

Uzasadnienie

Warunkami i ochroną pracy w Polsce zajmuje się wiele podmiotów, w tym przede wszystkim organy nadzoru nad warunkami pracy (Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Dozoru Technicznego) oraz Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy zwany dalej „Instytutem” w zakresie oceny warunków pracy i kryteriów osiągnięcia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także Instytut Medycyny Pracy w zakresie rozpoznawania i rejestracji chorób zawodowych.

Ponadto na warunki bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce mają również wpływ działania – w węższych i specyficznych zakresach – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, czy Inspekcja Transportu Drogowego.

Na poziomie lokalnym działają jednostki terenowe wymienionych instytucji oraz organy samorządowe. Integracja działań podejmowanych przez organy administracji państwowej, organy nadzoru nad warunkami pracy oraz partnerów społecznych, wykorzystująca ich potencjał organizacyjny, techniczny oraz wiedzę i doświadczenie ma wpływ na podniesienie celowości i skuteczności działań prewencyjnych.

Nieodzownym ogniwem warunkującym skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem i zdrowiem w pracy są także działania podejmowane przez pracodawców oraz aktywny udział pracowników angażowanych w zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa pracy, w tym w zakresie ograniczania ryzyka zawodowego. Dlatego też Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „Zakładem” od kilku lat prowadzi prewencję wypadkową, której celem jest zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1242, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą wypadkową”, do zadań Zakładu należy finansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń, w szczególności na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek.

Wysokość kwot przeznaczonych na dofinansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym systematycznie rośnie: z ok. 0,3 mln zł

w 2013 r. do 55,4 mln zł w 2016 r. Liczba projektów zrealizowanych w tych latach wzrosła z 7 w 2013 r. do 704 w 2016 r.

W latach 2013–2016 z dofinansowania projektów poprawiających warunki pracy i zwiększających bezpieczeństwo na konkretnych stanowiskach pracy skorzystało ponad 1 000 przedsiębiorstw. Każdy ze zrealizowanych projektów został oceniony pozytywnie pod kątem jego skuteczności i efektywności w zakresie ograniczania czynników niebezpiecznych, szkodliwych lub uciążliwych występujących w środowisku pracy. W ciągu 4 lat ponad 15 tysięcy (15 307) pracowników zostało objętych programem prowadzącym do poprawy bezpieczeństwa na stanowisku pracy. Stanowią oni średnio 26% wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach korzystających z dofinansowania Zakładu. W średnich przedsiębiorstwach pracownicy objęci programem stanowili ponad 27% wszystkich pracowników, w małych przedsiębiorstwach prawie 50%, natomiast w mikro przedsiębiorstwach ponad 67%.

Przepis art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy wypadkowej nie określa obecnie trybu wydatkowania środków finansowych na ten cel. Z uwagi na charakter środków przeznaczonych na dofinansowanie, tj. wydatkowanie środków publicznych i ich systematyczny wzrost, zasadne jest unormowanie trybu i zasad dofinansowania na poziomie aktu prawa powszechnie obowiązującego. Za wprowadzeniem tego rozwiązania, uwzględniając coraz wyższe kwoty przeznaczane na prewencję wypadkową, przemawia znajdujące uzasadnienie w normach konstytucyjnych dążenie do szczegółowej, pełnej regulacji w aktach prawa powszechnie obowiązującego zasad i trybu udzielania świadczeń ze środków publicznych.

Rada Ochrony Pracy przy Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej w swoim stanowisku w sprawie programów wspierania poprawy warunków pracy realizowanych przez Zakład w ramach funduszu prewencji wypadkowej, w tym dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, pozytywnie oceniła realizowany przez Zakład program dofinansowania. Rada Ochrony Pracy uznała za celowe kontynuowanie przez Zakład działań związanych z prewencją wypadkową oraz utrzymanie finansowania tych działań, na poziomie przewidzianym w ustawie wypadkowej. Jednocześnie podkreśliła konieczność wysokiego poziomu kompetencji ekspertów oceniających merytorycznie wnioski płatników składek o dofinansowanie oraz oceniających zrealizowane projekty przez powierzenie tych zadań przez Zakład w ramach horyzontalnej współpracy publicznej, stosownie do zadania ustawowego nałożonego na zamawiającego, którego rezultat nie przypada wyłącznie zamawiającemu.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy wypadkowej, zwanej dalej „ustawą nowelizującą” proponuje się określenie:

1. kwoty wydatków na prewencję wypadkową w wysokości od 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) – (art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej);
2. zasad konkursu o dofinansowanie dla płatnika składek działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej realizowanego przez Prezesa Zakładu (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej);
3. maksymalnej wysokości dofinansowania (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej);
4. zasad ustalania i ogłaszania regulaminu konkursu przez Prezesa Zakładu wraz z jego zakresem (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej);
5. warunków, które musi spełnić płatnik składek, by ubiegać się o dofinansowanie w ramach konkursu (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej);
6. zasad oceny wniosku przez Zakład (art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej);
7. podmiotu wspomagającego Zakład w realizacji zadania dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek – Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego (art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej);
8. zasad współpracy pomiędzy Zakładem a Instytutem oraz zadań Instytutu w zakresie oceny merytorycznej wniosku, kontroli projektu w trakcie jego realizacji i po jego zakończeniu oraz kontroli trwałości projektu (art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej).

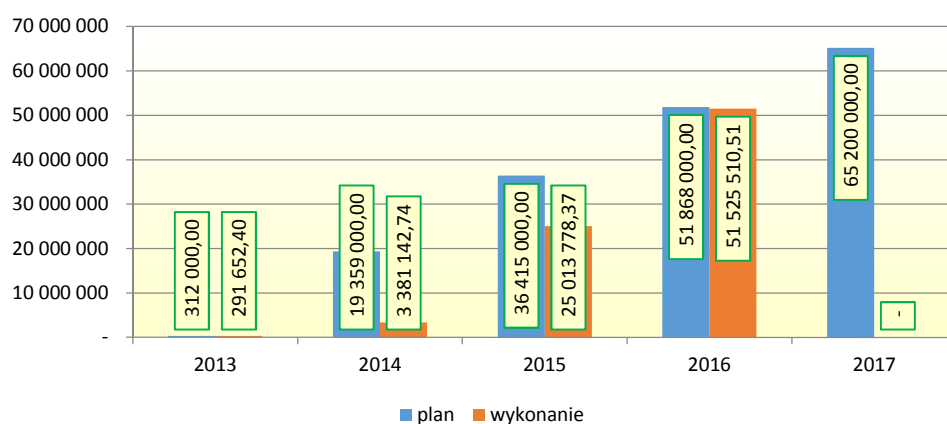
Realizacja przez Zakład Programu Dofinansowania Przedsiębiorstw, zwanego dalej „Programem”, dotyczącego dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek została oparta na następujących założeniach:

- jest to wsparcie celowe, nastawione na poprawę bezpieczeństwa w środowisku pracy,
- dofinansowanie jest inicjowane złożeniem wniosku przez płatnika składek,
- wysokość dofinansowania jest zróżnicowana, zarówno ze względu na podmiot ubiegający się o dofinansowanie, jak i przedmiot dofinansowania,
- wniosek ocenia ekspert z danej dziedziny, który kontroluje jego realizację oraz dokonuje odbioru końcowego,

- dofinansowanie jest realizowane na podstawie umowy zawartej przez Zakład z przedsiębiorcą, na ściśle określonych warunkach.

Ponadto przy opracowywaniu założeń do realizacji Programu, Zakład zobowiązany został do uwzględnienia źródła jego finansowania, tj. środki przeznaczone na dofinansowanie pochodzą z FUS i ich wydatkowanie podlega regulacjom określonym w ustawie o finansach publicznych¹, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przyznane środki są dedykowane i mogą być przeznaczone jedynie na realizację zaplanowanych przez wnioskodawców działań, które będą w sposób bezpośredni odnosić się do kwestii ograniczenia niekorzystnego oddziaływania określonych czynników ryzyka w miejscu pracy.

Wysokość kwot przeznaczonych na dofinansowanie oraz wykonanie w latach 2013 – 2017.



Z uwagi na bardzo duże zainteresowanie Programem ze strony pracodawców i coraz większą liczbę wpływających wniosków o dofinansowanie, które, ze względu na ograniczoną corocznie pulę środków finansowych, nie mogą być zrealizowane w danym roku, proponuje się wprowadzenie konkursu, corocznie ogłaszanego przez Prezesa Zakładu. Wybór projektów przygotowanych przez płatników składek objętych dofinansowaniem dokonywany będzie nie później niż do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie.

Prezes Zakładu, po zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu ustali regulamin konkursu o dofinansowanie, który określi m.in: rodzaj obszarów technicznych, termin, miejsce i formę składania wniosków, wzór wniosku, wzór umowy, kryteria oceny merytorycznej wniosków,

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)

kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów, sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu. Prezes Zakładu podaje do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej Zakładu w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o konkursie oraz regulamin konkursu, jego zmiany wraz z ich uzasadnieniem oraz termin, do którego są stosowane.

Złożone wnioski podlegają ocenie formalnej przez Zakład a następnie ocenie merytorycznej przez eksperta z dziedziny, która ma być przedmiotem działań naprawczych i prewencyjnych przedstawionych we wniosku. Po dokonaniu oceny merytorycznej zostanie utworzona lista rankingowa pozytywnie zaopiniowanych wniosków. Dofinansowanie wybranego w konkursie projektu nastąpi w drodze umowy o udzielenie dofinansowania zawartej pomiędzy Zakładem a płatnikiem składek, w ramach posiadanych przez Zakład środków finansowych na realizację projektu.

Ponadto ekspert dokonuje kontroli w trakcie realizacji projektu objętego programem dofinansowania oraz kontroli projektu po jego zakończeniu, a także kontroli trwałości projektu. W konkursie o dofinansowanie może brać udział płatnik składek, który nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne i podatków oraz nie znajduje się w stanie upadłości, pod zarządem komisarzy, w toku likwidacji, postępowania upadłościowego lub postępowania układowego z wierzycielem.

Płatnik składek może ubiegać się o dofinansowanie więcej niż jeden raz po upływie 3 lat od dnia wypłaty przez Zakład całości ostatniego dofinansowania.

W oparciu o zdobyte doświadczenie Zakładu w tym zakresie, należy wskazać, że przekazanie wniosków do oceny specjalistów posiadających niezbędną wiedzę jest konieczne ze względu na:

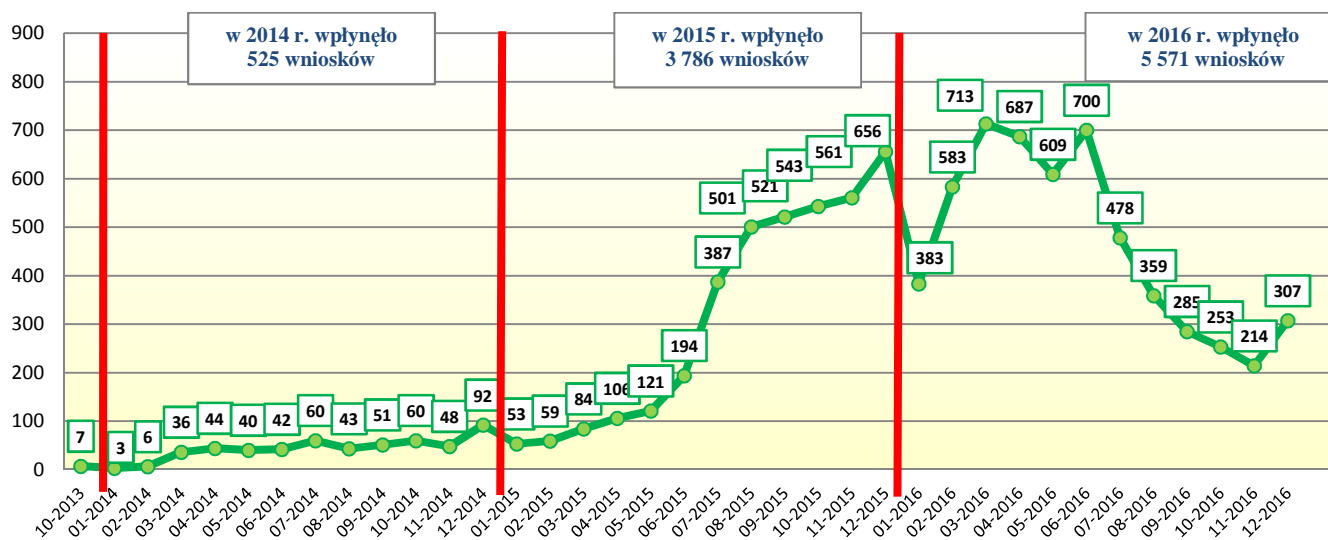
- specyfikę i charakter projektów, o których dofinansowanie ubiegają się płatnicy składek (Zakład nie dysponuje specjalistami, którzy mogliby ocenić zasadność dofinansowania działań przedstawionych w składanych wnioskach),
- eliminację wystąpienia ryzyka niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania dotyczącego dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek.

Kwestię tę podkreśla również Rada Ochrony Pracy, uznając za celowe zapewnienie wysokiego poziomu kompetencji ekspertów oceniających merytorycznie wnioski płatników składek o dofinansowanie oraz oceniających zrealizowane projekty przez powierzenie tych zadań przez

Zakład w ramach horyzontalnej współpracy publicznej, stosownie do zadania ustawowego nałożonego na zamawiającego, którego rezultat nie przypada wyłącznie zamawiającemu.

Poziom złożoności składanych wniosków, jak również ich liczba uniemożliwiają prawidłową realizację dofinansowania bez wsparcia specjalistów – ekspertów z różnych dziedzin technicznych.

Liczba wniosków, które wpłynęły do Zakładu od 2013 r. do 31 grudnia 2016 r.



W celu profesjonalnej obsługi składanych wniosków, w tym ich oceny i kontroli realizacji projektów objętych dofinansowaniem, pozyskiwani są specjaliści związani z odpowiednimi obszarami technicznymi, które dotyczą projektów opisanych w składanych wnioskach.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz zakres działania Instytutu, określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie nadania Centralnemu Instytutowi Ochrony Pracy statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. poz. 1606) zasadnym wydaje się, aby zadanie związane z oceną merytoryczną wniosków o dofinansowanie oraz oceną realizacji projektów było realizowane przez Instytut.

Instytut posiada status Państwowego Instytutu Badawczego. Jest podmiotem, do którego zadań statutowych należą m.in. działania związane z szeroko rozumianą ochroną pracy, w tym prowadzenie prac naukowych i rozwojowych w zakresie bezpieczeństwa i ergonomii pracy oraz wdrażanie ich wyników do praktyki w celu ograniczenia przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe, opracowywanie i opiniowanie standardów w zakresie ochrony pracy, opracowywanie analiz, ocen i ekspertyz.

Posiadane przez Instytut wieloletnie doświadczenie, kadra oraz zaplecze naukowe jest gwarancją wysokiej jakości przygotowywanych ocen wniosków i sprawozdań z realizacji projektów.

Jakość wydawanych opinii jest bardzo istotna, ze względu na to, że decyduje o przyznaniu konkretnych środków finansowych. Przy wydatkowaniu tych środków Zakład zobowiązany jest, na podstawie ustawy o finansach publicznych, do celowego i racjonalnego ich wydatkowania, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Współpraca z Instytutem zapewnia wysoką merytoryczną jakość ocen oraz eliminuje ryzyko niecelowego wydatkowania środków publicznych.

Należy bowiem przypomnieć, że 2013 r. to okres tworzenia Programu, przeprowadzenia pilotażu oraz korygowania Programu, na podstawie wniosków z niego wynikających, m.in. modyfikacji poziomu dofinansowania, który zróżnicowany jest ze względu na wielkość przedsiębiorstwa i rodzaj projektu. Dzięki współpracy z Państwową Inspekcją Pracy do Zakładu wpłynęło 7 wniosków o dofinansowanie, które uzyskały pozytywną opinię eksperta i zostały dofinansowane. W tym samym roku projekty te zostały odebrane.

Natomiast w 2014 r. do Zakładu wpłynęło 525 wniosków o dofinansowanie projektów. W większości przypadków wnioski te zawierały błędy formalne lub merytoryczne, które wymagały korekty. Ze względu na powtarzające się błędy popełniane przez wnioskodawców, Zakład opracował dodatkowe dokumenty objaśniające jak poprawnie przygotować wniosek. W rezultacie w 2014 r. udzielono wsparcia 57 przedsiębiorcom na łączną kwotę około 3,3 mln zł.

W 2015 r. Zakład rozpoczął wzmoczoną akcję informacyjną na temat możliwości uzyskania wsparcia ze środków funduszu wypadkowego, która przybrała między innymi formę kampanii medialnej (emisja spotu „ZUS dla firm” w stacjach telewizyjnych TVP1, TVP2, TVP INFO, Polsat, TVN 24 – na przełomie czerwca i lipca), jak również Zakład uczestniczył w wielu konferencjach i spotkaniach z płatnikami składek. Akcja informacyjna zaowocowała zwiększoną liczbą wpływających wniosków o dofinansowanie projektów. W okresie pomiędzy styczniem a grudniem 2015 r. liczba wniosków wpływających od płatników składek w okresie miesiąca zwiększyła się ponad 10-krotnie.

Do 31 grudnia 2015 r. wpłynęło ponad 4 300 wniosków. Nadal wiele z nich zawierało błędy formalne oraz merytoryczne i wymagało korekty. Z 438 wnioskodawcami, których projekty uzyskały pozytywną ocenę eksperta zawarto umowy. Na dofinansowanie wydatkowano w 2015 r. ponad 25 mln zł.

Na poprawę jakości składanych wniosków wpływ miało kilka czynników:

- opracowanie i zamieszczenie na stronie internetowej Zakładu „Wyjaśnień dotyczących wniosku o dofinansowanie projektu”, które zawierały szczegółowe informacje nt. Programu dofinansowania, instrukcję wypełnienia wniosku, przykłady najczęściej zadawanych pytań i popełnianych błędów wraz z poprawnymi odpowiedziami,
- konsultacje telefoniczne udzielane wnioskodawcom bezpośrednio przez pracowników Departamentu Prewencji i Rehabilitacji Zakładu (ok. 90 połączeń telefonicznych dziennie),
- konsultacje mailowe,
- podniesienie u potencjalnych wnioskodawców poziomu wiedzy na temat istoty Programu oraz działań na jakie można uzyskać wsparcie finansowe,
- coraz bardziej świadome korzystanie przez pracodawców przy przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie z wiedzy pracowników służby bhp, z którymi konsultowali m.in. zakres projektów mających poprawić bezpieczeństwo na konkretnych stanowiskach pracy w prowadzonych przedsiębiorstwach.

W wyniku prowadzonej kampanii informacyjnej nt. Programu, zainteresowanie było tak duże, że liczba wniosków, które wpłynęły do Zakładu do 31 grudnia 2016 r. przekroczyła 9 000.

Ze względu na liczbę złożonych do Zakładu wniosków oraz wysokość kwoty przeznaczonej na dofinansowanie płatników składek w 2016 r. dofinansowano przede wszystkim realizację projektów w mikro i małych przedsiębiorstwach, których ostatnie, poprawne wersje wniosków wpłynęły do stycznia 2016 r. Podpisano 570 umów i wydatkowano na dofinansowanie w 2016 r. ponad 51 mln zł.

W ramach umów z Instytutem do oceny merytorycznej przekazanych było 2 478 wniosków, w tym:

- do I oceny 1 813 wniosków,
- do II oceny 568 wniosków,
- do III oceny 97 wnioski.

Oceny te miały różny status, część z nich otrzymała kwalifikację pozytywną, część negatywną a część zalecenia do modyfikacji, co oznacza, że wniosek wymagał korekty i ponownego przekazania do oceny eksperta.

Niezwykle ważną kwestią przy tak dynamicznie realizowanym Programie jest odpowiednia liczba ekspertów, którzy dokonują ocen wniosków, z podkreśleniem, że eksperci ci muszą posiadać kwalifikacje z wielu obszarów technicznych, zgodnie z działaniami, których wnioski dotyczą.

Łącznie Instytut w latach 2015-2016 dokonał ocen 1 526 projektów, które otrzymały kwalifikację pozytywną lub negatywną, z czego:

- w 2015 r. kwalifikację pozytywną otrzymało 628 projektów a negatywną 37,
- w 2016 r. kwalifikację pozytywną otrzymało 776 projektów a negatywną 85.

Dodatkowo do odbioru końcowego projektu zostało przekazanych blisko 900 projektów. Spiętrzenie prac i konieczność zagwarantowania adekwatnej do potrzeb liczby ekspertów, nastąpiło w miesiącach lipiec-sierpień 2016 r. (przeprowadzono 215 odbiorów projektów) oraz w okresie listopad-grudzień 2016 r. (odebrano 215 projektów).

Instytut wykonując zlecone zadania, realizował je terminowo (ocena wniosków zajmowała od 1 do 15 dni kalendarzowych, natomiast odbiór projektów od 4 do 24 dni kalendarzowych).

Przy tak rzetelnym i terminowym realizowaniu zleczonych zgodnie z umową zadań, Instytut udzielał dodatkowo odpowiedzi oraz konsultacji telefonicznych i mailowych w przypadku np. konieczności dokonania zmian w dofinansowywanym projekcie, które miały wpływ na osiągnięcie zamierzonych rezultatów lub pytań dotyczących wstępnej oceny kwalifikowalności zaplanowanych przez wnioskodawcę działań.

Zgodnie z projektowaną regulacją Zakład będzie zlecać wykonywanie określonych działań Instytutowi na podstawie zawartej umowy (art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej). Wysokość stawki jednostkowej za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu obejmujące: ocenę merytoryczną wniosku o dofinansowanie, kontrolę projektu w trakcie jego realizacji, kontrolę projektu po jego zakończeniu, kontrolę trwałości projektu będzie wynosić maksymalnie 200% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, powiększonej o należny podatek od towarów i usług VAT. Na mocy projektowanych przepisów Zakład będzie kontrolować działania prowadzone przez Instytut w ramach realizacji umowy.

Podsumowując, skala dofinansowania realizowanego przez Zakład (70,459 mln zł do rozdysponowania w 2017 r. na dofinansowanie, mając na względzie fakt, że kwota ta będzie rosła w latach następnych), liczba wniosków przekazywanych do oceny, liczba odbiorów projektów, wsparcie merytoryczne przy odpowiedziach udzielanych wnioskodawcom oraz źródło finansowania (FUS) przemawiają za tym, aby przepisy ustawowe szczegółowo określały sposób wyboru projektów oraz warunki dofinansowania a Instytut stanowił wsparcie dla Zakładu przy realizacji zadania dotyczącego dofinansowania działań płatników składek.

Proponuje się, by ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu ustawy nowelizującej).

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204), projekt nie podlega opinii właściwych instytucji i organów Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Banku Centralnego. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z dniem skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych.