
Sustavi upravljanja zaštitom na radu – kada su dobri za vaše zdravlje?

—
Kaj Frick,
Sveučilište Mälardalen, Švedska

Viktor Kempa,
Europski sindikalni institut (ETUI), Bruxelles

Izveštaj br. 119



**SAVEZ SAMOSTALNIH
SINDIKATA HRVATSKE**

etui.

Europski sindikalni institut (en. European Trade Union Institute/ETUI) neprofitno je međunarodno udruženje koje provodi istraživanja i organizira osposobljavanja o ključnim europskim ekonomskim i socijalnim politikama.

ETUI-ev Odjel za zaštitu na radu pruža stručne savjete Europskoj konfederaciji sindikata kako bi informirao europsku političku debatu i socijalni dijalog. Cilj mu je promicanje kvalitetnoga radnog okruženja u svim sektorima diljem Europe.

ETUI pomno prati proces izrade, prenošenja i primjene europskoga zakonodavstva na području zaštite na radu. Osnovao je Opservatorij za primjenu europskih direktiva radi provođenja komparativnih analiza promjena koje je europsko zakonodavstvo unijelo u različite sustave prevencije u zemljama EU-a, a izrađuje i zajedničke sindikalne strategije.

ETUI pruža potporu sindikalnim članovima Savjetodavnog odbora za zaštitu na radu sa sjedištem u Luksemburgu.

Provodi kontinuirana istraživanja na područjima kao što su procjena rizika, organizacija prevencije, kemijski i psihosocijalni rizici, azbest, participativni dizajn radne opreme, te rodna dimenzija zdravlja na radnome mjestu.

Vodi mreže stručnjaka s područja razvoja tehničkih standarda (ergonomija, sigurnost strojeva) i kemijskih tvari (provedba REACH-a, klasifikacija, procjena rizika i određivanje granica profesionalne izloženosti). ETUI je pridruženi član Europskog odbora za standardizaciju (CEN).

Sustavi upravljanja zaštitom na radu – kada su dobri za vaše zdravlje?

—

Kaj Frick,
Sveučilište Mälardalen, Švedska

Viktor Kempa,
Europski sindikalni institut (ETUI), Bruxelles

Izveštaj br. 119

© European Trade Union Institute, aisbl, 2011

Naslov izvornika: Occupational Health and Safety Management Systems
– When are they good for your health?

Izdavač: Savez samostalnih sindikata Hrvatske

Za izdavača: Mladen Novosel

Urednik: Željko Slunjski

Prijevod s engleskoga: Vesna Kuhinek

Za tisak pripremila: Dijana Šobota

Lektura: Đurđica Pavlović

Grafičko uređenje i priprema: Tangir, Samobor

Tisak: Tiskara Petravić, Strmec

ISBN 953-6176-10-6

Sadržaj

Predgovor	5
Što su sustavi upravljanja zaštitom na radu – strukturiranje problematike	7
Temelj i opseg ove publikacije	7
Sustavi upravljanja nisu polunezavisni „sustavi“	7
„Standardna“ vrsta sustava upravljanja – ISRS, BS 8800, OHSAS 18001 I VPP	8
Smjernice MOR-a i sigurnost temeljena na ponašanju dva su ekstrema sustava upravljanja	10
Pregled razlika između obveznih i dobrovoljnih sustava upravljanja zaštitom na radu	11
Rizik od neuspjeha i zlouporabe sustava upravljanja	15
Glavni aspekti dobrovoljnih sustava upravljanja za zaštitu na radu	15
Vanjski ili unutarnji motivi?	15
Pozitivni i negativni aspekti certificiranja sustava upravljanja	17
Rezultati sustava upravljanja – brožčani podaci ili učinci na ZNR i zadovoljstvo klijenata?	18
Sigurnosni rizici, tehnički zdravstveni rizici ili čak i organizacijski?	20
Sigurnost osobe ili sigurnost mjesta – prevencija „prema dolje“ ili „prema gore“?	21
Savjetovanje kao manipulacija odozgo prema dolje ili kao način poboljšanja sustava upravljanja?	24
Sredstva, revizije, učenje i kontinuirano poboljšavanje	25
Sažetak rizika dobrovoljnih sustava upravljanja zaštitom na radu	27
Popis literature	31

Predgovor

Laurent Vogel,

direktor, ETUI Odjel za zaštitu na radu

Potkraj listopada 2010. godine proizvođač cementa Lafarge dobio je prestižnu nagradu u Ujedinjenom Kraljevstvu za svoju politiku zaštite na radu. Nagrada se posebice odnosila na upravu poduzeća zbog njihove politike osposobljavanja i sustava upravljanja. Tjedan dana kasnije, isto je poduzeće dobilo veliku kaznu zbog ozbiljnog kršenja britanskih zakona o zaštiti na radu. Posljedica toga kršenja je jedan teško ozlijeđeni radnik električar koji je stradao u eksploziji koja se dogodila u listopadu 2008. godine.

U svim sindikalnim raspravama o zaštiti na radu neka pitanja uvijek potaknu ekstremno različite odgovore, od srditog odbijanja do entuzijazma. Sustavi upravljanja zaštitom na radu jedno su od takvih pitanja.

Početno se objašnjenje čini sasvim jednostavnim. U praksi, međutim, uspostava takvih sustava predmetom je velikih varijacija. Ponekad oni predstavljaju način zaobilaznja predstavnika radnika za zaštitu na radu koji potiče disciplinski pristup tamo gdje vizija i prioriteti uprave oblikuju politiku prevencije ili ono što postoji umjesto toga. A ponekad je uspostava takvih sustava proces koji prepoznaje da pitanja sigurnosti na radnome mjestu mogu uzrokovati sukobe, koji potiče transparentnost i utire put sustavnijoj akciji predstavnika radnika. Isto tako je i socijalni način korištenja tih sustava veoma raznolik.

Drugo objašnjenje također se tiče konkretne situacije svakog poduzeća u proizvodnom lancu. Poduzeće koje izdaje ugovor ne uviđa nužno da uvođenje takvog sustava ima istu važnost kao što to uviđa podizvođač, posebice ako je potonji prisiljen usvojiti sustav kako bi zadržao svoj položaj na tržištu.

Ova publikacija nastoji uvesti određeni red u način bavljenja tim pitanjem. Nudi neke kriterije koje vrijedi uzeti u obzir prilikom razmatranja pozitivnih i negativnih aspekata sustava upravljanja zaštitom na radu te pokazuje koliko su raznoliki ti sustavi. U tome će smislu pridonijeti dubljoj analizi uključenih praksi.

Publikaciju su sastavili Kaj Frick i Viktor Kempa, a svoj doprinos dala je i mreža sindikalista uspostavljena na inicijativu našeg Instituta kako bi istražila ova pitanja.

Što su sustavi upravljanja zaštitom na radu – strukturiranje problematike

Temelj i opseg ove publikacije

Ova je publikacija analitičkog i deskriptivnog značenja, u nekim dijelovima čak i preskriptivnog. Uglavnom se temelji na pregledu istraživanja, ali također pristupa i sindikalnim i ostalim iskustvima sa sustavima upravljanja zaštitom na radu (u daljnjem tekstu: ZNR), njihovim raznolikostima, različitim političkim pozadinama i okruženjima i tome koliko malo znamo o njihovim problemima i uspjesima. Predstaviti ću neka od vodećih istraživanja u popisu literature te pokušati poduprijeti neke moje tvrdnje s eksplicitnim referencama. Međutim, vrijednost ove publikacije je u tome što čitatelji smatraju da im može proširiti perspektive o sustavima upravljanja. Staviti ću veće težište na to što funkcionira u sustavima upravljanja a što ne, a manje na praktične zahtjeve potrebne za razvoj učinkovita sustava upravljanja.

Sustavi upravljanja nisu polunezavisni „sustavi“

Izraz „sustavi upravljanja zaštitom na radu” koristi se za opisivanje različitih vrsta praksi. Pokriva sve, od ambicioznih neprestanih poboljšanja ka utopijskom cilju nepostojanja zdravstvenih rizika na radu do korporativnih dimnih zavjesa za kontroliranje radnika i uništavanje sindikata koji ostvaruju loše rezultate u ZNR. To je postao tako uobičajen izraz da se koristi i npr. za opisati kako se mala poduzeća u El Salvadoru bave zaštitom na radu (Ramirez et al., 2006.). To znači, ako ne mislite na neki određeni sustav upravljanja –koji je poznat svim sudionicima rasprave – morate specificirati na koji sustav upravljanja ili vrstu sustava upravljanja mislite. U protivnom ćete samo stvoriti zbrku, što će vam smanjiti prilike za promoviranje poboljšanja kroz dobar sustav upravljanja. Potreba za specifikacijom sustava upravljanja javlja se i unutar samih organizacija. Uprava može imati potpuno drukčiju percepciju sustava kojeg pokušava uvesti od stručnjaka ZNR ili predstavnika radnika zaduženih za ZNR.

Zbrka je i teoretska. Sustavi upravljanja zaštitom na radu kao i svi drugi „sustavi” upravljanja (poput sustava ISO 9000) nisu stvarni sustavi u znanstvenom smislu te riječi (von Bertalanffy, 1968.). Znanstveni sustav

je cjelina interaktivnih jedinica i funkcija koja nastoji preživjeti više ili manje neovisno o svome okruženju. Nasuprot tome, svrha je sustava upravljanja integrirati neku funkciju (npr. bolju ZNR ili neku drugu kvalitetu) u opće upravljanje. Integrirani sustav upravljanja je stoga oksimoron. Ili je integriran ili je sustav. Ne može biti oboje. Sustavi upravljanja su, dakle, „sustavi” samo u neodređenom općem jezičnom smislu kompleksnog seta funkcija koje su u međusobnoj interakciji sa zajedničkim ciljem, bez znanstveno esencijalnih aspekata nezavisnosti i težnje za preživljavanjem (tj. bez analogije s organizmom). Ova teoretska pogrešna predodžba također ima i varave praktične rezultate. Prejednostavno je – i uobičajeno – govoriti o sustavu upravljanja kao da je to posebna organizacija a ne (samo) jedan aspekt unutar zajedničkog upravljanja. „Prepustit ćemo taj problem sa zaštitom na radu sustavu upravljanja”, uobičajena je izlika koju koriste linijski upravitelji koji ne razumiju (ili ne žele razumjeti) da sustav upravljanja mora biti integrirani aspekt njihova vlastitog upravljanja ako mu je cilj poboljšati zaštitu na radu.

„Standardna” vrsta sustava upravljanja – ISRS, BS 8800, OHSAS 18001 i VPP

Pitanje uključivanja promišljanja o ZNR u svakodnevno upravljanje važno je u praksi svih sustava upravljanja. Međutim, prije nego uđemo dublje u ovaj i ostale moguće rizike sustava upravljanja, prvo ćemo ukratko opisati sustave upravljanja zaštitom na radu koji su najpoznatiji na međunarodnoj razini (vidi komparativni pregled autora Dalrymple et al., 1998.). Rane vrste sustava upravljanja su sustavi upravljanja sigurnošću, poput sustava Loss Control koji se razvio u Međunarodni sustav procjene sigurnosti (International Safety Rating System - ISRS; Bird & Loftus, 1976.; Top, 2006.). Five Star program je sustav upravljanja sličan ISRS-u. Koriste ga mnogi poslodavci u državama poput Australije (NSCA, 1995.; www.nasca.org.au), Sjeverne Amerike (CAW, 2006.) i Južne Afrike (Eisner & Leger, 1988.). Nakon toga je kemijska industrija sastavila vlastite međunarodne smjernice sustava upravljanja pod nazivom Responsible Care. Od 1990-ih godina sve se više međunarodnih standarda razvija na području sustava upravljanja zaštitom na radu. Dalrymple et al. (ibid) uključuje standarde, nacрте standarda i smjernice o sustavima upravljanja iz Australije i Novog Zelanda (AS/NZS) 484), Irske (nact), Jamajke (nact), Nizozemske (NPR 5001), Norveške (nact), Španjolske (UNE 81900) i Ujedinjenog Kraljevstva (BS 8800). Sustav BS 8800 se proširio i izvan Ujedinjenog Kraljevstva. Nedavni američki standard ANSI-AIHA Z 10 iz 2005. godine također spada u ovaj popis.

Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO) nije uspjela 1996. godine skupiti potrebnu dvotrećinsku većinu kako bi se prijašnjim standardima ISO 9000 (o upravljanju kvalitetom proizvoda) i ISO 14 000 (o kvaliteti okoliša) dodao novi standard koji bi upravljao kvalitetom zaštite na radu (Zwetslot, 2000.). Sličan je pokušaj ponovno bio neuspješan 2000. godine, a to se pitanje sada u Međunarodnoj organizaciji za standardiza-

ciju povlači po treći put. Međutim, prvi je neuspjeh ujedinio četrnaest nacionalnih tijela za standardizaciju i revizorskih tvrtki (uključujući BSI iz Ujedinjenog Kraljevstva i DNV iz Norveške) 1999. godine u donošenju međunarodnog „polustandarda” o sustavima upravljanja, OSHAS 18001 (OSHAS, 2006.). OSHAS je jedini globalni sustav upravljanja osim smjernica Međunarodne organizacije rada (MOR) i DuPontovog programa STOP (vidi niže). OSHAS je također postao i jedan od najraširenijih standarda s 3900 certifikata u 70-ak država do kraja 2003. godine. Nekoliko velikih korporacija ga također koristi u svojim tvornicama, primjerice ABB, Akzo-Nobel, 3M i Unilever. Najveći broj certificiranih lokacija bio je u Kini, zatim u Australiji, Tajlandu, Ujedinjenom Kraljevstvu, Brazilu, Italiji, Japanu, Iranu, Koreji i Indiji (Bebek & Viages, *ibid.*). Jedan od razloga za popularnost standarda OHSAS u siromašnim zemljama s velikim izvozom može biti težnja ka korporativnoj društvenoj odgovornosti. Velike potrošačke korporacije u zapadnom svijetu sve češće traže od svojih dobavljača poštovanje minimalnih radnih i ostalih standarda (Frick & Zwetsloot, 2007.). No, međutim, različiti certifikati ne osiguravaju uvijek prihvatljive uvjete rada kod dobavljača (Mathiason, 2006.).

Druga glavna vrsta sustava upravljanja su oni sustavi koje izrađuju i promoviraju nacionalne agencije za zaštitu na radu. Država Kalifornija (SAD) je 1991. godine naredila da svi poslodavci moraju provoditi učinkoviti program prevencije ozljeda i bolesti (Programski standard; www.dir.ca.gov/Title8/3203.html). Izvan granica Europske Unije su posebice anglosaksonske zemlje pokušale promovirati učinkovito interno upravljanje zaštitom na radu kroz dobrovoljna sredstva umjesto kroz obvezne propise. Ponekad se poslodavcima savjetuje provedba sustava upravljanja temeljenog na nacionalnim standardima, ali mnoge agencije za ZNR također izrađuju i promoviraju vlastite sustave upravljanja. Program dobrovoljne zaštite (VPP) Američke agencije za zaštitu na radu (OSHA) vjerojatno je najpoznatiji takav primjer (OSHA, 1989.). Ostale agencije također su izradile vlastite sustave upravljanja, primjerice na Tajvanu od 1994. godine (Su et al., 2005.). Različite australske agencije za ZNR provode strategiju koja je hibrid dobrovoljnog sustava upravljanja i obveznog upravljanja zaštitom na radu (Saksvik & Quinlan, 2003.). Formalno je sustav upravljanja dobrovoljan i ako provodite neki sustav upravljanja imate manje inspekcija. Ali ako i ne uspostavite sustav upravljanja za bavljenje rizicima na radnome mjestu još uvijek morate poštovati opću dužnost brige, tj. imati sigurno i zdravo radno mjesto. U Sjedinjenim Američkim Državama ova se obveza sadržana u Zakonu o ZNR rijetko provodi. Australski inspektorat rada i sudovi je, međutim, sve češće spominju. Postoje, dakle, i pozitivni i negativni poticaji za usvajanje formalno dobrovoljnog sustava upravljanja u Australiji. I većina australskih zakonodavnih tijela izradila je vlastite sustave upravljanja, npr. SafetyMap u državi Viktoriji (VWA, 2002. prva verzija iz 1995., vidi također Dalrymple et al., *ibid.*; iako su mnogo uže smjernice o upravljanju zaštitom na radu izdane ranije u državi Južna Australija, Blewett, 1998.). Sve u svemu, izgleda kako u praksi uvođenje nekog sustava upravljanja za australske poslodavce i nije baš tako dobrovoljno.

Očito je kako postoje brojne razlike među različitim sustavima upravljanja. Međutim, njihove specifikacije sve uključuju da sustav upravljanja – kao minimum – mora poštovati nacionalne propise o zaštiti na radu. U gotovo svim državama to znači poštovanje brojnih, često poprilično strogih propisa o sigurnosti strojeva, prevenciji izloženosti štetnim materijalima te sličnih odredbi o buci, zračenju, ergonomiji, itd. Sažetak svih tih obvezujućih propisa kojima je cilj zaštititi radnike od rizika na radnome mjestu poprilično je izazovan. Pomne inspekcije radnih mjesta – koje su malobrojne budući da inspektori rada rijetko kad imaju vremena za to – stoga obično otkrivaju brojna kršenja različitih propisa o ZNR. Tamo gdje postoje obvezni sustavi upravljanja ZNR – primjerice u EU, Brazilu i mnogim drugim zemljama – poslodavci također moraju poštovati i više ili manje stroge zahtjeve o tome kako upravljati zaštitom na radu. Ti sustavi upravljanja ZNR obično zahtijevaju slična načela prevencije kao i Okvirna direktiva o kojoj će biti riječi u daljnjem tekstu. Osim strogih zahtjeva za poštovanjem materijalnih propisa o ZNR, tome moramo dodati i isto tako izazovna načela o tome kako upravljati zaštitom na radu.

Međutim, dobrovoljni sustavi upravljanja – od sustava Five Star, BS 8800 do sustava OHSAS 18001 i VPP – ne ističu ovo kao problem. Potpuno poštovanje tih veoma izazovnih propisa spominje se samo kao prvi korak, bez daljnjih komentara. A brojni savjeti i primjeri o tome kako provesti sustav upravljanja uvijek smanjuju načela prevencije na nešto puno manje istaknuto. Sigurnosti se posvećuje znatno više pažnje no zdravlju, unatoč činjenici da bolesti uzrokuju puno više problema i smrtnih slučajeva nego nezgode. Opisana prevencija češće se vrti oko izdavanja osobne zaštitne opreme i kontrole ponašanja kroz „sigurne” postupke nego propisana vertikalna prevencija detektiranja rizika u samome startu. Isto tako, i sudjelovanje radnika opisano u ovim primjerima više se svodi na komunikaciju odozgo prema dolje o tome zašto i kako poštovati sigurnosne procedure uprave, nego na istinski dijalog između radnika i uprave o ciljevima i sredstvima sustava upravljanja koji vode ka smanjenju rizika za zdravlje i sigurnost na radu.

Smjernice MOR-a i sigurnost temeljena na ponašanju dva su ekstrema sustava upravljanja

Dvije su glavne iznimke u općoj tvrdnji da je sustav upravljanja veoma preventivan u svojim specifikacijama, ali znatno manje u praktičnim primjerima i savjetima. S jedne strane smjernice MOR-a za sustave upravljanja zaštitom na radu (MOR, 2001.) su konzistentno bliske reguliranom upravljanju zaštitom na radu. Za razliku od ostalih sustava upravljanja (osim onih od agencija za ZNR), ove smjernice nisu izradile revizorske tvrtke ili tijela za standardizaciju kojima dominiraju procedure i poslodavci. Umjesto toga riječ je o tripartitnoj organizaciji s jednanim brojem glasova za predstavnike vlada, poslodavaca i radnika/sindi-

kata. To je jedan od glavnih razloga zašto se organizirani radnički pokret protivi ISO standardu (poput ISO 9000) o sustavima upravljanja te, umjesto toga, podupire razvoj prema smjernicama MOR-a. Mnoge su ih države formalno usvojile, na primjer Kina, Indonezija, Argentina, Brazil, Malezija i Irska, a korištene su i kao obrasci za privatne korporativne sustave upravljanja (npr. ABB i Volkswagen) i za sustave upravljanja koje izrađuju nevladine organizacije za zaštitu na radu, kao što su smjernice JISHA u raširene Japanu (www.ilo.org/safework/normative/codes/lang--en/docName--WCMS_107727/index.htm).

Poput svih sustava upravljanja i smjernice MOR-a su dobrovoljne. One također obuhvaćaju glavna načela Okvirne direktive, tj. sukladnost sa zakonskim normama, sudjelovanje radnika, zdravlje a ne samo sigurnost te hijerarhija prevencije. Ali za razliku od ostalih sustava upravljanja, smjernice nisu, ako stvarno poštuju ova načela, ambivalentne u praksi. U svojoj kritičkoj usporedbi korporativnih standarda o sustavima upravljanja i smjernica MOR-a Bennet (2002.) smatra da su potonji znatno snažniji po pitanju sudjelovanja radnika, sukladnosti sa zakonskim normama kao apsolutne obveze, specifikacije toga što treba biti uključeno u sustav upravljanja (tj. poslodavac ima manje prilike izabrati što mu odgovara) i revizije radi evaluacije i poboljšanja sustava upravljanja. Smjernice MOR-a su također konzistentnije jer, s jedne strane, uključuju zdravlje u ZNR a, s druge strane, ističu hijerarhiju prevencije.

Sigurnost temeljena na ponašanju umnogome je suprotna smjernicama MOR-a. Postoje mnoge vrste. Jedna od najraširenijih je DuPontov program STOP (Safety Training Observation Program; DuPont, 2007.). Formalno sustavi sigurnosti temeljeni na ponašanju nisu sustavi upravljanja, niti to tvrde. Pa ipak u praksi veliki broj poslodavaca koji usvoje takve sustave opisuje ih kao svoje sustave upravljanja zaštitom na radu. Sa svojim fokusom na prihvatljivom ponašanju radnika i minimaliziranju/mjerenju (samo) prijavljenih ozljeda, takav sustav ne tvrdi čak ni na papiru da se pridržava načela prevencije obveznog upravljanja zaštitom na radu, primjerice Okvirne direktive (vidi niže).

Pregled razlika između obveznih i dobrovoljnih sustava upravljanja zaštitom na radu

MOR, sigurnost temeljena na ponašanju i ostali sustavi upravljanja, imaju zajedničko to što su dobrovoljni te su, kao takvi, izdvojeni iz reguliranog upravljanja zaštitom na radu. Postoji određena zbrka između dobrovoljnih i obveznih strategija za promoviranje sustavnijeg upravljanja zaštitom na radu koja može biti ozbiljnija nego zbrka o konceptu „sustava”. Ponekad se obvezno upravljanje zaštitom na radu smatra reguliranom vrstom sustava upravljanja, a pritom su „sustavi upravljanja” opća pomodna riječ. S druge strane, sustav upravljanja se ponekad opisuje kao posebna, ekstra kompleksna vrsta unutar općeg upravljanja

zaštitom na radu koje je obvezno u mnogim državama. A ponekad se pak obvezno upravljanje zaštitom na radu i dobrovoljni sustavi upravljanja tretiraju kao posebne, iako uvelike preklapajuće metode koje određuju kako upravljati zaštitom na radu. Postoje, dakle, preklapanja u tome kako opisati dobrovoljne sustave upravljanja zaštitom na radu i regulirano, sustavno upravljanje zaštitom na radu. Međutim, obvezno upravljanje zaštitom na radu temeljeno na politici/zakonu i dobrovoljni sustavi upravljanja temeljeni na tržištu razlikuju se u važnim aspektima. U većini država na radni život utječu i regulative o tome kako upravljati zaštitom na radu kao i marketing dobrovoljnih sustava upravljanja. Primjerice, u Brazilu se dobrovoljni sustavi upravljanja uvelike reklamiraju kao i regulativa NR 9 koja propisuje da organizacije moraju uspostaviti neki program za upravljanje rizicima (Dalrymple et al., 1998.).

Kako bismo objasnili razlike među ovim dvjema strategijama, možemo početi s Okvirnom direktivom EU (89/391/EEZ). Ona je uvedena rano i sada pokriva radni život gotovo pola milijarde ljudi. Stoga umnogome služi kao obrazac za javno reguliranje upravljanja zaštitom na radu. Ova Direktiva od država članica, kojih je trenutno 27, zahtijeva sljedeće:

- uspostavu odgovornosti svih poslodavaca da „osiguraju sigurnost i zdravlje radnika na radnome mjestu” te da, sukladno tome, osiguraju potrebnu organizaciju i sredstva;
- uvođenje obveze za poslodavce da, uzimajući u obzir prirodu svoje djelatnosti, ocijene i spriječe, ili svedu na minimum rizike za sigurnost i zdravlje na radnome mjestu kao primarni način ispunjavanja ove obveze;
- postavljanje stručnjaka za ZNR kao obvezne osnove za upravljanje zaštitom na radu od strane poslodavaca;
- uvođenje hijerarhije prevencije u kojima eliminacija rizika („sigurnost mjesta”) dolazi na prvom a osobna zaštita i/ili upute („sigurnost osobe”) na zadnjem mjestu;
- definiranje sigurnosnih i zdravstvenih rizika na radu u širem smislu kao „radnog okruženja” koje uključuje, primjerice, organizaciju rada;
- prilagodbu uvjeta sigurnosti i zdravlja na radnome mjestu od strane poslodavaca različitim potrebama svakog pojedinog radnika; te
- davanje radnicima i/ili njihovim predstavnicima zakonskih prava sudjelovanja u svim pitanjima vezanim za zaštitu na radu, bez njihova sudjelovanja u ikakvim troškovima.

(Za daljnje informacije vidi Vogel 1994., Walters 2002., i Frick 2006.).

Ako usporedimo ove zahtjeve i dobrovoljne sustave upravljanja, vidimo da postoje neke važne razlike. Prva je njihovo različito podrijetlo. Regulirano upravljanje zaštitom na radu može se definirati kao „ograničeni broj obveznih načela za sustavno upravljanje zaštitom na radu primjenjiv na sve vrste poslodavaca, uključujući i one male” (Frick et al., 2000., str. 3). To razlikuje upravljanje zaštitom na radu od kompleksnijeg i visoko specificiranog sustava upravljanja. Ti sustavi obično imaju dobrovoljno/privatno tržišno podrijetlo, a agencije za ZNR počele su razvijati

i promovirati vlastite sustave upravljanja. To je posebice slučaj u anglosaksonskim zemljama, poput SAD, a najpoznatiji primjer je Dobrovoljni program zaštite Američke agencije za ZNR (VPP; OSHA, 1989.). Australске vlasti su, međutim, znatno aktivnije u diseminaciji i promoviranju upotrebe njihova sustava upravljanja, na primjer programa SafetyMap (VWA, 2002.). Većina tih dobrovoljnih sustava upravljanja, uključujući i one od strane agencija, sadrži upute da se sustavi upravljanja moraju pridržavati svih relevantnih propisa. Iako se to smatra zadanim, stvarna evaluacija dobrovoljnog sustava upravljanja temelji se na poštovanju navedenih procedura.

Najvažnija razlika između reguliranog upravljanja zaštitom na radu i dobrovoljnog sustava upravljanja je stoga u njihovim ciljevima. Obvezno upravljanje zaštitom na radu definirano je rezultatima. Dobro upravljanje zaštitom na radu je ono što je uspješno u sprječavanju ili otkrivanju i smanjivanju rizika za sigurnost i zdravlje na radu. Procedure s tim ciljem su važne, ali ako su procedure ispravne i dostatne, one su na kraju definirane time kako pomažu u poboljšanju zaštite na radu. Sustav upravljanja je, nasuprot tome, definiran sredstvima, ispravnim uvođenjem i primjenom svojih specificiranih procedura. Postoje također i strukturalne razlike. Obvezno upravljanje zaštitom na radu sastoji se od ograničenog broja zahtjeva, načela o tome kako upravljati zaštitom na radu. To je jedina alternativa kada propisi pokrivaju sve poslodavce (iako obično postoje neke razlike u formalnim zahtjevima, ovisno o veličini). S druge strane, dobrovoljni sustavi upravljanja sadrže veliki broj specificiranih procedura u kompleksnoj strukturi. Obično su kreirani kako bi upravljali rizicima od velikih nezgoda u velikim organizacijama. U takvim su slučajevima potrebne opsežne specifikacije sustava upravljanja kako bi dale dovoljno krutosti naprednom upravljanju zaštitom na radu. Ali takvi kompleksni dobrovoljni sustavi upravljanja nisu primjenjivi na mala poduzeća, primjerice, u sektoru usluga. Drugi je razlog za kompleksnost i krutost sustava upravljanja što oni često zahtijevaju otvorenost prema vanjskom certificiranju te su kreirani za tu svrhu od strane revizorskih tvrtki i tvrtki za certifikaciju. Obvezno upravljanje zaštitom na radu s druge strane se ne može certificirati. Ni jedan privatni konzultant ne može jamčiti završni ishod inspekcija koje provode agencije za ZNR. Poštuje li ili ne obvezno upravljanje zaštitom na radu, propise na kraju može riješiti sudskim putem.

Uz ove glavne razlike između reguliranog upravljanja zaštitom na radu i dobrovoljnog sustava upravljanja, postoje i razlike u njihovu sadržaju. One nisu apsolutne i ne treba ih preuveličavati. U praksi većina toga što se naziva poštovanjem propisa o ZNR ne ispunjava visoke ambicije Okvirne direktive i sličnih propisa. Ali s druge strane, većina dobrovoljnih sustava upravljanja počinje se udaljavati od ovih preventivnih načela čak i u svojim službenim savjetima i primjerima. Pomalo pretjerana – ali ne potpuno nepravedna – usporedba između obveznog sustavnog upravljanja zaštitom na radu i dobrovoljnog upravljanja zaštitom na radu dana je u sljedećoj tablici.

	Javno sustavno upravljanje ZNR	Privatni sustavi upravljanja
Temelji	Političke i zakonske obveze	Tržišta i volunтарizam
Primjena	Svi poslodavci	Velike organizacije
Specifikacije upravljanja ZNR	Niske: načela	Visoke: kompleksne
Certificiranje	Ne: ne može zamijeniti zakonsku inspekciju ZNR	Da: konzultanti evaluiraju procedure
Ciljevi	Nema zdravstvenih i sigurnosnih rizika na radu	Ispravne procedure
Opseg ZNR	Zdravlje i sigurnost	Uglavnom/isključivo sigurnost
Evaluacija	Izloženost zdravstvenim i sigurnosnim rizicima na radu	Brojčani podaci, npr. o tužbama radnika, danima provedenim van rada
Prevenција kroz	Organizaciju i tehnologiju	Odozgo prema dolje kroz kontrolu ponašanja
Sudjelovanje	O ciljevima i sredstvima upravljanja zaštitom na radu	Sustav upravljanja se može koristiti za kontroliranje radnika

Rizik od neuspjeha i zlouporabe sustava upravljanja

Glavni aspekti dobrovoljnih sustava upravljanja za zaštitu na radu

Uspoređivati prakse sustava upravljanja s idealima obveznog upravljanja zaštitom na radu u neku je ruku nepravedno. Osim ambivalentnosti u prezentaciji samih sustava upravljanja, njihove prakse se moraju evaluirati u odnosu na visoke standarde propisa ako želimo vidjeti njihove slabosti te načine poboljšanja. Takav pomni pregled svrha je ovoga dijela publikacije koji je podijeljen na rasprave o sljedećim pitanjima:

- motiv za uvođenje sustava upravljanja koji može snažno utjecati na većinu aspekata, ako ne i na sve aspekte provedbe;
- pozitivne i negativne strane certifikacije za učinke sustava upravljanja na ZNR;
- kako izmjeriti učinak sustava upravljanja, od broječnih podataka do dijaloga s klijentima;
- djelokrug sustava upravljanja zaštitom na radu: sigurnost, tehnički aspekti, zdravlje ili šire radno okruženje?;
- sigurnost temeljena na ponašanju ili prevencija prema gore kroz hijerarhiju prevencije?;
- konzultacije s ciljem uvjeravanja radnika ili učenje od njih?;
- resursi, revizija, učenje i kontinuirano poboljšavanje – kada shvatite da je dobar sustav upravljanja težak i da nikad nije završen.

Vanjski ili unutarnji motivi?

Nikakvo upravljanje – kao ni ljudsko ponašanje – nije savršeno racionalno. Pa ipak sustavi upravljanja predstavljaju prisilan pokušaj povećanja racionalnosti načina na koji se u organizacijama upravlja zaštitom na radu. Stvarni motivi i svrhe – za razliku od retoričkih – uvođenja sustava upravljanja stoga su ključni u utvrđivanju načina kako će sustav upravljanja funkcionirati u praksi. Prvo pitanje koje se nameće pri pokušaju evaluacije – ili razumijevanja – nekog sustava upravljanja je: zašto je uveden? Budući da sustav upravljanja sadrži razvoj općeg upravljanja, vjerojatno je da ima kompleksne svrhe, da je temeljen na kombinaciji

vanjskih i unutarnjih motiva. A i sama pitanja ZNR često se mogu opisati kao vanjska i unutarnja pitanja. Razlika je stoga pitanje perspektive. Pa ipak, vanjski i unutarnji motivi za sustav upravljanja su različiti.

Često preklapajući vanjski razlozi zbog kojih poslodavci uvode neki sustav upravljanja mogu biti sljedeći:

- certifikat sustava upravljanja kao „dokaz” dobrog upravljanja zaštitom na radu, što poboljšava tržišnu sliku prema klijentima i investitorima te tržištu rada. Posao certificiranja cvate zbog tvrtki koje koriste certifikate u svrhe odnosa s javnošću. Ponekad mala poduzeća čak i trebaju certifikat kako bi poslovala s velikim korporacijama;
- inspekcije rada rjeđe posjećuju tvrtke koje imaju certificirane sustave upravljanja, što je poticaj u državama poput Danske, SAD i Australije;
- ako tvrtka ima ozbiljne rizike za ZNR, vanjski motiv za uvođenje sustava upravljanja može biti smanjenje rizika. U protivnome unutarnji rizici za ZNR mogu postati javno poznati skandali;
- posebice velika poduzeća trebaju društveno prihvaćanje kao „dozvolu za rad”, pa stoga sustav upravljanja može biti važan za postizanje toga cilja.

Unutarnji motivi za uvođenje sustava upravljanja mogu biti sljedeći:

- smanjenje broja prijavljenih ozljeda, i sl., ušteda na troškovima kompenzacije radnicima, te, posebice u SAD, također i na troškovima zdravstvene zaštite;
- zaštita prekida proizvodnje zbog odsutnosti te smanjenje neizravnih internih troškova zbog lošeg zdravlja radnika, tj. stvarnih troškova, također i zbog neprijavljenih bolesti a ne samo zbog smanjenja tužbi i stopa osiguranja;
- radno okruženje koje podupire učinkoviti rad i smanjuje smetnje uzrokovane neadekvatnom zaštitom na radu – kao što su nezgode, buka, loša ergonomija – te stoga poboljšava produktivnost, kvalitetu i profit;
- sprječavanje sudskih postupaka vezanih za ZNR kroz poboljšanje prevencije. Tužbe treće strane vode se uglavnom u slučajevima vezanim za azbest (u SAD), ali postoje i slučajevi vezani za posljedice djelovanja tvari kao što su olovo, PCB-i te nuklearni i ostali štetni otpad;
- korištenje sustava upravljanja za jačanje kontrole ponašanja radnika i komunikacije s radnicima od strane uprave te smanjenje radničkog i sindikalnog utjecaja na radnome mjestu;
- stavljanje odgovornosti za izbjegavanje nezgoda na radnike stavljanjem naglaska na sigurnost temeljenu na ponašanju;
- učinkovitost uprave, pojednostavniti ili organizirati ZNR, trošenje manje vremena i novca za postizanje postavljenih ciljeva ZNR, te bolja integracija upravljanja zaštitom na radu u opće upravljanje;
- etički motivi: u situaciji kompleksnih interesa ZNR, upravitelji mogu imati priliku dopustiti da njihova osobna etička načela neozljeđivanja radnika utječu na upravljanje zaštitom na radu.

Za tvrtke je ne samo legitimno već i potrebno upravljati svojim vanjskim odnosima u svim važnim aspektima. To neizbježno uključuje upravljanje zaštitom na radu. Dobar imidž sustava upravljanja može biti važan za privlačenje klijenata i investitora te izbjegavanje radne inspekcije i medijskih skandala. Poslodavci koji su dobri u izbjegavanju rizika na radnome mjestu zaslužuju pohvale za svoja nastojanja. Međutim, postoji rizik da im je važnije održavati vanjsku sliku upravljanja zaštitom na radu nego upravljati unutarnjom prevencijom rizika za zdravlje i sigurnost radnika. Da bi bio učinkovit sustav upravljanja zahtijeva snažnu unutarnju motivaciju. Uprava ne bi smjela to raditi samo zbog vanjskih razloga. Morala bi također i vjerovati da su zdravstveni i sigurnosni rizici na radu loši za radni elan, za tijek proizvodnje, za poboljšanje kvalitete i produktivnosti zbog drugih važnih poslovnih ciljeva. Ili može vjerovati da se stvarna interna situacija sa ZNR može pretočiti u lošu vanjsku reputaciju vezanu za ZNR.

Pozitivni i negativni aspekti certificiranja sustava upravljanja

Poput ostalih metoda u sklopu standardizacije, certificiranje može biti veoma korisno u poboljšanju poslovanja i ostalih interakcija. Certifikat predstavlja potvrdu nezavisnih stručnjaka da je poduzeće koje posjeduje certifikat postiglo određenu kvalitetu ili neki drugi standard, u ovom slučaju o tome kako upravlja zaštitom na radu. Certifikacija podrazumijeva standard s kompleksnim setom poprilično striktno specificiranih procedura kao preciznu referencu za reviziju sustava upravljanja. Stoga je jedino moguća za striktno specificirane i kompleksne sustave upravljanja, što su, doduše, gotovo svi sustavi upravljanja. Neki sustavi upravljanja su, međutim, ipak formulirani kao smjernice bez namjere za vanjskim, nezavisnim certificiranjem. Certificirani sustavi upravljanja su mogućí samo za mali broj velikih poduzeća koja mogu uvesti standarde za sustav upravljanja i od toga imati koristi. Ta radna mjesta mogu zapošljavati i veći dio radnika, ali je ipak većina radnika zaposlena u manjim poduzećima koja imaju ograničeni kapacitet za uvođenje i certifikaciju sustava upravljanja kao sredstva poboljšanja zaštite na radu.

Sve ovo navedeno je, naravno, pod pretpostavkom da certifikati sustava upravljanja jamče dobre uvjete zaštite na radu. U praksi je veoma vjerovatno da poduzeća s certificiranim sustavom upravljanja imaju značajno bolju zaštitu na radu od drugih poslodavaca. Sustav upravljanja je, međutim, kompleksan. Veoma je teško kvantitativno mjeriti kako rizike zaštite na radu tako i rezultate poboljšanja, posebice rizike za zdravlje. Neovisno o tome, certifikat osigurava poštovanje određenih procedura sustava upravljanja a ne dobrih rezultata zaštite na radu. Stoga ne iznenađuje da je zabilježen veliki broj poduzeća sa certificiranim sustavom upravljanja koji su ipak imali značajne razlike u upravljanju zaštitom na radu. Sustavne pogreške uprave, primjerice, prouzročile su fatalnu nezgodu u jednom velikom švedskom poduzeću koje je nedavno dobilo DNV

certifikat da je u skladu sa propisima o upravljanju zaštitom na radu (Arbetsmiljöinspektionen, 2003.). DNV je tvrdio da nemaju ništa s nezgodom. Oni su samo obavili pregled i izdali certifikat da poduzeće ima sustav, a to kako se sustav primjenjuje u praksi je izvan njihove ovlasti i odgovornosti (Arbetarskydd, 2004.). U Australiji je pak velika tvornica Esso eksplodirala ubrzo nakon što su interni korporativni revizori nahvalili svoj sustav upravljanja (Hopkins, 2000.). Slično tome, certificirani ekološki sustavi upravljanja nisu uvijek pouzdani (Poksinska, 2003.).

Iako je za poduzeća prirodno dobiti vanjsku pohvalu za certificirani sustav upravljanja, takav certifikat nije dovoljan za interne svrhe smanjenja zdravstvenih i sigurnosnih rizika. Dok je motiv poslodavca za uvođenje sustava upravljanja uvelike interni, revizorski proces certifikacije je važniji od papirnatog certifikata koji se dobije nakon toga. Vanjska revizija tada može služiti kao proces učenja o tome što treba popraviti te kako to učiniti. Korištena na ovaj dvostruki način, certifikacija sustava upravljanja vezana je za funkciju redovite evaluacije i poboljšavanja, koje je važno za bilo koji sustav upravljanja (Dalrymple et al., ibid; vidi također str. 25).

Rezultati sustava upravljanja – brožčani podaci ili učinci na ZNR i zadovoljstvo klijenata?

Razlog uvođenju sustava upravljanja, dakle, utječe na to koristi li se certifikat isključivo za promoviranje vanjskog ugleda, ili se proces certificiranja koristi i za interno učenje i poboljšanje upravljanja zaštitom na radu. Međutim, motivi koji stoje iza uvođenja sustava upravljanja također utječu na to kako se sustav mjeri i evaluira. Postoji potreba za nekom vrstom mjerenja rezultata sustava upravljanja. Ako su glavni motivi sustava upravljanja vanjski – smanjenje premija za kompenzacije radnicima, izbjegavanje inspekcija i/ili poboljšanje vanjskog ugleda – cilj koji se mjeri uglavnom je broj radnika koji prijavljuju ozljede ili bolesti ili uzimaju bolovanje.

Međutim, broj prijavljenih ozljeda, kompenzacije i slično slabi su indikatori rizika za zdravlje i sigurnost na radu. Ne prijavljuju se upravi sve nezgode koje dožive radnici. Uprava također često i ne registrira prijavljene ozljede u službenu statistiku ZNR, a ponekad ih i osporava – poput vrlo čestih slučajeva mišićno-koštanih bolesti – tvrdeći kako nisu vezane za rad te se kao takve ne uključuju u mjerenje učinaka sustava upravljanja. Čak i kobne nezgode vezane za rad mogu po definiciji biti isključene iz službenih izvještaja, kao što su prometne nesreće tijekom vožnje po službenoj dužnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu (Tombs, 2006.). Ako je cilj manje prijavljenih ozljeda onda posljedica može biti da uprava potiskuje prijavljivanje. Eisner i Leger (1988.) su ustanovili kako je nakon uvođenja sustava upravljanja sigurnošću ISRS u južnoafričkim rudnicima, broj fatalnih nesreća ostao otprilike isti, dok se broj prijavljenih manjih nezgoda prepolovio. Njihov je zaključak da se sigurnost nije puno

poboljšala već se povećao pritisak za neprijavlivanje manjih nezgoda. Zoller (2003.) opisuje snažne interne mehanizme zbog kojih radnici ne prijavljuju čak ni značajne ozljede. A prema Rosenmannu et al. (2006.), u SAD-u se samo trećina svih nezgoda na radu pojavljuje u izvješćima. Potpuno falsificiranje podataka – s manjim brojkama za agenciju za ZNR i svijet nego za internu upotrebu – također se događa, čak i u velikim poduzećima (UAW, 1987.).

Mjerenje rezultata sustava upravljanja pretežno na temelju prijavljenih nezgoda ili sličnih brojki stoga može biti snažniji poticaj za upravljanje tužbama – za smanjenje broja tužbi i ostalih prijava – nego za upravljanje prevencijom. Pa ipak o mogućim velikim razlikama između prijavljenog broja ozljeda i stvarnih rizika za zdravlje i sigurnost na radnome mjestu se rijetko – ako uopće ikad – raspravlja među onima koji kreiraju i promoviraju dobrovoljne sustave upravljanja. Čak i agencije za ZNR sa službeno veoma općenitim ciljevima ZNR – poput onih u Australiji i Kanadi – obično evaluiraju rezultate sustava upravljanja (i općenito politike zaštite na radu) samo prema broju prijavljenih ozljeda ne komentirajući pri tom slabu valjanost tih mjerenja. Dotson (1996.) također prikazuje kako su širi ciljevi ZNR svedeni na nekoliko brojki s više pažnje posvećene sigurnosti nego zdravlju. On polazi od toga da se „ono što se mjeri i obavi”. Poduzeće u kojem je on zadužen za ZNR upravlja zaštitom na radu diljem svijeta pomoću smjernica Corporate H&S Management, te mjeri rezultate pomoću „ukupne stope zabilježenih ozljeda”. Ona je relativno niska, što se postiže „shvaćanjem da se većina ozljeda na modernim radnim mjestima ne događa zbog nesigurnih uvjeta, već zbog neprikladnih ili neprikladno provedenih radnih procedura” (Dotson, ibid.). Kada je poduzeće htjelo uvesti jedinstvenu mjeru za mjerenje higijene na radu i ostalih aspekata zdravlja, ustanovljeno je da 30 posto radnika koristi respirator a gotovo svi koriste zaštitne slušalice. Dotson, međutim, nije ustanovio da je to rezultiralo ikakvom prevencijom kako bi se smanjila masovna izloženost rizicima za zdravlje od strane kemikalija i buke. Poduzeće je umjesto toga mjerilo učinke svog sustava upravljanja na zdravlje pomoću broja radnika koji koriste propisanu opremu za osobnu zaštitu.

Međutim, ipak postoji potreba za mjerenjem rezultata sustava upravljanja. Bez neke predodžbe o rezultatima vezanim za zdravlje i sigurnost na radu, ne možemo razlikovati samo formalne sustave upravljanja od onih provedenih u praksi. Stoga moramo tražiti bolje načine mjerenja od pučkih brojki prijava s kojima se može manipulirati, što se često i događa. Kao i za ostale kompleksne ciljeve, moramo kombinirati nekoliko indikatora, kao kod uravnotežene tablice rezultata (ali je izbor indikatora kod takve tablice ključan). Alternativni indikatori moraju odražavati službene ciljeve sustava upravljanja (osim kod sigurnosti temeljene na ponašanju) o minimaliziranju rizika izloženosti. Sustavi upravljanja trebali bi koristiti kompetentna mjerenja izloženosti i stručne procjene. Izvještaji inspektorata rada, kako formalni navodi tako i savjeti o tome što poboljšati, također su važni indikatori o stanju zaštite na radu.

Međutim, zbog ograničenih sredstava takvi su indikatori temeljeni na stručnosti iznimka, čak i u velikim poduzećima koja imaju interne stručnjake za ZNR i gdje inspekcija rada često navraća. A organizacijski rizici – koji su veoma važni kako za somatsko tako i za psihosocijalno zdravlje na radu – su teški za procijeniti, čak i stručnjacima. Rezultate sustava upravljanja stoga treba mjeriti pomoću anketa koje ispunjavaju radnici o tome kako poimaju rizike i svoje zdravlje na radnome mjestu. Budući da su radnici klijenti sustava upravljanja kojemu je cilj poboljšanje zaštite na radu, takva anketa u biti nije drukčija od nekoga drugoga oblika dijaloga s klijentima. Pokazalo se kako su ankete provedene među radnicima također korisne i zbog radničkih opisa zaštite na radu, naravno, ako su pitanja postavljena na odgovarajući način (Wikman, 2006.). Ankete se mogu kombinirati s mjerenjima i procjenama stručnjaka te statističkim podacima o ozljedama. Dokle god se takvi podaci mogu potvrditi drugim brojkama i oni su dio šireg panela dokaza na kojemu treba evaluirati rezultate sustava upravljanja.

Sigurnosni rizici, tehnički zdravstveni rizici ili čak i organizacijski?

Osim nekih sustava koji upravljaju isključivo sigurnošću, svi sustavi upravljanja se odnose kako na zdravlje tako i na sigurnost. Sva istraživanja na području ZNR također ističu kako rizici za zdravlje na radnome mjestu uvelike premašuju rizike od nezgoda. Bolesti koje su uglavnom uzrokovane uvjetima na radnome mjestu – poput karcinoma, kardiovaskularnih bolesti te depresije i suicida – rezultiraju znatno većim brojem dana provedenih izvan rada i smrtnih slučajeva nego akutne traume ili nezgode. Zdravstveni rizici također dominiraju u području rada plavih ovratnika, a ne samo u uredima bijelih ovratnika. Međutim, bolesti uzrokovane radnim mjestom teško je registrirati, njihovi su uzroci mješavina uvjeta na radnome mjestu i izvan radnoga mjesta, a izloženosti na radnome mjestu znatno je teže mjeriti ili procijeniti nego sigurnosne rizike. Zbog svega toga su zdravstveni rizici podcijenjeni, čak i kada ih sustav upravljanja pokušava otkriti.

Poput ostalih aspekata sustava upravljanja, na njegov djelokrug u ZNR utječu motivi odluke o njegovu uvođenju. Ciljevi ZNR mogu se mjeriti i/ili evaluirati na sljedeći način:

1. Smanjiti broj radnika koji prijavljuju nezgode, bolovanja ili podnose tužbe radi kompenzacije, itd.
2. Bolja sigurnost, tj. smanjiti rizik od nezgoda, često velikih katastrofa. Ako je to cilj – a ne samo smanjenje prijave – onda sustav upravljanja mora uključiti i, primjerice, smanjenje rizika od prometnih nesreća prilikom vožnje u službene svrhe.
3. Smanjiti tradicionalne zdravstvene rizike na radnome mjestu (i poboljšati sigurnost), smanjenjem izloženosti faktorima poput buke, kemikalija, radijacije, vibracija.

4. Dobro sveukupno radno okruženje, smanjenjem rizika za zdravlje i sigurnost na radu te psihosocijalnih učinaka na zdravlje.

U praksi se, međutim, čini kako sustav upravljanja više traži rizike od nezgoda nego dugoročne zdravstvene rizike, koji se u statistikama mogu pokazati puno kasnije, ako se uopće i pokažu. Primjeri na internetskim stranicama i ostali opisi standarda – npr. standarda OHSAS 18001 ili britanskog standarda BS 8800 – znatno se više bave nezgodama nego zdravstvenim rizicima. Oni rijetko komentiraju kompleksnost procjene i bavljenja rizicima od bolesti nastalih zbog rada. Pozornost usmjerena prema široj perspektivi zaštite na radu čak je manja od one usmjerene prema fizičkim/kemijskim zdravstvenim rizicima. Barem su u Europskoj Uniji organizacijski zdravstveni rizici i psihosocijalni učinci na zdravlje eksplicitno uključeni u šire radno okruženje Okvirne direktive. To je temeljeno na sve više dokaza koji povezuju takve organizacijske rizike poput stresa na radu, smjenskoga rada, sukoba na radnome mjestu te pretjerano dugog radnog vremena, s primjerice kardiovaskularnim bolestima. Organizacijski faktori također su važni uzroci nezgoda i mišićno-koštanih problema. Na primjer, ako se radnik posklizne na stepenicama, pitanje koje se tu postavlja nije samo jesu li stepenice protuklizne i dobro osvijetljene, već je isto tako važno i pitanje zašto se radnik uopće morao penjati po stepenicama te često i zašto je to morao činiti veoma brzo. Isto tako treba postaviti pitanje zašto organizacija rada izlaže radnike buci, ponavljajućim kretnjama te mogu li tehnički rizici uzrokovati ozljede ili bolesti.

Opća organizacijska perspektiva o prevenciji bolesti (i nezgoda) uzrokovanih radom nedostaje u opisanim praksama sustava upravljanja. Slično tome se ni psihosocijalni učinci na zdravlje, uz povremeno izuzimanje stresa, u njima ne spominju. Na primjer, prijetnje i nasilje predstavljaju ozbiljan problem zaštite na radu za mnoge radnike. A također i problemi smjenskoga rada (za koje je odavno dokazano da je štetno za zdravlje), dugog radnog vremena i iscrpljenosti te sukoba na radnome mjestu. Pa ipak dobrovoljni sustavi upravljanja se ne bave tim zdravstvenim rizicima iako službeno tvrde da uključuju i upravljanje zdravljem na radu.

Sigurnost osobe ili sigurnost mjesta – prevencija „prema dolje” ili „prema gore”?

Iako ne treba izvoditi zaključke iz razloga uvođenja sustava upravljanja, ipak se čini kako postoji veza između motiva i ciljeva uprave te sredstava izabranih za njihovo postizanje. Ako je svrha smanjenje broja prijavljenih ozljeda, čini se odgovarajućim pokušati upravljati ponašanjem radnika. Ako je s druge strane cilj sustava upravljanja smanjenje rizika od nezgoda i bolesti, onda sustav mora upravljati tim rizicima. Stoga postoji veza između definicije problema koju daje uprava i prevencije koju bi preferirali. Hoće li njihov sustav upravljanja ići „prema gore” u hijerar-

hiji prevencije kako bi se uklonili rizici u startu? Ili će sustav funkcionirati „prema dolje” i odabrati sigurnost temeljenu na ponašanju kao glavnu metodu smanjenja broja prijavljenih ozljeda?

Ovaj izbor također odražava i osnovnu ambivalentnost sustava upravljanja. S jedne bi strane poštovanje nacionalnih propisa trebalo natjerati sustave upravljanja (osim sigurnosti temeljene na ponašanju) da ponajprije ciljaju na prevenciju „prema gore” u organizacijskom i tehničkom nacrtu. A u tekućim poslovima trebali bi eliminirati rizike, primjerice kroz ventilaciju, kontrolu buke, promijenjenu organizaciju rada i tehničku sigurnost. Pa ipak primjeri i savjeti različitih sustava upravljanja često predstavljaju slučajeve sigurnosti temeljene na ponašanju, npr. kako se radnicima izdaje osobna sigurnosna oprema, bez spomena tehničkih metoda smanjenja zagađenosti zraka ili buke. Međutim, interpretacija sustava upravljanja se mijenja s nacionalnim politikama ZNR i kulturama. Britanski primjeri poduzeća koja su uvela sustav OHSAS 18001 i od toga imala koristi više se svode na smanjenje stopa prijavljenih ozljeda nego na prevenciju „prema gore” ili zdravstvene rizike (070923: www.bsi-emea.com/OHS/CaseStudies/index.xalter). U Danskoj je sustav OHSAS 18001 predstavljen više kao instrument provođenja načela prevencije (Industrins Brancharbejdsmiljørad, 2005.).

Sigurnost temeljena na ponašanju veoma je uobičajena u sklopu sustava upravljanja. To je možda posebice istaknuto u anglosaksonskim zemljama ali se širi i u ostalom dijelu svijeta (npr. Krause, 1997.). S jedne se strane čini kako se dosta primjenjuje u sklopu kompleksnih formalnih sustava upravljanja koji bi se po svojoj specifikaciji trebali više fokusirati na prevenciju „prema gore”. S druge strane upravljanje sigurnošću temeljenom na ponašanju radnika često se naziva sustavom upravljanja. DuPont stoga i nudi na međunarodnoj razini konzultantske usluge o sigurnosti temeljenoj na ponašanju, uglavnom sustavu STOP. Ali postoje brojne druge vrste sigurnosti temeljene na ponašanju, uključujući i raširenu opću praksu upravljanja sigurnošću fokusiranjem na ponašanje radnika. To je opisao Dotson (ibid, vidi str. 18) i komparativna australaska studija o učinkovitosti različitih sustava upravljanja, Gallagher et al. (2001.). Osnova sigurnosti temeljene na ponašanju je stari stav uprave da su gotovo sve nezgode izazvane pogrešnim radnim postupcima, bilo već u njihovom stvaranju ili provedbi od strane radnika. To je razlog zašto mnogi upravitelji u Australiji (i drugdje) preferiraju upravljati „sigurnošću osoba” te posvećuju manje pažnje stvaranju „sigurnih mjesta” (Gallagher et al., ibid).

Međutim, postoji nekoliko problema u strategiji sigurnosti temeljenoj na ponašanju. DuPont je, primjerice, pronašao da u „96 posto slučajeva rizičnog ponašanja „[radnika, a ne upravitelja] – nisu nesigurni uvjeti ti koji uzrokuju ili pridonose većini ozljeda”. Međutim, nije iznenađenje da ljudsko ponašanje pridonosi nezgodama. Nezgode dolaze posljednje u dugom uzročnom lancu. Ljudi griješe, ali radno okruženje određuje hoće li to završiti nezgodom. Ako radnik povuče ručicu stroja 10,000 puta dnev-

no, možda to ipak jedanput učini prebrzo. Uz odgovarajuću zaštitu neće se dogoditi nikakva nezgoda, ali bez zaštite dotični radnik može ostati bez prsta ili više toga. Stoga DuPontove brojke ne daju ni informacije niti pouzdane dokaze da funkcionira sigurnost temeljena na ponašanju.

Strategija sigurnosti temeljena na ponašanju često je kritizirana i sa brojnih drugih aspekata (npr. vidi National COSH, 2006.; USW, 2005.; Doyle, 1991.; i www.dupontsafetyrevealed.org:

- Nije usklađena s pravnim propisima o prevenciji rizika prije naredbe radnicima da se ponašaju sigurno u riskantnim situacijama, tj. propisana hijerarhija prevencije.
- Podaci koji stoje iza sigurnosti temeljene na ponašanju su pogrešni. Poznate Heinrichove statistike (1931.) – prema kojima je 85 posto ozljeda uzrokovano nesigurnim ponašanjem radnika – su prikupljene iz izvješća nadzornika. Oni se nisu bavili analizom uzroka nezgoda već su više krivili poduzeća.
- Tvrdnja kako je ponašanje glavni uzrok nezgoda – kao što tvrde npr. Heinrich, DuPont i Dotson te druge korporacije – nije potvrđena u nezavisnim kritičkim studijama.
- Mnogi poslodavci koji koriste sigurnost temeljenu na ponašanju, kaže DuPont, obeshrabruju radnike u prijavljivanju ozljeda i u svakom slučaju ne registriraju uvijek prijave radnika. Zoller (2003.) detaljno opisuje ove mehanizme obeshrabrenja.
- Sigurnost temeljena na ponašanju zanemaruje ozbiljnije zdravstvene rizike. Dotson (vidi str. 19) je opisao sustav upravljanja koji je izložio okolne radnike opasnoj buci. Isto tako je DuPont zabilježen kao jedan od najgorih kemijskih zagađivača u SAD-u kako okoliša tako i svojih radnika.
- Kontrola ponašanja „prema dolje” smatra se najmanje učinkovitim sredstvom postizanja željenih rezultata u upravljanju kvalitetom. Ljudi su dobri u mnogo čemu, ali ne uvijek u ponavljanju jedne te iste stvari. Na primjer, kada Toyota želi kvalitetu svojih automobila ne oslanja se isključivo na radnike da postignu toleranciju na stotinku milimetra, itd. Kvaliteta se umjesto toga mora ugraditi u izradu i proizvodnju automobila.
- Komparativna analiza koju su proveli Gallagher et al. (ibid) – kao i ostala istraživanja o tome kako upravljati ZNR – također podupire hijerarhiju prevencije. Radna mjesta s naglaskom na „sigurnost osobe” bila su znatno manje sigurna od onih kod kojih je naglasak bio na „sigurnosti mjesta” (vidi također Hopkins, 2005. o sigurnosti temeljenoj na ponašanju).
- Dvije fatalne nesreće u korporacijama koje stavljaju veliki naglasak na sigurnost temeljenu na ponašanju su simptomatične. Javna istraga o eksploziji u poduzeću Esso-Longford u Australiji 1998. godine i u poduzeću DuPont u Brazilu 2005. godine otkrila je isti uzorak. Iako su poduzeća pokušala okriviti radnike, nesreće su uglavnom bile izazvane sustavnim nedostacima u sigurnosti proizvodnje. Oba poduzeća su također pokušala sakriti dokaze o tome (Hopkins, 2000.; www.dupontsafetyrevealed.org).

Savjetovanje kao manipulacija odozgo prema dolje ili kao način poboljšanja sustava upravljanja?

Upravljanje zaštitom na radu je po zakonu – i po funkciji – uglavnom dužnost poslodavaca i njihovih upravitelja, budući da oni stvaraju uvjete rada koji mogu sadržavati rizike za zdravlje i sigurnost na radu. Odgovornost poslodavca i pravo upravitelja su – u kombinaciji s autoritativnim tradicijama upravljanje i antagonističkim industrijskim odnosima – često pretvarani u autoritarne oblike sustava upravljanja. Upravitelji, prema savjetu svojih stručnjaka, definiraju što i kako činiti po pitanju ZNR. Unatoč činjenici da se savjetovanje s radnicima često ističe u specifikacijama sustava upravljanja, čini se kako je to u praksi više metoda uvjeravanja radnika da slušaju naredbe uprave nego istinski dijalog o ciljevima i sredstvima sustava upravljanja.

Međutim, klijenti sustava upravljanja su radnici (vidi str. 18). Njihovo zdravlje i sigurnost su u pitanju. Teško je zaključno prikazati učinke utjecaja radnika na ZNR (kao i većine intervencija/akcija u upravljanju zaštitom na radu). Pa ipak sva raspoloživa istraživanja pokazuju da je opsežno i snažno sudjelovanje radnika ključno za učinkovit i djelotvoran sustav upravljanja. U svom je pregledu i analizi ovog istraživanja Walters et al. (2005.) konstatirao sljedeće:

- sudjelovanje radnika je dobro za rješavanje problema u ZNR;
- ako uz to sudjelovanje postoji još i izabrani predstavnik za sigurnost (ili slično, kao npr. članovi zajedničkih odbora), rezultati ZNR se poboljšavaju; i
- ako se radnicima i predstavnicima za sigurnost pomogne pri formuliranju i prezentiranju njihovih stavova o ZNR kroz osposobljavanje i ostale oblike potpore od strane sindikata, sustav upravljanja postiže najbolje učinke za ZNR.

Savjetovanje/sudjelovanje stoga nije izbor između razgovora s radnicima (izravno sudjelovanje) ili njihovim izabranim predstavnicima (predstavničko sudjelovanje). Dobar sustav upravljanja mora definirati probleme, razviti najučinkovitija rješenja u vezi s troškovima te ih dobro provesti u praksi (Walters & Frick, 2000.). Međutim, poput pitanja „sigurnosti osoba” (sigurnost temeljena na ponašanju) i „sigurnosti mjesta” (prevencija u startu), pitanje sudjelovanja radnika nije najučinkovitije za poboljšanje zaštite na radu. Prevladavaju istraživanja – i propisi – koji podupiru ideju da upravljanje zaštitom na radu treba postaviti prioritete metode, sukladno hijerarhiji prevencije, uz snažan utjecaj radnika i njihovih predstavnika.

Činjenica da se u praksi sustav upravljanja fokusira više na ponašanju i savjetovanju „odozgo prema dolje” radi uvjeravanja radnika u odluke uprave uzrokovana je faktorima izvan sustava upravljanja. Na savjetovanje snažno utječu nacionalni industrijski odnosi te način na koji uprava prihvaća istinski dijalog s radnicima (vidi Quinlan, 1993.), što se opet

reflektira na to kako je savjetovanje u sustavu upravljanja zastupljeno u različitim zemljama. Isto tako čini se da postoji i snažna veza između motiva i svrhe sustava upravljanja za upravu te njihova savjetovanja s radnicima. Ako uprava želi poboljšati stvarnu zaštitu na radu – iz bilo kojih navedenih razloga – treba im dijalog s onima koji poznaju i proživljavaju uvjete rada.

Ali ako je glavna svrha smanjiti broj prijavljenih ozljeda i „spriječiti” nezgode kroz sigurnost temeljenu na ponašanju, nema puno smisla raspravljati o tome s radnicima. Štoviše, sigurnost temeljena na ponašanju može biti prijatna radničkom i sindikalnom utjecaju po pitanju ZNR i općenito. Poslodavci već dugo koriste upravljanje sigurnošću i propisane radne postupke kako bi kontrolirali radnike kao i njihovu sigurnost (Taksa, 1993.). Taj aspekt moći je važan i treba ga uzeti u obzir pri evaluaciji sustava upravljanja. U opsežnoj interakciji između uprave i radnika, uprava može koristiti svoje superiorne informacije i svoju kontrolu nad oblicima interakcije kako bi povećala svoju mentalnu i kulturnu kontrolu nad radnom snagom. Takav manipulativni model „sudjelovanja” također se može koristiti u svrhu rješavanja sindikata (Frick, 2004.b; Grenier, 1988.).

Sredstva, revizije, učenje i kontinuirano poboljšavanje

Sustavi upravljanja zaštitom na radu su, dakle, ovisni o ostalim politikama poduzeća i praksama upravljanja. Sustav upravljanja koji želi smanjiti kako zdravstvene tako i sigurnosne rizike stoga predstavlja izazov. Kako bi se približio tom cilju, dobrovoljni sustav upravljanja mora ići dalje od onoga što se traži u većini propisa vezanih za ZNR. Na primjer, Okvirna direktiva jednostavno naređuje poslodavcima uvođenje nekakvog upravljanja zaštitom na radu koje udovoljava svim njezinim ambicioznim zahtjevima (vidi str. 12). Ali težnja ka utopijskom cilju da ne postoje rizici na radnome mjestu zahtijeva detaljan organizacijski razvoj opće uprave većine poduzeća. Također se ni upravljanje kvalitetom zaštite na radu ne razlikuje od ostalih (jednako izazovnih) oblika upravljanja kvalitetom (Frick, 2004.a).

Da bi bio učinkovit sustav upravljanja ne treba samo biti orijentiran ka širim ciljevima ZNR, sa prevencijom „prema gore” i istinskim dijalogom s radnicima. Također treba dovoljno sredstava. Poput ostalih ambicioznih ciljeva, ni bolja ZNR nije besplatna. Sredstva za pokrivanje troškova poboljšanja zaštite na radu – tehničke i organizacijske promjene a ne samo postupci ponašanja – predstavljaju najveći problem financiranja. Brojni sukobi se vode oko pitanja koliko koštaju različita poboljšanja. Međutim, jednako važni su i vrijeme i sposobnost kako uprave tako i uključenih radnika. Bez značajnog napora i znanja o tome što se radi, nema dobrog upravljanja kvalitetom zaštite na radu. A kako se pri sustavu upravljanja radi o zaštiti na radu radnika i njima treba dati dovoljno

vremena i osposobljavanja kako bi bili potpuno i konstruktivno uključeni (o čemu smo već raspravljali u tekstu).

Takva potreba za sposobnostima ponekad se spominje u službenoj regulativi i informacijama o upravljanju zaštitom na radu. To je jedna od stavki u Okvirnoj direktivi, ali se o tome kao ni o potrebi da uprava odvoji dovoljno vremena ne raspravlja puno kada je u pitanju obvezno upravljanje zaštitom na radu (Frick, 2006.). Norveški i švedski propisi o upravljanju ZNR su iznimke (AFS, 2001.). U njima je navedeno da poslodavci moraju dodijeliti dovoljan broj osoba s dovoljno vremena, sposobnosti, sredstava i ovlasti kako bi se bavili rizicima za zdravlje i sigurnost na radu. Međutim, literatura o dobrovoljnim sustavima upravljanja općenito sadrži realističniji pogled na teškoće vezane za upravljanje zaštitom na radu. Dalrymple et al. (ibid) ističe, da bi se smatrao sustavom upravljanja, upravljanje ZNR mora uključiti sekundarni krug učenja sastavljen od revizije, osposobljavanja i kontinuiranog poboljšanja sustava upravljanja. To je, naravno, isto kao i kod drugih sustava upravljanja kvalitetom (poput sustava ISO 9000).

U gornjem tekstu smo raspravljali o mjerenjima rezultata sustava upravljanja. Međutim, mjerenje rezultata sustava upravljanja vezanih za ZNR također predstavlja i osnovu za evaluaciju njegove učinkovitosti kao sustava upravljanja. Bolja ventilacija nije isto što i ciklus kvalitete u borbi protiv zagađenja zraka. Taj je proces ipak samo utoliko dobar ukoliko rezultira takvim poboljšanjima. Evaluacija – bila to vanjska revizija ili unutarnja kontrola – koja gleda samo proces sustava upravljanja a ne i njegove rezultate, može stoga biti prije varava negoli korisna u poboljšanju sustava upravljanja s ciljem smanjenja rizika za zdravlje i sigurnost na radu. A po pitanju mjerenja učinaka na ZNR, sustavno i potpuno sudjelovanje radnika je ključno za povratne informacije i kontinuirano poboljšanje samog sustava upravljanja.

Gotovo svi sustavi upravljanja u načelu prepoznaju potrebu za revizijom i poboljšanjem. Pa ipak je i po tom pitanju praksa drukčija. Smjernice MOR-a navode da radnici i njihovi predstavnici moraju biti uključeni u sve aspekte sustava upravljanja, uključujući i izbor revizije te davanje uputa osobama zaduženim za reviziju sustava upravljanja. Sustav OHSAS 18001 s druge strane ističe kako se takvi revizori biraju na temelju njihove stručnosti i objektivnosti, kao da bi se to prije postiglo kada bi sama uprava odlučivala o revizorima nego kad bi i radnici bili uključeni u proces izbora. Jednako ozbiljna je i činjenica da se učinkovitost veoma često evaluira na temelju broja prijavljenih ozljeda s kojim se može i manipulirati. To također vrijedi i za sustave upravljanja od strane agencija za ZNR čiji je izričiti cilj smanjenje zdravstvenih rizika na radu (Frick, 2004.b; OSHA nedatirano).

Sažetak rizika dobrovoljnih sustava upravljanja zaštitom na radu

Stvarnost je znatno kompleksnija od jednostavne tvrdnje da je obvezno upravljanje zaštitom na radu dobro a da su dobrovoljni sustavi upravljanja loši. Negativna konotacija dobrovoljnih sustava upravljanja je umjetni scenarij najgoreg slučaja, sastavljan od problematičnih aspekata različitih sustava upravljanja zaštitom na radu. Važno je kao temelj buduće rasprave te kao upozorenje na moguće probleme u stvarnim dobrovoljnim sustavima. Međutim, puno je toga i dobro u dobrovoljnim sustavima. Oni obično ističu da se, radi poboljšanja zaštite na radu, uprava poduzeća mora posvetiti zaštiti na radu te nadzirati i ponašanje i rezultate linijskih upravitelja i radnika. A kompleksne upute o tome kako organizirati upravljanje zaštitom na radu – npr. pri različitim standardima sustava upravljanja – su potrebne u velikim organizacijama ili mjestima visokog rizika. A sa svoje strane, obvezni propisi mogu biti prekratki i općeniti da bi osigurali učinkovito vodstvo u brojnim slučajevima u praksi. Provedba teoretski dobrog obveznog upravljanja zaštitom na radu također je u praksi više ili manje manjkava. Pravo na papiru se rijetko u potpunosti primjenjuje kao pravo u praksi. I kod obveznog upravljanja zaštitom na radu i kod dobrovoljnog sustava upravljanja, lokalna interpretacija i provedba su, stoga, važnije od onoga odakle počinje formalno upravljanje ili sustav upravljanja zaštitom na radu.

Potreba evaluiranja sustava upravljanja uglavnom prema njegovim rezultatima ne znači da ne mogu postojati neki njegovi aspekti koji odstupaju od preventivnih načela instrumenata kao što je Okvirna direktiva EU. Osim u slučaju sigurnosti temeljene na ponašanju radnika, ta su odstupanja rjeđa u specifikacijama sustava upravljanja a češća u objašnjenjima i tumačenjima njihove prakse. Možemo sažeti ove razlike između praksi sustava upravljanja i zahtjeva reguliranog upravljanja zaštitom na radu (koji su, međutim, u praksi također manje dobro provedeni) na sljedeći način:

- 1. Primjena:** dobrovoljni sustavi upravljanja uglavnom se promoviraju u velikim organizacijama, tj. samo malom dijelu svih poslodavaca koji se moraju pridržavati propisa o upravljanju zaštitom na radu.
- 2. Specifikacija:** gotovo svi sustavi upravljanja sastoje se od kompleksne strukture velikog broja zahtjeva često modeliranih prema sustavu ISO 9000. Propisi o upravljanju zaštitom na radu naspram toga moraju biti razumljivi i pristupačni za provođenje i malim poslodavcima.

Stoga su obično ograničeni na manji broj načela za sustavno upravljanje zaštitom na radu (npr. AFS, 2001.). Postoje i pojednostavljene verzije sustava upravljanja za primjenu u manjim organizacijama. Pa ipak kada, primjerice, Ramirez et al. (ibid) promatraju sustave upravljanja u malim poduzećima u Središnjoj Americi, oni koriste taj pojam u sasvim drukčijem i mnogo jednostavnijem obliku nego, na primjer, za sustav OHSAS 18001.

- 3. Certifikacija:** primarni cilj gotovo svih sustava upravljanja je formalni certifikat ili neki drugi dokument priznavanja i odobravanja od strane vanjske revizije. Međutim, pravno poštovanje propisa o upravljanju zaštitom na radu nikada se ne može osigurati unaprijed. Može ga samo testirati inspekcija rada te naposljetku o njemu odlučivati sud.
- 4. Ciljevi:** sustav upravljanja može se certificirati ako prođe reviziju o tome sadrži li odgovarajuće postupke. Cilj obveznog upravljanja zaštitom na radu je naspram toga ukloniti ili barem smanjiti rizike za zdravlje i sigurnost na radu. Stoga se njihovi postupci nikada ne mogu evaluirati sami po sebi, već su samo utoliko dobri ukoliko poboljšavaju zaštitu na radu.
- 5. Opseg zaštite na radu:** većina dobrovoljnih sustava upravljanja zahtijeva poštovanje nacionalnih propisa koji gotovo posvuda definiraju zaštitu na radu poprilično općenito kako bi barem uključili faktore poput kemijskih i ergonomskih rizika. A u sklopu Europske Unije to uključuje i organizacijske rizike i psihosocijalne učinke na zdravlje. Međutim, objašnjenje i primjeri kako treba provesti dobrovoljne sustave upravljanja imaju tendenciju smanjiti njihov opseg te se uglavnom fokusirati na sigurnost od nezgoda.
- 6. Mjerenje rezultata:** sustavi upravljanja često se evaluiraju prema stopama nezgoda, izvještajima o izgubljenom radnom vremenu zbog ozljeda i/ili slučajevima kompenzacije radnicima – koji su relativni naspram stopa ostalih u istoj industriji. Ono na čemu se zapravo temelji prevencija u zaštiti na radu je ponašanje radnika vezano za prijavljivanje ozljeda, tužbe i/ili izostanak s rada uglavnom ili u potpunosti zbog nezgoda. Obvezno upravljanje zaštitom na radu može se mjeriti samo na temelju njegovih navedenih ciljeva, razine izloženosti širokom spektru mogućih rizika za zdravlje i sigurnost na radu.
- 7. Strategije prevencije:** osim u slučaju sigurnosti temeljene na ponašanju, specifikacija sustava upravljanja navodi da se prioritet treba staviti na prevenciju „prema gore” kroz upravljanje i organizacijske kontrole, uglavnom kako bi se uklonili rizici u startu. Pa ipak oni rijetko kad izričito propisuju hijerarhiju prevencije iz Okvirne direktive, npr. ne u sustavu OHSAS 18001. A njihove opisane prakse uglavnom se svode na snažni fokus na „prevenciju” kroz kontrolu „sigurnog” ponašanja radnika.
- 8. Predstavljanje i sudjelovanje radnika:** kod sustava upravljanja postoji ambivalentnost i u ovome, između njihovih specifikacija i opisanih praksi. U slučaju praksi, sudjelovanje/savjetovanje je djelomično

sredstvo kojim uprava prikuplja informacije od radnika, a često je naglasak na komunikaciji i motivaciji odozgo prema dolje kako bi se natjeralo radnike na poštovanje odluka i mjera uprave po pitanju zaštite na radu. Sustavi upravljanja ne uključuju pravo radnika da utječu na kreiranje i evaluaciju/poboljšanje sustava upravljanja.

9. Revizija i kontinuirano poboljšavanje: u vezi s ovim pitanjem dobrovoljni sustavi upravljanja idu dalje od većine instrumenata obaveznog upravljanja zaštitom na radu, npr. Okvirne direktive. Oni koriste načela upravljanja kvalitetom i priznaju da takvo upravljanje nikada neće biti savršeno te da će uvijek trebati poboljšanja. Međutim, glavni problem je što su samokritična revizija i poboljšanja veoma često ograničena na smanjenje broja prijavljenih ozljeda i izostataka s rada zbog nezgoda. Gotovo da se ne spominje kontinuirano poboljšavanje radi smanjenja izloženosti zdravstvenim rizicima.

Popis literature

- AFS (2001.) *AFS 2001:1. Systematic Work Environment Management Provisions of the Swedish Work Environment Authority on Systematic Work Environment Management, together with General Recommendations on the implementation of the Provisions (Propisi o sustavnom upravljanju radnim okruženjem Švedske agencije za zaštitu radnog okruženje o sustavnom upravljanju radnim okruženjem i općim preporukama o provedbi propisa)*. www.av.se/inenglish/lawandjustice/provisions/ [datum pristupa: 26.11.2010.]
- Arbetarskydd (2004.) [Članci o fatalnoj nesreći u poduzeću Stena Gotthard i o DNV-ovom certificiranju njihovog sustava upravljanja zaštitom na radu] (na švedskom jeziku), *Tidningen Arbetarskydd*, (2), 22; (4), 7; (12), 20-21.
- Arbetsmiljöinspektionen (2003.) *Inspektionsmeddelande: Besked om resultat av inspektion - Stena Gotthard Atervinning AB* (Izveštaj o inspekciji u poduzeću Stena Gotthard Recycling, tj. istraga nakon fatalne nesreće), Gothenburg: Inspekcija rada.
- Bebek, E. i M. Viegas (2005.) „A healthy business“ („Zdravo poslovanje“), *Quality World Magazine*, 31 (1), 10-14.
- Bennet, D. (2002.) „Health and safety management systems: liability of asset?“ („Sustavi upravljanja zaštitom na radu: obveza ili prednost?“), *Journal of Public Health Policy*, 23 (2), 153-171.
- Bird, F. i R. Loftus (1976.) *Loss control management* (Upravljanje kontrolom gubitka), Loganville, Ga.: Institute Press.
- Blewett, V. (1989.) *Managing health and safety at work (Upravljanje zaštitom na radu)*, Adelaide: WorkCover Corporation.
- BSI (1996.) BS 8800:1996. *Guide to occupational health and safety management systems (Vodič kroz sustave upravljanja zaštitom na radu)*, London: Britanski institut za standarde (BSI).
- CAW (2006.) *Occupational health and safety. Loss control - 5-Star program. (Zaštita na radu. Kontrola gubitka – program 5-Star)* www.caw.ca/en/7208.htm [datum pristupa: 26.11.2010.]
- Dalrymple, H., C. Redinger, D. Dyjack, S. Levine i Z. Mansdorf (1998.) *Occupational health and safety management system: review and analysis of international, national, and regional systems; and proposal for a new international document (Sustav upravljanja zaštitom na radu: pregled i analiza međunarodnih, nacionalnih i regionalnih sustava i prijedlog novog međunarodnog dokumenta)*, Izveštaj IOHA-e Međunarodnom uredu rada, Ženeva: Međunarodni ured rada.
- Dotson, K. (1996.) „An international safety and health measurement strategy: corporate programs, systems and results“ („Međunarodna strategija mjerenja zaštite na radu: korporativni programi, sustavi i rezultati“), *Journal of Occupational Health and Safety - Australia and New Zealand*, 12 (6), 669-678.
- Doyle, J. (1991.) *Hold the applause: a case study of corporate environmentalism as practiced at DuPont (Zadržite pljesak: studija slučaja korporativne zaštite okoliša kako je provode u poduzeću DuPont)*, Washington, DC: Friends of the Earth.
- DuPont (2007.) www2.dupont.com [datum pristupa: 09.12.2007.]

- Dwyer, T. (ed.) (2006.) *Occupational safety and health in Brazil (Zaštita na radu u Brazilu)*, Stockholm: Švedska udruga za razvoj zaštite na radu i zaštite okoliša. www.ufa.se/publikationer/OSHD8.pdf. [datum pristupa: 26.11.2010.]
- Eisner, H.S. i J.P. Leger (1988.) „The international safety rating system in South African mining“ („Međunarodni sustav procjene sigurnosti u rudnicima Južne Afrike“), *Journal of Occupational Accidents*, 10 (2), 141-160.
- Frick, K. (2004.a) „Organisational development for occupational health and safety management“ („Organizacijski razvoj za upravljanje zaštitom na radu“), u E. Bluff, N. Gunningham i R. Johnstone (eds.) *OHS regulation for the 21st century (Propisi o zaštiti na radu za 21. stoljeće)*, Sydney: Federation Press, 43-67.
- Frick, K. (2004.b) „Too much ambivalence in Australian OHS policies?“ („Previše ambivalentnosti u australskim politikama zaštite na radu?“), *Journal of Occupational Health and Safety - Australia and New Zealand*, 20 (5), 395-400.
- Frick, K. (2006.) „EU's legal standard on risk assessment“ („Pravni standard EU o procjeni rizika“), u W. Karwoski (ed.) *Handbook of standards and guidelines in ergonomics and human factors (Priručnik o standardima i smjernicama o ergonomiji i ljudskim faktorima)*, Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Frick, K., P.L. Jensen, M. Quinlan i T. Wilthagen (eds.) (2000.) *Systematic occupational health and safety management: perspectives on an international development (Sustavno upravljanje zaštitom na radu: perspektive o međunarodnom razvoju)*, Amsterdam: Pergamon.
- Frick, K. i G. Zwetsloot (2007.) „From safety management to corporate citizenship: an overview of approaches to managing health“ („Od upravljanja sigurnošću do korporativnog građanskog prava: pregled pristupa u upravljanju zdravljem“), u U. Johansson, G. Ahonen i R. Roslender (eds.) *Work health and management control (Kontrola zdravlja na radu i upravljanja)*, Stockholm: Thomson Fakta, 99-134.
- Gallagher, C., E. Underhill i M. Rimmer (2001.) *Occupational health and safety management systems: a review of their effectiveness in securing healthy and safe workplaces (Sustavi upravljanja zaštitom na radu: pregled njihove učinkovitosti u osiguranju zdravih i sigurnih radnih mjesta)*, Sydney: Nacionalno poverenje za zaštitu na radu.
- Grenier, G.J. (1988.) *Inhuman relations: quality circles and anti-unionism in American industry (Neljudski odnosi: krugovi kvalitete i anti-sindikalizam u američkoj industriji)*, Philadelphia: Temple University Press.
- Heinrich, H.W. (1931.) *Industrial accident prevention: a scientific approach (Prevenција nezgoda u industriji: znanstveni pristup)*, 2. izdanje, New York: McGraw-Hill.
- Hopkins, A. (2000.) *Lessons from Longford: the Esso gas plant explosion (Lekcije iz Longforda: eksplozija plinare Esso)*, Sydney: CCH Australia.
- Hopkins, A. (2005.) „What are we to make of safe behaviour programs?“ („Što učiniti s programima o sigurnom ponašanju?“), Radni dokument br. 36, Canberra: Australsko nacionalno sveučilište, Nacionalni istraživački centar za propise o zaštiti na radu. <http://dSPACE.anu.edu.au/bitstream/1885/43176/1/hopkins36.pdf> [datum pristupa: 26.11.2010.]

- ILO (2001.) *Guidelines on occupational safety and health management systems (Smjernice o sustavima upravljanja zaštitom na radu)*, ILO-OSH 2001, Ženeva: Međunarodni ured rada.
- Industriens Branchearbejdsmiljøråd (2005) Klar til DS/OSHAS 18001. *Arbejdsmiljø i træ-og møbelindustrien* [Spremi za sustav OHSAS 18001. *Radno okruženje u drvenoj industriji i industriji namještaja*], København: Industriens Branchearbejdsmiljøråd.
- Kogi K. (2006.) „Advances in participatory occupational health aimed at good practices in small enterprises and the informal sectors” („Napredak u participativnom zdravlju na radu s ciljem dobrih praksi u malim poduzećima i neformalnom sektoru”), *Industrial Health*, 44 (1), 31-34.
- Krause, T. (1997.) *The behaviour-based safety process: managing involvement for an injury-free culture (Sigurnosni proces temeljen na ponašanju: upravljanje uključenosti za kulturu bez ozljeda)*, 2. izdanje, New York: John Wiley & Sons.
- Mathiason, K. (2006.) „Clean bill of health or whitewash?” („Potvrda o zdravlju ili zataškavanje?”), *The Observer*, 11. lipnja 2006.
- National COSH (2006.) *Workplace health and safety dirty dozen report (Izveštaj o prljavih dvanaest po pitanju zaštite na radu)*, Nacionalno vijeće za zaštitu na radu (National COSH). www.coshnetwork.org. [datum pristupa: 26. 11. 2010.]
- NSCA (1995.) *The NSCA 5-star health and safety management system (Sustav upravljanja zaštitom na radu NSCA 5-Star)*, 2. verzija, Mascot, NSW: Australско nacionalno vijeće za sigurnost (NSCA).
- OHSAS 18001 (2006.) *OHSAS 18001 Occupational health and safety zone (OHSAS 18001 Zona zaštite na radu)*. www.ohsas-18001-occupational-health-and-safety.com. [datum pristupa: 26.11.2010.]
- OSHA (nedatirano, ali najkasnije 1996.) *Voluntary Protection Programs (VPP): self-assessment checklist (Programi dobrovoljne zaštite (VPP): kontrolna lista za samoprocjenu)*, Washington, DC: Agencija za zaštitu na radu (OSHA).
- OSHA (1989.) *Voluntary Protection Programs (Programi dobrovoljne zaštite)*, Washington, DC: Agencija za zaštitu na radu (OSHA).
- Pokinska, B. (2003.) *Behind the ISO 9000 and ISO 14000 certificates: an investigation of quality and environmental management practices in Swedish organisations (Iza potvrda ISO 9000 i ISO 14000: istraga o praksama upravljanja kvalitetom i zaštitom okoliša u švedskim organizacijama)*, Linköping Studij znanosti i tehnologije, Disertacija br. 1032, Sveučilište Linköping.
- Quinlan, M. (1993.) „The industrial relations of occupational health and safety” („Industrijski odnosi u zaštiti na radu), u M. Quinlan (ed.) *Work and health, the origins, management and regulation of occupational illness (Rad i zdravlje, porijeklo, upravljanje i propisi vezani za zdravlje na radu)*, Melbourne: Macmillan Education.
- Ramirez, L., S. Peraza i N. Pettersson (2006.) SALTRA: *Workshop on OHS management systems (SALTRA: Radionica o sustavima upravljanja zaštitom na radu)*, El Salvador, 5. – 8. veljače 2006., Stockholm: Nacionalni institut za radni život.
- Rosenman, K., A. Kalush, M. Reilly, J. Gardiner, M. Reeves i Z. Luo (2006.) „How much work-related injury and illness is missed by the current national surveillance

- system?" („Koliko ozljeda i bolesti uzrokovanih radom promakne našem postojećem nacionalnom sustavu za nadzor?"), *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 48 (4), 357-365.
- Saksvik, P.O. i M. Quinlan (2003.) „Regulating systematic occupational health and safety management: comparing the Norwegian and Australian experience" („Reguliranje sustavnog upravljanja zaštitom na radu: usporedba norveškog i australskog iskustva"), *Relations industrielles / Industrial Relations*, 58 (1), 33-59.
- Su, T., W. Tsai i Y. Yu (2005.) „An integrated approach for improving occupational health and safety management: the voluntary protection program in Taiwan" („Integrirani pristup boljem upravljanju zaštitom na radu: dobrovoljni program zaštite na Tajvanu"), *Journal of Occupational Health*, 47 (3), 270-276.
- Taksa, L. (1993.) *All a matter of timing: the diffusion of scientific management in New South Wales prior to 1921 (Sve je pitanje pravog vremena: difuzija znanstvenog upravljanja u Novom Južnom Walesu prije 1921. g.)*, neobjavljena doktorska disertacija, Sydney: Sveučilište u Novom Južnom Walesu.
- Tombs, S. (2006.) „Why work-related deaths don't count" („Zašto se smrtni slučajevi na radu ne broje"), *CCA Corporate Crime Update*, ljeeto 2006.
- Top, W. (2006.) *Safety and loss control management and the international safety rating system (Sigurnost, upravljanje kontrolom gubitka i međunarodni sustav procjene sigurnosti)*. www.topves.nl [datum pristupa: 26.11.2010.]
- UAW (1987.) „Occupational health and safety. Right to know - Right to health: falsification of injury reports, a national scandal" („Zaštita na radu. Pravo na znanje – pravo na zdravlje: krivotvorenje izvještaja o ozljedama, nacionalni skandal"), *Newsletter*, lipanj 1987., Detroit: Udruga radnika u automobilskoj industriji (UAW).
- USW (2005.) *Not walking the talk: Dupont's untold safety failures (Neprovođenje teorije u praksi: Dupontove neobjavljene sigurnosne pogreške)*, Udruga radnika čeličana (USW), rujan 2005.
- Vogel, L. (1994.) *Prevention at the workplace: an initial review of how the 1989 Community framework directive is being implemented (Prevenција na radnom mjestu: početni pregled načina na koji se provodi okvirna direktiva Zajednice iz 1989. godine)*, Bruxelles: Europski sindikalni tehnički ured za zdravlje i sigurnost.
- von Bertalanffy, L. (1968.) *General system theory: foundations, development, applications (Teorija općeg sustava: temelji, razvoj, primjena)*, New York: George Braziller.
- VWA (2002.) *SafetyMAP: auditing health and safety management systems (Safety MAP: revizija sustava upravljanja zaštitom na radu)*, 4. izdanje, Melbourne: Victorian WorkCover Authority.
- Walters, D. (ed.) (2002.) *Regulating health and safety management in the European Union: a study of the dynamics of change (Regulacija upravljanja zaštitom na radu u Europskoj uniji: studija o dinamiци promjene)*, Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. i K. Frick (2000.) „Worker participation and the management of occupational health and safety: reinforcing or conflicting strategies?" („Sudjelovanje

- radnika i upravljanje zaštitom na radu: strategije jačanja ili sukobljavanja?"), u K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan i T. Wilthagen (eds.) *Systematic occupational health and safety management: perspectives on an international development (Sustavno upravljanje zaštitom na radu: perspektive međunarodnog razvoja)*, Amsterdam: Pergamon.
- Walters, D., T. Nichols, J. Connor, A. Tasiran i S. Cam (2005.) *The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety (Uloga i učinkovitost predstavnika radnika za sigurnost u oblikovanju zaštite na radu)*, Istraživački izvještaj br. 363, Sudbury: HSE books. <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr363.pdf> [datum pristupa: 26.11.2010.]
- Wikman, A. (2006.) „Reliability, validity and true values in surveys" („Pouzdanost, važnost i prave vrijednosti anketa"), *Social Indicators Research*, 78 (1), 85-110.
- Zoller, H. (2003.) „Health on the line: identity and disciplinary control in employee occupational health and safety discourse" („Zdravlje u pitanju: identitet i disciplinska kontrola u raspravi o zaštiti na radu radnika"), *Journal of Applied Communication Research*, 31 (2), 118-139.
- Zwetsloot, G. (2000.) „Development and debates on OHSM system standardisation and certification" („Razvoj i rasprave o standardizaciji i certifikaciji sustava upravljanja zaštitom na radu"), u K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan i T. Wilthagen (eds.) *Systematic occupational health and safety management: perspectives on an international development (Sustavno upravljanje zaštitom na radu: perspektive međunarodnog razvoja)*, Amsterdam: Pergamon.



SSSH – Savez samostalnih
sindikata Hrvatske

Trg kralja Petra Krešimira
IV. br. 2

HR – 10000 Zagreb

Tel.: + 385 1 4655 013

Fax.: + 385 1 4655 040

e-mail: sssh@sssh.hr

<http://www.sssh.hr>

etui.