

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 – Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, czy Inspekcji 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 w ramach prowadzonego od 2013 r. przez Zakład Programu Dofinansowania Przedsiębiorstw, zwanego dalej „Programem”, 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. 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 formalnej wniosku przez Zakład (art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej);
- 7) zasad oceny merytorycznej projektów przez Instytut (art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej);
- 8) trybu odwołania się przez płatnika składek (art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej);
- 9) podmiotu wspomagającego Zakład w realizacji działalności z dofinansowaniem 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);
- 10) 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, została oparta na następujących założeniach:

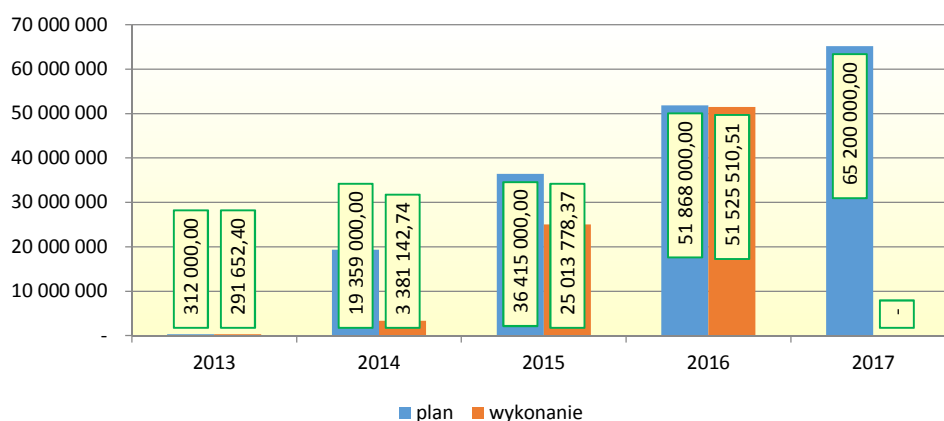
- jest to wsparcie celowe, nastawione na poprawę bezpieczeństwa w środowisku pracy,
- dofinansowanie jest inicjowane złożeniem wniosku przez płatnika składek,
- wysokość dofinansowania jest zróżnicowana, zarówno ze względu na podmiot ubiegający się o dofinansowanie, jak i przedmiot dofinansowania,
-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

- dofinansowanie jest realizowane na podstawie umowy zawartej przez Zakład z płatnikiem składek, 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 przepisach ustawy 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. Nie jest to zatem dotacja celowa, gdyż nie są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, lecz na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, które są dzielone elastycznie i zapewniają zmienność w czasie polityki dokonywania dofinansowania w zależności od występujących w danym okresie ryzyk i zagrożeń w zakresie zachorowalności na choroby zawodowe lub wypadkowości.

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



Kwota wydatków określana jest corocznie w procencie należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym FUS, z tym, że w 2013 r. wynosiła ona od 0,50%, w 2014 r. – od 0,65% do 1,00%, w 2016 r. – od 0,80% do 1,00%, a począwszy

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

od 1 stycznia 2017 r. – od 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe. Proponuje się pozostawić minimalną kwotę wydatków na przewidzianym obecnie poziomie, tj. od 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, i określać corocznie tę kwotę w planie finansowym FUS, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej (art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej). Proponowany przepis nie spowoduje w praktyce zmiany w obowiązujących zasadach ustalania kwoty wydatków na prewencję wypadkową, ma jedynie na celu przesunięcie określania powyższych kwot z normatywnej treści ustawy budżetowej do planu finansowego FUS będącego załącznikiem do ustawy budżetowej. Należy bowiem podkreślić, że załączniki do ustawy budżetowej stanowią jej integralną część (art. 109 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) i mają taką samą moc obowiązującą jak ustawa budżetowa. Należy zaznaczyć, że proponowana zmiana zapoczątkuje proces ujednoczenia regulacji ustawowych w tym zakresie. W roku 2013 Zakład tworzył Program, przeprowadzał jego pilotaż, a także dokonywał korekt Programu, na podstawie wniosków z niego wynikających, m.in. modyfikacji poziomu dofinansowania, który jest zróżnicowany 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 ekspertów i zostały dofinansowane. W tym samym roku dokonano odbioru projektów.

Natomiast w 2014 r. do Zakładu wpłynęło już 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 wzmożoną 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), również Zakład uczestniczył w wielu konferencjach i spotkaniach z płatnikami składek. Akcja informacyjna zaowocowała zwiększoną liczbą wpływających wniosków o dofinansowanie. W okresie pomiędzy styczniem a grudniem 2015 r. liczba wniosków wpływających od płatników składek w ciągu 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. W 2015 r. na dofinansowanie wydano ponad 25 mln zł.

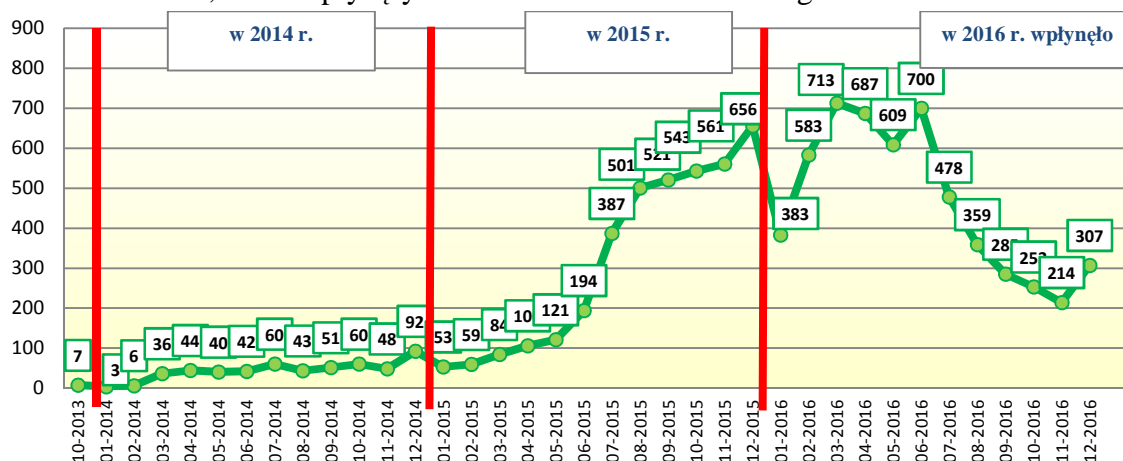
Na poprawę jakości składanych wniosków wpływ miało kilka czynników:

- opracowanie i zamieszczenie na stronie internetowej Zakładu „Wyjaśnień dotyczących wniosku o dofinansowanie projektu”, które zawierały szczegółowe informacje nt. Programu, 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 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.

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



Najwięcej, bo ponad 52% ogólnej liczby projektów dotyczących utrzymania zdolności pracowników do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, zakwalifikowanych do dofinansowania w latach 2015–2016, miało charakter inwestycyjny, ok. 42% dotyczyło działań doradczo–inwestycyjnych, a 6% działań doradczych. 70% projektów było realizowanych w przedsiębiorstwach zaliczonych do tych grup działalności, którym przypisano kategorię ryzyka 6 lub wyższą. Natomiast 33% ogółu przewidywanych do realizacji działań inwestycyjnych obejmuje zakup i instalację urządzeń oczyszczających i uzdatniających powietrze, 31% z nich dotyczy zakupu i instalacji urządzeń ograniczających obciążenia układu mięśniowo–szkieletowego, w tym zarówno urządzeń bez napędu, jak i wózków jezdniowych i innych urządzeń samojezdnych, a 12% zakupu i instalacji urządzeń służących poprawie bezpieczeństwa pracy na wysokości.

Analizując liczbę zrealizowanych projektów, przeznaczoną kwotę dofinansowania, a przede wszystkim liczbę objętych projektami pracowników (15 tys. osób), trudno mówić o znaczącym udziale realizowanego przedsięwzięcia w zmniejszeniu wypadkowości. Niewątpliwie cel ten przyświeca nie tylko instytucjom publicznym zajmującym się warunkami i ochroną pracy, ale również pracodawcom dążącym do poprawy warunków pracy i jej bezpieczeństwa. Podstawowym celem Programu jest dofinansowanie 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.

Zgodnie z danymi statystycznymi w Polsce w wypadkach przy pracy zostaje poszkodowanych ponad 87 tysięcy osób. Pomimo utrzymywania się tej liczby w ostatnich latach na podobnym poziomie, widoczny jest znaczny spadek ogólnej liczby wypadków ciężkich i śmiertelnych.

W 2016 r. w przypadku wypadków przy pracy ze skutkiem ciężkich obrażeń ciała i skutkiem śmiertelnym:

- 464 osoby doznały ciężkich obrażeń ciała w wyniku wypadku przy pracy (o 7,6% mniej niż w 2015 r.)
- 239 osób to śmiertelne ofiary wypadków przy pracy (o 21,4% mniej niż w 2015 r.).

Utrzymywanie się liczby wypadków przy pracy na zbliżonym poziomie, przy rosnącej liczbie zatrudnionych, de facto oznacza procentowy spadek liczby wypadków przypadających na ogół zatrudnionych. W danych przedstawionych przez GUS widoczny jest także spadek liczby poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1 000 osób pracujących w latach 2013–2016.

Zmniejsza się również średnia liczba dni niezdolności do pracy spowodowanej wypadkami przy pracy.

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 ogłaszanego corocznie 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 (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej).

Złożone wnioski podlegać będą ocenie formalnej przez Zakład, a następnie ocenie merytorycznej przez eksperta z dziedziny, która ma być przedmiotem działań naprawczych i prewencyjnych przedstawionych w projekcie. Po dokonaniu oceny merytorycznej przez eksperta zostanie utworzona lista rankingowa pozytywnie zaopiniowanych projektów. Dofinansowanie wybranego w konkursie projektu nastąpi w drodze umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy Zakładem a płatnikiem składek, w ramach posiadanych przez Zakład środków finansowych na realizację projektu (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej).

Prezes Zakładu, po zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu ustali regulamin konkursu, który określi m.in: rodzaj obszarów technicznych, termin, miejsce i formę składania wniosków, szczegółowe kryteria oceny merytorycznej projektu, kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów, sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu.

Zgodnie z projektowaną regulacją termin składania wniosków określony w ogłoszeniu o konkursie nie może być krótszy niż miesiąc od dnia opublikowania tego ogłoszenia, a maksymalna wysokość dofinansowania uzależniona będzie od liczby osób, za które płatnik składek opłaca składki na ubezpieczenia społeczne na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie projektu (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej). Szacowaną wartość projektu określi płatnik składek we wniosku o dofinansowanie projektu. Udział procentowy wysokości dofinansowania w przypadku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za:

- 1) od 1 do 9 osób – 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 osób – wynosi do 20% szacowanej wartości projektu.

Określenie wyłącznie procentowej stawki dofinansowania wynika z faktu, że planowane średnie koszty realizacji projektów są, bez względu na ich rodzaj, najwyższe w grupie

przedsiębiorstw dużych i maleją wraz z wielkością przedsiębiorstwa. W 2016 r. średni planowany koszt zakwalifikowanego do dofinansowania projektu wyniósł 115 tys. zł, przy wysokości średniego dofinansowania Zakładu dla jednego projektu wynoszącego 72,4 tys. zł. Planowany średni koszt jednego projektu dotyczącego utrzymania zdolności pracowników do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, zakwalifikowanego w latach 2015 – 2016, był najniższy w mikroprzedsiębiorstwach (ok. 68,6 tys. zł w 2015 r. i ponad 73 tys. zł w 2016 r.). Koszt ten wzrastał wraz z wielkością przedsiębiorstwa (w dużych przedsiębiorstwach wynosił ok. 500 tys. zł w 2015 r. i ponad 350 tys. zł w 2016 r.). Dodatkowo przedsiębiorstwa duże występowały w każdym przypadku o maksymalną przewidzianą wartość dofinansowania. Procentowy poziom dofinansowania został określony również 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 tj. wniesienia wysokiego wkładu własnego. Wyższy procentowo poziom wspierania małych i średnich przedsiębiorstw wynika również z faktu, że małe i średnie przedsiębiorstwa (zatrudniające poniżej 50 osób) stanowią siłę polskiej gospodarki (75,9% ogółu funkcjonujących przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 10 osób).

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%.

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, od którego są stosowane (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej).

W konkursie może brać udział płatnik składek, który nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenia zdrowotne i podatków oraz nie znajduje się w stanie upadłości, pod zarządem komisarycznym, w toku likwidacji, postępowania upadłościowego lub postępowania układowego z wierzycielem.

Płatnik składek może ubiegać się o dofinansowanie projektu więcej niż jeden raz po upływie 3 lat od dnia wypłaty przez Zakład całości ostatniego dofinansowania. Również 3-letni okres karencji w ubieganiu się o dofinansowanie projektu przewidziano dla płatnika składek, który zobowiązany został do zwrotu przyznanego dofinansowania, w sytuacji gdy nie wykorzystuje tego dofinansowania zgodnie z założonym i zaakceptowanym projektem (art. 1 pkt 3 projektu

ustawy nowelizującej). Płatnik składek jest zobowiązany do zwrotu przyznanego dofinansowania, wraz z odsetkami, w przypadku: rezygnacji lub odstąpienia od realizacji projektu, niewykonania zobowiązań wynikających z zawartej umowy o dofinansowanie, odmowy poddania projektu kontroli w trakcie jego realizacji lub po jego zakończeniu, realizacji projektu w sposób niezgodny z wnioskiem o dofinansowanie projektu lub wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem.

W przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych płatnik składek, którego projekt o dofinansowanie nie został umieszczony na liście rankingowej, będzie mógł się odwołać do Komisji Odwoławczej powołanej przez Prezesa Zakładu. Na rozstrzygnięcie Komisji Odwoławczej przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej).

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

W oparciu o zdobyte doświadczenie Zakładu w tym zakresie, należy wskazać, że przekazanie projektów 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 projektu 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 celu profesjonalnej obsługi, w tym oceny i kontroli realizacji projektów (objętych dofinansowaniem), pozyskiwani są specjaliści związani z odpowiednimi obszarami technicznymi, które dotyczą tych projektów.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz zakres działania Instytutu, określony w przepisach rozporządzenia 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 projektów oraz oceną ich realizacji było wykonywane 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 przepisów 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.

W ramach dotychczasowej współpracy pomiędzy Zakładem a 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 projekt 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 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 zleczone 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 wynagrodzenia za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu obejmujące: ocenę merytoryczną projektu, kontrolę projektu w trakcie jego realizacji, kontrolę projektu po jego zakończeniu, kontrolę trwałości projektu będzie wynosić maksymalnie 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w przepisach, powiększonego o należny podatek od towarów i usług (VAT). Dokonywana przez Instytut ocena merytoryczna projektów obejmować będzie, w szczególności (art. 1 pkt 3 projektu ustawy nowelizującej):

- 1) ocenę, czy wskazane cele są szczegółowo opisane, mierzalne, realne, określone w czasie;
- 2) ocenę adekwatności proponowanych we wniosku działań z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy do poziomu czynników ryzyka występujących u płatnika składek;
- 3) sprawdzenie zgodności rozwiązań ujętych we wniosku o dofinansowanie projektu z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) ocenę niezbędności i efektywności wydatków projektu;
- 5) ocenę, w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u płatnika składek .

Na mocy projektowanych przepisów Zakład będzie kontrolował 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 ustawy określały sposób wyboru projektów oraz warunki dofinansowania, a Instytut stanowił wsparcie dla Zakładu przy realizacji zadania dotyczącego dofinansowania działań płatników składek.

Obecne przepisy (art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy wypadkowej) nie określają trybu i sposobu wydatkowania środków finansowych na ten cel. Proponuje się jednak, by do postępowań dotyczących dofinansowania działań, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 1 zmienianej w art. 1, określonych we wnioskach złożonych przez płatników składek przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosowane były dotychczasowe zasady do czasu wyczerpania kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie w 2018 r. (art. 2 projektu ustawy nowelizującej). W myśl proponowanych rozwiązań Prezes Zakładu ogłosi pierwszy konkurs w terminie nie dłuższym niż 9 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tzn. nie później niż we wrześniu 2018 r. (art. 2 projektu ustawy nowelizującej).

Wpływ projektu ustawy na działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorców - 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%.

Proponuje się, by ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (art. 3 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.

W ocenie projektodawcy dofinansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym nie jest pomocą publiczną, do której stosuje się ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808, z późn. zm.).

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 z późn. zm.), 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. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został 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.