. W rezultacie uzyskano dane dotyczące 121 takich przedsiębiorstw. Ogólna liczba pracowników objętych systemem raportowania wyniosła 428 698. Odsetek pracowników ocenianych jako potencjalnie narażeni na wpływ respirabilnej krzemionki krystalicznej wyniósł 40,4%. Z tego 88% pracowników zostało objętych procedurami oceny ryzyka, natomiast 32% systemem monitoringu ekspozycji na pył krzemowy. 88% pracowników potencjalnie narażonych na zetknięcie z krzemionką objętych zostało ogólnym nadzorem medycznym, w tym 37% (64656)zostało zakwalifikowanych jako wymagający specjalistycznej obserwacji medycznej w kierunku krzemicy. Takim nadzorem zostało skutecznie objętych 89% pracowników z zagrożonej grupy.

Jeżeli chodzi o działania uświadamiające skierowane do pracowników narażonych na kontakt z respirabilną krzemionką krystaliczną z raportu wynika, że 74% z nich uzyskało stosowne informacje instrukcje oraz zostało przeszkolonych w zakresie generalnych zasad prewencji, natomiast 44% zostało objętych procedurami informacji i szkolenia zawartymi w Przewodniku Dobrych Praktyk, będących załącznikiem do porozumienia krzemowego.

W 70% lokalizacji objętych raportowaniem zastosowane zostały techniczne środki w celu ograniczenia powstawania i rozprzestrzeniania się pyłu krzemionkowego na poziomie instalacji. W 59% przypadków przeprowadzono zmiany organizacyjne mające ograniczyć skalę zjawiska. Środki ochrony osobistej były dystrybuowane oraz stosowane w 78% lokalizacji.
Europejska rada NEPSI uznała uzyskane wyniki za satysfakcjonujące, wskazując, że porozumienie krzemowe niewątpliwie przyczynia się do promocji celów w nim zawartych. Zauważono jednak, ze uzyskane informacje nie zawsze wskazują na postęp w skutecznym wdrażaniu porozumienia na poziomie krajowym poprzez praktyki właściwe dla partnerów społecznych w krajach członkowskich

[13] http://www.nepsi.eu/media/376/nepsi%202008%20executive%20summary%20-%20final.pdf

Badania ankietowe

Polska Rada NEPSI na swym posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2008 r. postanowiła o przeprowadzeniu badań ankietowych dotyczących określenia poziomu znajomości prawidłowego użytkowania krzemionki krystalicznej wśród pracowników sektorów: chemicznego, cementowego oraz odlewniczego. Treść ankiet została zatwierdzona na kolejnym posiedzeniu rady w dniu 12 lutego 2009 r. następnie były one dystrybuowane za pośrednictwem organizacji będących partnerami projektu.

Uzyskano odpowiedzi z 22 przedsiębiorstw. Tak niska liczba odpowiedzi nie pozwala na dokonanie całościowej oceny stanu w przedsiębiorstwach objętych formalnie porozumieniem NEPSI. Dlatego też możliwe było jedynie określenie pewnych tendencji

Przemysł cementowy (analiza na podstawie 3 ankiet)

Z danych dostarczonych w ankietach wynika, że doszło do rozpowszechnienia porozumienia NEPSI. Zostały przeprowadzone szkolenia pracowników, przewodnik po dobrych praktykach otrzymali kierownicy wydziałów w celu zapoznania podległych pracowników z zagrożeniami. Został on także zamieszczony w intranecie zakładowym.

Wydano instrukcję zarządzania wolną krzemionką jako załącznik do procedury „Sterowanie i monitorowanie operacyjne zagrożeniami dla bezpieczeństwa pracy". Działania były podejmowane w konsultacji ze związkami zawodowymi. Doszło do wyznaczenia pracownika odpowiedzialnego za monitorowanie wdrażania/stosowania porozumienia. W ankietach podkreślono, że Stowarzyszenie Producentów Cementu nadzoruje wdrażanie umowy w przemyśle cementowym w Polsce. Pośredniczy i pomaga w rozwiązywaniu bieżących problemów związanych z porozumieniem i na bieżąco informuje o rozwoju projektu na poziomie krajowym i europejskim.

Przemysł odlewniczy (analiza na podstawie 6 ankiet)

W pięciu przedsiębiorstwach nie podjęto żadnych działań związanych z wdrożeniem Porozumienia NEPSI. W jednym treść porozumienia zamieszczono w elektronicznym ogólnodostępnym systemie informacji kierownictwa zakładu, przeprowadzono szkolenia (niepełne) oraz wyznaczono odpowiedzialnego za wdrożenie pracownika. Należy zwrócić uwagę, że jest to zakład w którym doszło do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy, a związki zawodowe oceniają współpracę dotyczącą bhp jako bardzo dobrą. Poza dialogiem w ramach komisji bhp dochodzi do cyklicznych spotkań z dyrekcją. Związki zawodowe

odgrywają także rolę w systemie zarządzania bezpieczeństwem wg ISO 18 001 (ocena ryzyka zawodowego, pomiary środowiskowe).

Przemysł chemiczny (analiza na podstawie 6 ankiet)

W trzech przypadkach, gdzie nie zostały wprowadzone żadne działania związane z Porozumieniem, pracodawcy oceniają, że nie ma pracowników narażonych na respirabilną krzemionkę krystaliczną bądź ich liczba jest niewielka (8 osób). W dwóch pozostałych podjęto się rozpowszechnianie Porozumienia, przeprowadzono szkolenia (niepełne) i wyznaczono odpowiedzialnego pracownika. W jednym poinformowano pracowników o treści porozumienia wyłącznie w formie komunikatu.

Wnioski

Jak już wcześniej zauważono ilość uzyskanych odpowiedzi nie pozwala na dokonanie generalnej oceny sytuacji. Zauważalna jest jednak dysproporcja jeżeli chodzi o podejmowane działania odnoszące się do rozpowszechniania i wdrażania porozumienia w zależności od badanego sektora. Niewątpliwie największy postęp osiągnięty został w branży produkcji cementu, gdzie skala podjętych działań odbiega od tych podjętych w przemyśle odlewniczym oraz chemicznym. Należy zwrócić uwagę, że przemysł cementowy w Polsce charakteryzuje się daleko idącą koncentracją produkcji. Kilkanaście działających zakładów produkcyjnych jest własnością światowych koncernów cementowych, wdrażających nowoczesne technologie[14] i dbających o systemowe podejście do zagadnień bhp. Tym samym wdrażanie porozumienia krzemowego odbywa się w oparciu o standardy korporacyjne. W przypadku przemysłu odlewniczego mamy do czynienia przede wszystkim z przedsiębiorstwami małymi i średnimi, będącymi własnością kapitału krajowego. Tym samym możliwości zarówno techniczne jak też i informacyjne dotyczące wdrażania porozumienia NEPSI są ograniczone. Przemysł chemiczny mimo, że także objęty porozumieniem europejskim, charakteryzuje się relatywnie niższym narażeniem na kontakt z respirabilną krzemionką krystaliczną. Stąd też jak się wydaje, niższe natężenie podejmowanych działań wdrożeniowych.

Zauważalne jest, że zaangażowanie związków zawodowych sprzyja rozprzestrzenianiu wiedzy na temat zagrożeń oraz sprawności wdrażania porozumienia. Warto zwrócić również uwagę, że aktywne włączenie się do działań wdrożeniowych branżowej reprezentacji pracodawców w przemyśle cementowym przekłada się pozytywnie na jakość podejmowanych działań. Fakty te zdają się świadczyć o tym, że istnienie silnego ośrodka koordynującego na

[14] http://www.polskicement.pl/3/3/artykuly/10_66.pdf

poziomie branżowym (aczkolwiek w tym konkretnym przypadku nie posiadającego formalnego statusu) oraz współpraca ze związkami zawodowymi stanowią zasadniczy warunek dla osiągnięcia postępów we wdrażaniu porozumienia krzemowego.