

RAPORT Z KONSULTACJI
dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu
wypadków przy pracy i chorób zawodowych

W dniu 7 marca 2017 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych został przekazany do opiniowania partnerom społecznym (Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Rzemiosła Polskiego oraz Radzie Dialogu Społecznego). Informacja o projekcie wraz z prośbą o wyrażenie opinii została przesłana do Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Wyższego Urzędu Górniczego, Urzędu Dozoru Technicznego a także w ramach konsultacji publicznych do Zarządu Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej.

W ramach procesu opiniowania i konsultacji uwagi do projektu zgłosili Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, natomiast Państwowa Inspekcja Sanitarna, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Dozoru Technicznego, Zarząd Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Porozumienie Zielonogórskie przekazały pisma informujące o braku uwag. Pozostałe podmioty nie przedstawiły stanowiska do projektu.

W swojej opinii Pracodawcy RP podkreślili, że uregulowanie kwestii zawartych w projekcie na poziomie ustawowym nie budzi zastrzeżeń. Zgłosili jednak uwagi do niektórych z zaproponowanych rozwiązań.

Pierwsza uwaga Pracodawców RP dotyczyła zawartego w projektowanej nowelizacji przepisu określającego wysokość dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 37b ust. 2 udział procentowy wysokości dofinansowania w przypadku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za:

- 1) od 1 do 9 osob - wynosi do 90% szacowanej wartości projektu;
- 2) od 10 do 49 osób - wynosi do 80% szacowanej wartości projektu;
- 3) od 50 do 249 osób - wynosi do 60% szacowanej wartości projektu;
- 4) od 250 osob - wynosi do 20% szacowanej wartości projektu.

Pracodawcy RP rozumiejąc potrzebę większego wsparcia dla mikro i małych pracodawców, zwrócili uwagę, że trudno zgodzić się na tak dużą dysproporcję względem dużych podmiotów. Uzasadniali, że w dużych przedsiębiorstwach także występują zagrożenia, często bardziej niebezpieczne, z uwagi na specyfikę i wielkość prowadzonej działalności, niż w małych firmach. Ponadto podnieśli, że z danych statystycznych wynika, że wypadkom ulegają pracownicy w pierwszych dniach pracy (do 7 dnia pracy) i nie ma to związku z wielkością pracodawcy. Dlatego też, postulują wypośrodkowanie wysokości dofinansowania, celem zniwelowania daleko idących nierówności pomiędzy poszczególnymi grupami pracodawców.

Odnosząc się do tej uwagi, należy wskazać, że realizacja Programu dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, wpisuje się w politykę Unii Europejskiej wspierającą sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Wyższy procentowo poziom wsparcia finansowego sektora MSP na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy, wynika z tego, że często przedsiębiorca inwestuje w bhp na dalszym etapie funkcjonowania przedsiębiorstwa i nie zawsze jest to inwestycja na wystarczającym poziomie. Podkreślić należy również, że świadomość zagadnień związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy jest zdecydowanie większa w dużych firmach niż w przypadku małych i średnich podmiotów. Największe firmy działają nie tylko w oparciu o obowiązujące regulacje prawne ale także posługują się wewnętrznymi procedurami, które często są bardziej rygorystyczne niż przepisy ustaw, co niewątpliwie ma wpływ na bezpieczne zachowania w miejscu pracy. Duże przedsiębiorstwa często stosują systemowe podejście do doskonalenia procesów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wykorzystują zarówno narzędzia bezpośredniego wpływu na poprawę warunków pracy (audyt technologiczny, inwestycje materialne, transfer nowoczesnej technologii itp.) oraz pośrednie (działania organizacyjno-proceduralne, zarządzanie świadomością pracowników, budowanie zaangażowania pracowniczego, system szkoleń, motywacji i komunikacji).

Procentowy poziom dofinansowania został określony ze względu na wysokość wkładu własnego, jaki musi zagwarantować przedsiębiorstwo, aby rozpocząć realizację projektu. Celem takiego podejścia jest zwiększenie dostępności wsparcia poprzez obniżenie, dla firm o najmniejszym potencjale, bariery przystąpienia do programu dofinansowania tj. wniesienia wysokiego wkładu własnego.

Polityka wsparcia UE została określona między innymi w przyjętej w czerwcu 2010 roku Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw (EKMP), która określa zasady polityki Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw na kolejne lata. EKMP wzywa

jednocześnie kraje Wspólnoty do postępowania zgodnie z przyjętymi kierunkami działania wobec przedsiębiorstw sektora MSP.

Należy też zwrócić uwagę, że program jest otwarty dla wszystkich płatników składek, przy czym preferencyjne warunki ustawiono dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Z tego też względu mikroprzedsiębiorstwa mogą uzyskać dofinansowanie do 90% wartości przedsięwzięcia, a małe do 80%. W efekcie zniwelowana została bariera wejścia, jaką jest konieczność wniesienia wysokiego wkładu własnego. Jednocześnie należy podkreślić, że ze względu na racjonalne wydatkowanie środków, odpowiednio została skorelowana z procentowym poziomem dofinansowania maksymalna kwota, jaką mogą uzyskać wnioskodawcy z sektora mikro i małych przedsiębiorstw.

W drugiej uwadze Pracodawcy RP podnieśli, że przygotowany projekt wskazuje recenzentów wniosków o dofinansowanie wyłącznie z jednej jednostki naukowej, jaką jest Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. Nie kwestionując wiedzy merytorycznej i kompetencji ekspertów Instytutu, Pracodawcy RP proponują rozważenie udziału przedstawicieli przemysłu oraz doświadczonych praktyków zajmujących się problematyką środowiska pracy. Poszerzenie kręgu recenzentów mogłoby, ich zdaniem, tylko pozytywnie wpłynąć na ocenę merytoryczną wniosków o dofinansowanie, jak i jakość wydawanych opinii. Dodatkowo, w ich ocenie, przedmiotowy projekt powinien uwzględniać także procedurę odwoławczą w razie odrzucenia wniosku o dofinansowanie.

Odnosząc się do tej uwagi należy podkreślić, 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, a także ze względu na 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 Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) 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. W celu profesjonalnej obsługi składanych wniosków, w tym ich oceny i kontroli realizacji projektów objętych dofinansowaniem, niezbędni są specjaliści związani z odpowiednimi obszarami technicznymi, które dotyczą projektów opisanych w składanych wnioskach. Biorąc pod uwagę powyższe oraz zakres działania Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, 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 ZUS 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.

Ponadto należy zauważyć, że zapis ustawowy nie wyklucza szerokiego udziału ekspertów, osób o odpowiednim poziomie wiedzy i kwalifikacji, którzy w ramach współpracy z Instytutem będą dokonywali takich ocen. Jednak ze względu na konieczność utrzymania wysokiego poziomu merytorycznego dokonywanych ocen oraz jednolite standardy stosowane przy ich sporządzaniu to Instytut powinien pozostać odpowiedzialny za realizację określonych działań zleczanych przez ZUS w ramach dofinansowania na podstawie zawartej umowy.

Druga część uwagi dotycząca wprowadzenia do projektu ustawy procedury odwoławczej w razie odrzucenia wniosku o dofinansowanie została uwzględniona w projekcie.

Trzecia uwaga Pracodawców RP dotyczyła otrzymywanych sygnałów o wydłużonym czasie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz odbiór projektów. Podnieśli także, iż w praktyce występują również problemy związane z wymaganiem od pracodawców

dotychczasowych dokumentów, które po zgłoszeniu projektu do końcowej oceny uznawane są za zbędne. Zdarzają się także przypadki kwestionowania wiedzy i doświadczenia pracowników służb BHP. Pracodawcy RP liczą jednak, że tego rodzaju nieprawidłowości stanowią margines i zostaną szybko wyeliminowane.

Natomiast czwarta uwaga stanowi postulat konieczności zwiększenia roli reprezentatywnych organizacji pracodawców w działaniach ZUS związanych z prewencją wypadkową. Pracodawcy RP zadeklarowali gotowość do współpracy w tym zakresie, celem poprawy bezpieczeństwa środowiska pracy w Polsce.

Zarówno trzecia jak i czwarta uwaga nie odnosi się do treści przedstawionego projektu ustawy.

Do przedstawionego projektu opinię przekazała także Rada Nadzorcza ZUS która wskazała, że po przanalizowaniu projektu podziela potrzebę uregulowania obszaru związanego z dofinansowaniem działań płatników w ramach prewencji wypadkowej, zauważając jednocześnie, że zaproponowane rozwiązania wzbudzają jednak wątpliwości dotyczące w szczególności:

- zasadności wskazania konkretnego podmiotu, z którego usług miałyby korzystać ZUS realizując to zadanie,
- zbyt dużego obszaru uznaniowości przy określaniu udziału dofinansowania w ogólnej wartości projektu,
- braku uregulowania procedury odwoławczej od wyników konkursu.

Ze względu na fakt, że uwagi Rady Nadzorczej ZUS pokrywają się z uwagami Pracodawców RP odniesienie się do ich treści zostało przedstawione powyżej.

Dodatkowo w trakcie konsultacji publicznych wpłynęła jedna uwaga od obywatela dotycząca zawarcia w projekcie przepisu przejściowego regulującego kwestię rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie projektów przygotowanych przez płatników składek i złożonych przez nich przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Uwaga ta została uwzględniona. W tekście projektu zawarty został przepis przejściowy stanowiący, że postępowania dotyczące dofinansowania działań, o których mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, określonych we wnioskach złożonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, toczą się na dotychczasowych zasadach do czasu wyczerpania kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie w roku 2018.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) z chwilą skierowania ww. projektu ustawy

do uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania, projekt ten został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie tej ustawy.