



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.2.2.2023

Pan
Wiktor Zawieska
Dyrektor
Centralny Instytut Ochrony Pracy
– Państwowy Instytut Badawczy
ul. Czerniakowska 16
00-701 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.21.2024 Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 17 kwietnia 2024 r.
W tekście dokonano także sprostowań omyłek pisarskich wprowadzonych
w dniu 8 stycznia 2024 r.

I/23/002/KPS Dofinansowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działań płatników
składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: CIOP-PIB lub Instytut)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiktor Zawieska, Dyrektor CIOP-PIB od 16 marca 2021 r. Poprzednio, w okresie od 6 listopada 2020 r. p.o. Dyrektora CIOP-PIB.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja umów z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji wypadkowej. 2. Prawdopodobieństwo i rzetelność oceny merytorycznej wniosków oraz przeprowadzania kontroli.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2023 r. Dla realizacji celów kontroli zostały wykorzystane dokumenty, dowody sporządzone w latach wcześniejszych, a także dane statystyczne z tego okresu związane z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Anna Marszałek-Rochowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/58/2023 z 7 września 2023 r. 2. Damian Zasada, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/59/2023 z 7 września 2023 r. 3. Maria Jatkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/62/2023 z 15 września 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność CIOP-PIB w zakresie realizacji umów z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych³ na świadczenie usług w zakresie dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. (*)

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizujący zadania w ramach tych umów eksperci Instytutu⁴ w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2023 r. sporządzili 6523 oceny merytoryczne wniosków przekazanych przez ZUS. Przeprowadzili również 11 kontroli w trakcie realizacji projektu, dokonali 2792 odbiorów projektów (kontroli po zakończeniu realizacji projektu i ocen końcowych) oraz 2139 kontroli trwałości⁵. Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość dotyczyła jednego przypadku (z 25 objętych badaniem) przekazania przez CIOP-PIB do ZUS oceny końcowej realizacji projektu, w której eksperci uznali, że projekt został wykonany zgodnie z umową, mimo iż podmiot go realizujący nie osiągnął rezultatu zakładanego we wniosku o dofinansowanie. Ponadto uzasadnienia ocen merytorycznych przekazanych do ZUS zawierały lakoniczne uzasadnienia przyznanych przez ekspertów punktów w poszczególnych kryteriach. Np. w dziewięciu z 25 ocen merytorycznych przy kryterium „efektywności” eksperci, mimo stwierdzenia, że koszty projektów są bardzo duże w stosunku do planowanego efektu, nie wskazali, które zakupy czy inwestycje są w ich ocenie zbyt kosztowne w stosunku do planowanych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja umów z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji wypadkowej

Opis stanu faktycznego

1. Od 2018 r. CIOP-PIB uczestniczy w realizacji programu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pn. „Program dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek” (dalej: Program). Program obejmował wsparcie płatników składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, którzy podejmowali działania skierowane na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy w środowisku pracy. Dofinansowaniu podlegały projekty inwestycyjne i inwestycyjno-doradcze.

W latach 2021-2023 w ramach tego Programu Instytut realizował trzy umowy z ZUS na świadczenie usług w zakresie dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej⁷, zawarte na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁸.

Na podstawie art. 37 ust. 5 ww. ustawy CIOP-PIB wykonywał usługi obejmujące: ocenę merytoryczną wniosku o dofinansowanie, kontrolę projektu w trakcie realizacji, kontrolę projektu po jego zakończeniu (odbior projektu) oraz kontrolę trwałości projektu. Łączna wartość trzech umów zawartych pomiędzy Zakładem a Instytutem

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: ZUS lub Zakład.

⁴ Eksperti sporządzający oceny merytoryczne wniosków o dofinansowanie oraz przeprowadzający kontrole w trakcie realizacji projektów, po zakończeniu realizacji projektów oraz kontrole trwałości (dalej: eksperci).

⁵ Zgodnie z wzorem umowy o dofinansowanie wnioskodawcy przez ZUS (stanowiącym załącznik do regulaminu konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej), okres trwałości projektu to okres, w którym wnioskodawca zobowiązany jest do utrzymania rezultatów projektu zrealizowanego w ramach niniejszej umowy, trwający trzy lata, liczone od następnego dnia po dniu zatwierdzeniu przez przedstawiciela ZUS odbioru projektu, który w ocenie końcowej projektu otrzymał ocenę „zgodny z wnioskiem”.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Umowa z 10 sierpnia 2020 r., umowa z 12 sierpnia 2021 r. oraz umowa z 9 września 2022 r.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2189, ze zm. (dalej: ustawa o ubezpieczeniu społecznym).

w badanym okresie wyniosła 29 000 tys. zł. Usługi będące przedmiotem umów Instytut wykonywał na wniosek Zakładu (z wyłączeniem wizyty monitorującej, którą Instytut mógł przeprowadzić z własnej inicjatywy).

(akta kontroli tom I str. 11-253, 814)

(*) Do kosztów bezpośrednich zaliczane były koszty wynagrodzeń ekspertów Instytutu, kierownika zespołu ekspertów i innych pracowników CIOP-PIB zaangażowanych w realizację umów z ZUS oraz koszty usług ekspertów zewnętrznych. Ponadto zaliczano do nich koszty materiałów, koszty wydania kwalifikowalnych podpisów elektronicznych oraz koszty związane z przejazdami ekspertów zewnętrznych do wnioskodawców dofinansowania. (*)

(*) W kosztach pośrednich uwzględniane były głównie koszty utrzymania zespołu administracyjnego koordynującego realizację umów z ZUS, koszty obsługi finansowej, szkolenia i materiały dla ekspertów, utrzymanie infrastruktury naukowo-badawczej, koszty usług poligraficznych, koszty usług bankowych oraz koszty organizacji spotkań z ekspertami. (*)

(akta kontroli tom, tom I str. 814, tom II str. 2-4, 38-50, 62-140, 163-248, 267-340)

W umowach z ZUS realizowanych w latach 2021-2023 na wynagrodzenie dla Instytutu przewidziano odpowiednio 6500 tys. zł, 7000 tys. zł i 15 500 tys. zł brutto. Kwoty te ustalane były w trybie negocjacji podczas spotkań i uzgodnień przedstawicieli CIOP-PIB oraz przedstawicieli Departamentu Prewencji i Rehabilitacji ZUS przed podpisaniem każdej kolejnej umowy.

W kolejnych latach wzrastała liczba wniosków wymagających oceny oraz realizowanych projektów, dlatego też wzrastała wartość wynagrodzenia dla CIOP-PIB. Instytut nie przedstawił szczegółów kalkulacji wynagrodzenia. Wynagrodzenie dla Instytutu za wszystkie oceny i kontrole dotyczące pojedynczego projektu (od oceny merytorycznej wniosku aż po odbiór i kontrolę trwałości) określone zostało w poszczególnych umowach w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę: w 2021 r. było to 179%, (*) w 2022 r. 187%, (*) a w 2023 r. 187% minimalnego wynagrodzenia. (*)

Umowy określały także maksymalne wynagrodzenie dla Instytutu za poszczególne zadania:

- 30% ww. wynagrodzeń za pojedynczy projekt za przeprowadzenie i sporządzenie oceny merytorycznej wniosku z ewentualną wizytą monitorującą. (*) Stawka była niezależna od tego czy ocena merytoryczna była pozytywna czy negatywna.
- 10% ww. wynagrodzeń za pojedynczy projekt za przeprowadzenie kontroli w trakcie realizacji projektu wraz ze sporządzeniem oceny z realizacji projektu. (*)
- 50% ww. wynagrodzeń za pojedynczy projekt za przeprowadzenie kontroli projektu po jego zakończeniu wraz ze sporządzeniem oceny końcowej. (*)
- 10% ww. wynagrodzeń za pojedynczy projekt za przeprowadzenie kontroli trwałości po jego zakończeniu wraz ze sporządzeniem oceny trwałości projektu. (*)

(akta kontroli tom I str. 814, tom II str. 39, 42, 46)

2. W latach objętych kontrolą NIK zadania wynikające z umów Instytutu z ZUS realizowało odpowiednio: 53 ekspertów w 2021 r., 51 ekspertów w 2022 r. oraz 40 ekspertów w 2023 r.

W latach 2021-2023 Instytut zapewnił dwie grupy ekspertów. Pierwszą grupę stanowili eksperci kluczowi, odpowiedzialni za przeprowadzanie i sporządzanie oceny merytorycznej wniosku. Eksperci ci, nazywani również wewnętrznymi, byli pracownikami naukowymi lub inżynierijno-technicznymi zatrudnionymi w różnych zakładach i pracowniach badawczych Instytutu. Ich specjalizacje naukowe pokrywały się z obszarami technicznymi ujętymi w Katalogu Działań Inwestycyjnych i Doradczych (dalej: katalog) będącym załącznikiem do Regulaminu Programu. Działania z katalogu były podstawą dokonywania oceny merytorycznej projektu.

Drugą grupę stanowili eksperci zewnętrzni, odpowiedzialni za kontrole projektów w trakcie ich realizacji, po ich zakończeniu oraz kontrole trwałości. W razie potrzeby przeprowadzali również wizyty monitorujące. W 2014 r. w Instytucie stworzono listę nazwisk specjalistów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, którzy mogli dokonać odbioru zrealizowanego projektu i ocenić jego zgodność z umową dofinansowania zawartą między ZUS a przedsiębiorcą.

Przed zawarciem każdej nowej umowy CIOP-PIB prowadził rekrutację nowych ekspertów zewnętrznych, w szczególności w województwach, w których ich liczba była niewystarczająca. Zgodnie z wymaganiami umowy z ZUS nowi eksperci zewnętrzni byli włączani do wykazu (załącznika do umowy) na podstawie pozytywnej rekomendacji Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pracowników Służby BHP. Nazwiska ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych realizujących zadania w zakresie ocen merytorycznych i kontroli były akceptowane przez ZUS, a ich wykaz stanowił załącznik do kolejnych umów. W latach 2021-2023 CIOP-PIB zapewnił do obsługi umowy z ZUS odpowiednio: 38, 34 i 34 ekspertów kluczowych (wewnętrznych). Ponadto Instytut zapewnił 55, 40 i 45 ekspertów zewnętrznych odpowiedzialnych za realizację zadań kontrolnych.

(akta kontroli tom I str. 11-253, 814, tom II. 423-419, tom III str. 2-7)

CIOP-PIB przyjął stawki wynagrodzeń dla ekspertów wewnętrznych za realizację zadań wyszczególnionych w umowach z ZUS na podstawie porównania ze stawkami płaconymi ekspertom oraz recenzentom za recenzje prac naukowych oraz oceny sprawozdań z działalności badawczej i rozwojowej. Ponieważ eksperci wewnętrzni byli etatowymi pracownikami CIOP-PIB, nie zawierano z nimi dodatkowych umów, a za dokonywanie ocen merytorycznych byli wynagradzani w formie premii motywacyjnej. (*)

(akta kontroli tom III str. 10-12, 29-32)

Wynagrodzenia dla ekspertów zewnętrznych CIOP-PIB ustalał w drodze negocjacji on-line. CIOP-PIB z własnych środków finansował natomiast ekspertów przeprowadzających wizyty monitorujące. (*)

(akta kontroli tom II str. 21-35, 370-406, tom III str. 29-32)

3. W latach 2021-2023 ocen merytorycznych dokonywało odpowiednio 27, 23 i 29 ekspertów wewnętrznych. Łącznie eksperci Instytutu w 2021 r. dokonali 1385 ocen, w 2022 r. (*) 2187 ocen, (*) a do końca września 2023 r. 2951 ocen merytorycznych (*).

Wartość wynagrodzenia za ocenę wniosków była zróżnicowana. Wynikała to głównie z liczby ocenionych projektów w ramach danego obszaru technicznego. Ponadto część wniosków wymagała oceny kilku ekspertów o różnych specjalizacjach. Wówczas wynagrodzenie dzielono między nich procentowo. Nierównomierne obciążenie zleceniami przeprowadzenia oceny merytorycznej dla poszczególnych ekspertów wynikało z charakteru złożonych wniosków, które zostały zakwalifikowane do konkretnych obszarów technicznych. W efekcie w każdym roku byli eksperci, którzy nie ocenili żadnego wniosku, albo ocenili ich zaledwie kilka. Ale byli też tacy, którzy oceniali ich po kilkaset. (*)

Wynagrodzenia dla ekspertów wewnętrznych wypłacane były w formie dodatków motywacyjnych na podstawie zestawienia przeprowadzonych przez nich w danym miesiącu ocen merytorycznych. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wynagradzania ekspertów wewnętrznych.

(akta kontroli tom I str. 814, tom III str. 2-3, 13-19, 26-28, 33-777)

Eksperti zewnętrzni odpowiedzialni byli za przeprowadzanie kontroli realizacji projektów: wizyt monitorujących (na potrzeby sporządzania ocen merytorycznych przez ekspertów wewnętrznych) oraz kontroli w trakcie realizacji projektu, po jego zakończeniu i kontroli trwałości:

- W 2021 r. przeprowadzili 163 wizyty monitorujące, trzy kontrole w trakcie realizacji projektu, 917 kontroli po realizacji projektu i 522 kontroli trwałości projektu. (*)
- W 2022 r. przeprowadzili 243 wizyty monitorujące, trzy kontrole w trakcie realizacji projektu, 1194 kontroli po realizacji projektu i 872 kontroli trwałości projektu. (*)
- Do końca września 2023 r. przeprowadzili 333 wizyt monitorujących, pięć kontroli w trakcie realizacji projektu, 681 kontroli po realizacji projektu i 745 kontroli trwałości projektu. (*)

Z ekspertami zewnętrznymi podpisano jednakowe dla wszystkich umowy, w których określono stawki wynagrodzenia za poszczególne zadania. Eksperci comiesięcznie przedstawiali faktury zawierające należną kwotę wynagrodzenia (iloczyn ilości wykonanych kontroli i stawki oraz kwoty należne z tytułu przejechanych kilometrów i przeniesienia autorskich praw majątkowych). Załącznikami do faktur były protokoły odbiorów i oceny końcowe projektów w przypadku kontroli po zakończeniu projektu oraz oceny trwałości po przeprowadzeniu kontroli trwałości.

Wszystkich 24 ekspertów złożyło oświadczenia o bezstronności, które były załącznikiem do umowy. Ponadto w umowach zapisano obowiązek zachowania przez ekspertów poufnych informacji w tajemnicy.

Badaniem objęto umowy z dwoma ekspertami, którzy w okresie objętym kontrolą uzyskali najwyższe wynagrodzenie. (*) Pierwszy ekspert w 2021 r. zrealizował 81 kontroli po realizacji projektu i 52 kontrole trwałości, w 2022 r. zrealizował 55 kontroli po realizacji projektu i 70 kontroli trwałości, a do końca września 2023 r. przeprowadził natomiast 44 kontrole po realizacji projektu i 48 trwałości. Drugi z ekspertów w poszczególnych latach przeprowadził 53, 55 i 28 kontroli po zakończeniu realizacji projektu oraz 19, 70 i 82 kontrole trwałości. Oceny z przeprowadzonych kontroli były akceptowane przez pracowników Instytutu.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie organizacji i rozliczania pracy ekspertów przez CIOP-PIB.

(akta kontroli tom I str. 278, 814, tom II 5-20, tom III str. 4-7, 20-25)

CIOP-PIB zapewnił wszystkim ekspertom szkolenia, niezbędne do przeprowadzania ocen merytorycznych oraz kontroli realizacji wniosków, określone w umowach z ZUS. Szkolenia prowadzone były przez pracowników Instytutu.

Eksperci wewnętrzni i zewnętrzni po odbyciu szkoleń, przed przystąpieniem do realizacji usług wynikających z umów z ZUS, składali oświadczenia o bezstronności zachowaniu poufnych informacji w tajemnicy. Ponadto eksperci zewnętrzni po odbyciu szkolenia składali do CIOP-BIP certyfikaty z odbytych szkoleń antykorupcyjnych.

(akta kontroli tom II str. 341, 365-381)

4. Niewywiązanie się Instytutu z zadań w zakresie ocen i kontroli będących przedmiotem umów lub wykonanie ich w sposób nienależyty skutkowało utratą przez Instytut prawa do części wynagrodzenia. W przypadku opóźnień w terminach przekazania Zakładowi formularzy ocen i wyników kontroli, wykonania usługi przez inną osobę niż została wyznaczona, ujawnienia informacji dotyczących realizacji przez podmiot projektu objętych tajemnicą, braku szkoleń ekspertów lub niedostarczenia dokumentów dotyczących szkolenia lub złożenia przez eksperta oświadczenia o bezstronności niezgodnego ze stanem faktycznym, Instytut zgodnie z postanowieniami umów ponosił karę umowną (finansową)⁹.

Instytut na ogół prawidłowo realizował umowy z ZUS w okresie objętym kontrolą. Stwierdzono jedynie, że z powodu niedotrzymania niektórych terminów, w latach

⁹ §11 umów Programu dofinansowania.

2021-2023¹⁰ CIOP-PIB zapłacił na rzecz ZUS kary w kwocie 57 tys. zł. Przyczyną wypłacenia kar umownych były:

- a) w 2021 r. – opóźnienia w przekazaniu odpowiedzi na konsultacje, opóźnienia w przekazaniu informacji o planowanym terminie kontroli trwałości oraz opóźnienia w przekazaniu ocen projektu po jego zakończeniu (39,8 tys. zł),
- b) w 2022 r. – opóźnienia w przekazaniu informacji do ZUS dotyczącej terminów realizacji czynności kontrolnych, opóźnienia w przekazaniu do ZUS korekty oceny trwałości oraz opóźnienia w przekazaniu oceny końcowej (9 tys. zł),
- c) w 2023 r. do końca września – opóźnienia w przekazaniu korekty oceny trwałości projektu oraz błędne wyznaczenie terminu realizacji i kontroli trwałości projektu (8,2 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 51-60, 141-162, 249-266)

5. W latach 2021-2023 Zakład przeprowadził jedną weryfikację działań realizowanych przez Instytut w ramach umowy z 9 września 2022 r. Weryfikację przeprowadzono w formie przesłania przez ZUS pytań drogą elektroniczną oraz udzielenia odpowiedzi na te pytania przez CIOP-PIB.

Instytut opracował i przekazał do ZUS raport z ewaluacji Programu za okres od sierpnia do grudnia 2021 r., czyli za okres objęty umową z 12 sierpnia 2021 r. W kolejnej umowie z 9 września 2022 r. CIOP-PIB nie był już zobowiązany do opracowywania takiego raportu. Rekomendacje w zakresie propozycji zmian w katalogu były opracowywane i przekazywane do ZUS corocznie w ramach przygotowań do ogłoszenia kolejnych konkursów.

(akta kontroli tom I str. 283-430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność CIOP-PIB w zakresie realizacji umów z ZUS w zakresie prewencji wypadkowej w obszarze zapewnienia i organizacji pracy ekspertów niezbędnych do przeprowadzania ocen merytorycznych oraz kontroli realizacji projektów. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie rozliczania umów z ZUS oraz wynagradzania ekspertów.

OBSZAR

2. Prawdliwość i rzetelność oceny merytorycznej wniosków oraz przeprowadzania kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2021, 2022 i do 30 września 2023 CIOP-PIB przeprowadził ogółem 6523 ocen merytorycznych wniosków przekazanych przez ZUS. W poszczególnych latach było to odpowiednio 1385, 2187 i 2951 wniosków. CIOP-PIB nie prowadził ewidencji w zakresie wnioskowanych kwot – przyznawanie i ewidencja środków przeznaczonych na realizację projektów leżały w całości po stronie ZUS. Wszystkie wnioski zostały przez ekspertów Instytutu ocenione i odesłane do ZUS.

Ocenę pozytywną eksperci przyznali odpowiednio: 1220 wnioskom w 2021 r., 1992 w 2022 r. oraz 2771 do 30 września 2023 r. Negatywnie oceniono odpowiednio: 165, 195 i 180 wniosków. 739 z wszystkich ocen wniosków złożonych okresie objętym kontrolą zostało poprzedzone wizytami monitorującymi. W poszczególnych latach przeprowadzono ich odpowiednio 163, 243 i 333.

(akta kontroli tom I str. 278, 814 tom III str. 13-25)

2. CIOP-PIB i ZUS nie korzystały z generatora wniosków, w którym wnioskodawcy mogliby składać swoje wnioski o dofinansowanie wraz z załącznikami i w których udostępnianie byłoby również ekspertom materiały niezbędne do sporządzenia oceny merytorycznej wniosku (nie stworzono takiego narzędzia). Na podstawie porozumień między ZUS a CIOP-PIB, zlecenia przeprowadzenia oceny merytorycznej przez ekspertów Instytutu, Zakład przekazywał co tydzień (w każdy poniedziałek) na specjalnie w tym celu utworzony adres e-mail. Tygodniowo do Instytutu spływało ok.

¹⁰ Do 30 września 2023 r.

200 wniosków o dokonanie oceny merytorycznej (liczbę taką uzgodniono w umowie). Zlecenia przeprowadzenia oceny merytorycznej zawierały wniosek o dofinansowanie wraz z załącznikami. Następnego dnia ZUS przysyłał do Instytutu w formacie Excel zestawienie wszystkich wniosków przesłanych do oceny w dniu poprzednim. Przydziałem wniosków do właściwego eksperta zajmowała się przeważnie jedna osoba (lub osoba ją zastępująca) – Kierownik Zespołu Ekspertów, o którym mowa w umowach z ZUS. Przydzielenie eksperta o właściwej specjalizacji dokonywane było zwykle w ciągu 1-2 dni od wpłynięcia wniosku z ZUS. Na ocenę merytoryczną – zgodnie z umowami – ekspert miał 10 dni. Jeżeli została zlecona przez ZUS lub została uznana za niezbędną przez eksperta wizyta monitorująca, czas na przeprowadzenie oceny wydłużał się do 15 dni. Ocena merytoryczna sporządzana była na formularzu stanowiącym załącznik do umowy. Podpisywał ją ekspert. Instytut odnotowywał datę przekazania oceny do ZUS – przekroczenie terminu 10/15 dni skutkowało karą umowną (co omówiono w obszarze pierwszym).

Przyjęty przez ZUS tygodniowy cykl przekazywania wniosków do oceny był krótszy niż określone w umowach terminy 10/15 dni na przeprowadzenie oceny merytorycznej. W związku z powyższym wystąpiły przypadki, kiedy ekspert z danego obszaru technicznego otrzymywał wyjątkowo dużo wniosków do oceny w krótkim czasie. Np. w 2021 r. jeden z ekspertów otrzymał 35 wniosków w poniedziałek, a tydzień później kolejne 58. Podobna sytuacja wystąpiła w 2022 r. – ekspert otrzymał w poniedziałek 35 wniosków, w następny poniedziałek 40 wniosków, a w kolejny 43 wnioski.

(akta kontroli tom I str. 431-433)

Badaniem objęto 25 projektów dofinansowanych przez ZUS w latach objętych kontrolą¹¹. Sprawdzano prawidłowość i rzetelność sporządzenia ocen merytorycznych wniosków oraz prawidłowość i rzetelność przeprowadzania kontroli realizacji projektów (w trakcie i po zakończeniu) oraz kontroli trwałości

Zbadane projekty otrzymały dofinansowanie w latach objętych kontrolą na łączną kwotę 7373,4 tys. zł. 15 z 25 projektów znalazło się w obszarze technicznym związanym z zanieczyszczeniem powietrza w postaci pyłów. Najwięcej (dziewięć) wniosków, dotyczących głównie kupna i montażu systemów wentylacji w halach produkcyjnych, złożyły zakłady i przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie obróbki drewna i produkcji mebli. Sześć wniosków złożyły firmy remontowo-budowlane, pięć przedsiębiorcy działający przy wyrobie materiałów metalowych oraz cztery podmioty prowadzące działalność w zakresie utylizacji śmieci.

Siedem z 25 ocen merytorycznych poprzedzonych było wizytami monitorującymi. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzanych wizyt monitorujących.

Zgodnie z formularzem eksperci podawali ogólny wynik oceny (pozytywny/negatywny), zaznaczali zgodność proponowanych rozwiązań z przepisami BHP (TAK/NIE) oraz w skali od 0 do 5 przyznawali punkty dotyczące pięciu kryteriów wniosku: cel projektu, adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji, efektywność, oddziaływanie projektu, innowacyjność.

Ustalono, że eksperci nisko ocenili 10 z 25 wniosków, przyznając w ocenie merytorycznej zaledwie po jednym punkcie za poszczególne kryteria:

- w pięciu ocenach za kryterium „cel projektu” przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „bardzo słabe i niejasne uzasadnienie realizacji projektu, wskaźniki BHP słabo korelują z celem projektu”,
- w trzech ocenach za kryterium „adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji” przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „słabe i jedynie w części adekwatne powiązanie zaproponowanych działań inwestycyjnych z celem projektu, poziomem czynników ryzyka oraz przedstawionymi czynnościami pracy; działania inwestycyjne jedynie w części wpłyną na realizację celu projektu”,

¹¹ Osiem projektów realizowanych w 2021 r., dziewięć w 2022 r. oraz osiem w 2023 r.

- w dziesięciu ocenach za kryterium „efektywność” przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „bardzo duże koszty projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu”,
- w dziewięciu ocenach za kryterium „oddziaływania projektu” przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie”.

Ponadto w zaledwie w dwóch ocenach z 25 za „innowacyjność” - przyznano inną ocenę niż 0 (jeden i dwa punkty).

Mimo niewielkiej liczby punktów ogółem przyznanych przez ekspertów CIOP-PIB wszystkie te projekty uzyskały od ZUS dofinansowanie. System przeliczania punktów przez Zakład decydujący o pozycji na listach rankingowych był poza właściwościami CIOP-PIB. W ocenie NIK, CIOP-PIB powinien jednak dążyć do wyczerpującego przedstawiania uzasadnień punktacji przyznawanej przez ekspertów, w szczególności niskiej.

(akta kontroli tom I str. 275-282, 824, tom II str. 567-568, 754)

Zbadano ponadto 15 wniosków, które nie uzyskały dofinansowania z ZUS. Dziewięć z nich, mimo uzyskania wysokiej liczby punktów oraz oceny pozytywnej, nie było realizowanych przez wnioskodawców z powodu rezygnacji. Sześć uzyskało oceny negatywne. Oceny negatywne uzasadniano: brakiem planowanych przez wnioskodawcę działań w katalogu inwestycyjnym, nieprzyczynianiem się planowanych działań inwestycyjnych do istotnego zmniejszenia ryzyka zawodowego, niewłaściwymi parametrami technicznymi urządzeń planowanych do zakupu (nie mieściły się w zakresie objętym dofinansowaniem), niewłaściwymi wskaźnikami bhp planowanymi do osiągnięcia (nie kwalifikowały się do dofinansowania kupna wskazywanych urządzeń), brakiem dowodów, że planowane działania inwestycyjne wpłyną na poprawę warunków na stanowiskach pracy objętych projektem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania i uzasadniania ocen negatywnych.

(akta kontroli tom I str. 434-791, 814)

3. Stosowane zasady oceny merytorycznej spełniały warunki określone w zasadach konkursu i umowie. Treść wskaźników (wymienionych w punkcie powyżej) odpowiadała celom konkursu i zakresowi podejmowanych działań. System pozwalał identyfikować projekty, które w największym stopniu przyczyniały się do osiągnięcia celu głównego – poprawy warunków bhp. Ekspersi w ocenach merytorycznych przyznawali punkty za poszczególne kryteria, w tym oddziaływanie projektu (w jakim stopniu realizacja projektu przełoży się na poprawę warunków bhp), co było wprost związane z głównym celem konkursu. Ponadto w CIOP-PIB przygotowywane jest zbiorcze opracowanie dotyczące oceny poprawy warunków bhp w efekcie realizacji projektów prowadzonych w ramach konkursu.

(akta kontroli tom I str. 434-791, 814)

4. Ekspersi oceniając wnioski porównywali wskazywane przez oferentów w podobnych obszarach technicznych koszty, wskaźniki i zakładane efekty dla poszczególnych projektów zgłaszanych w tych samych edycjach konkursu. Mimo iż eksperci Instytutu wskazywali w ocenach merytorycznych, że koszty projektu są bardzo duże w stosunku do planowanego efektu jego realizacji, nie informowali ZUS w uzasadnieniu, które zakupy czy inwestycje są w ich ocenie zbyt kosztowne.

Zastępca Dyrektora CIOP-PIB ds. Certyfikacji i Edukacji wyjaśnił, że oceniając efektywność eksperci odnosili się do kosztów porównując podawane przez wnioskodawców koszty inwestycyjne w podobnych działaniach inwestycyjnych. Ekspersi Instytutu nie otrzymywali z ZUS próśb o precyzyjniejsze uzasadnianie ocen na poziomie 0-1 punktu w poszczególnych kryteriach.

W ocenie NIK, niezbędne jest doprecyzowanie zasad sporządzania ocen merytorycznych w zakresie uzasadniania punktacji przyznawanej w poszczególnych kryteriach, w szczególności przy efektywności oraz oddziaływaniu projektu na

poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy. Zgodnie z formularzem oceny uzasadnienia szczegółowego wymagały jedynie oceny negatywne oraz przypadki wykluczenia działań lub czynności do dofinansowania.

(akta kontroli tom I str. 275-282, 824, tom II str. 567-568, 754)

5. W wyniku ocen dokonywanych przez CIOP-PIB kwota dotacji była zmniejszana przez ZUS w stosunku do wnioskowanej, ponieważ eksperci wskazywali na etapie oceny merytorycznej działania niezgodne z katalogiem, co wykluczało je z dofinansowania. Rozliczenia finansowe dokonywane były jednak przez ZUS – w CIOP-PIB brak danych dotyczących kwot, o które zostały zmniejszone dofinansowania z wniosków ogółem. W badanej próbie 25 ocen merytorycznych stwierdzono cztery takie przypadki zmniejszenia wnioskowanej kwoty dofinansowania – wykluczenie dofinansowania w łącznej wysokości 103,7 tys. zł¹².

(akta kontroli tom I str. 473-475, 483-485, 545-547, 570-572, 814)

6. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 11 kontroli w trakcie realizacji projektu, odpowiednio trzy w 2021 r. i w 2022 r. oraz pięć do 30 września 2023 r. Odbiorów projektów, czyli kontroli po zakończeniu realizacji projektu, przeprowadzono łącznie 2792, odpowiednio: 917 w 2021 r., 1194 w 2022 r. i 681 do 30 września 2023 r. Negatywną ocenę sporządzono dla dziewięciu projektów, w kolejnych latach odpowiednio cztery, dwa i trzy.

W badanej próbie 25 wniosków znalazł się jeden projekt¹³, który eksperci ocenili jako „niezgodny z umową” na etapie oceny kontroli w trakcie realizacji projektu z uzasadnieniem: „brak aktualnych pomiarów środowiska pracy w nowej lokalizacji, bez których nie można ocenić zasadności, czy wskazana we wniosku instalacja jest niezbędna dla poprawy warunków pracy”.

W badanej próbie 25 dofinansowanych projektów dokonano 18 odbiorów, czyli kontroli po zakończeniu realizacji projektu. Kontrole zostały przeprowadzone w terminie. Wszystkie te projekty eksperci uznali za zrealizowane „zgodne z umową” (w jednym wypadku pierwotna ocena była „częściowo zgodne z umową”).

NIK ustalił jednak, że w przypadku jednego¹⁴ z 18 wnioskodawców dokonano odbioru końcowego, mimo braku potwierdzenia osiągnięcia planowanego we wniosku rezultatu. Problematyka ta została przedstawiona w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 434-656, 814)

W latach objętych kontrolą przeprowadzono 2139 kontroli trwałości, odpowiednio w kolejnych latach: 522, 872 i 745. W kontrolowanym okresie 212 kontroli trwałości zakończyło się oceną negatywną, odpowiednio 59, 68 i 85.

Badaniem objęto kontrole trwałości przeprowadzone u dwóch podmiotów (w tym u jednego z nich dwukrotnie), które oceniono jako „niezgodne ze zrealizowanym projektem”. Kwota dofinansowania przyznana tym podmiotom wyniosła łącznie 182,2 tys. zł.

Oceny po realizacji projektu były pozytywne. Kontrole trwałości wykazały jednak, że w jednym wypadku podmiot dokonał przekształcenia spółki, o czym nie poinformował w terminie ZUS. W drugim przypadku stwierdzono rozbieżności między opisami, a stanem faktycznym (m.in. montaż jednego urządzenia zamiast wykazanych w sprawozdaniu końcowym dwóch). Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonych kontroli trwałości.

(akta kontroli tom I str. 657-791, 814)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonaniu odbioru końcowego jednego projektu, mimo braku potwierdzenia osiągnięcia planowanego rezultatu u wnioskodawcy, który uzyskał dofinansowanie.

¹² Numery ewidencyjne wniosków 2020-02527-2, 2019-01182-2, 2021-01008-2 i 2022-01804-2.

¹³ Numer ewidencyjny wniosku 2021-01008-2.

¹⁴ Numer ewidencyjny wniosku 2020-02527-2.

CIOP-PIB przekazał do ZUS ocenę końcową po przeprowadzeniu kontroli u wnioskodawcy, w której ekspert uznał, że projekt został zrealizowany „zgodnie z umową”, mimo że nie osiągnięto zakładanego we wniosku o dofinansowanie rezultatu. Wnioskodawca nie osiągnął redukcji poziomu zagrożenia określanego w ocenie ryzyka zawodowego do poziomu „akceptowalnego” zaplanowanego we wniosku o dofinansowanie.

Wicedyrektor CIOP-PIB wyjaśnił, że w ocenie ekspertów Instytutu ocena ryzyka zawodowego potwierdza redukcję ryzyka do poziomu małego, który jest poziomem akceptowalnym, a dokumentacja przedstawiona przez wnioskodawcę była wystarczająca do potwierdzenia osiągnięcia przez niego planowanych rezultatów dzięki realizacji inwestycji.

NIK nie kwestionuje, że w wyniku realizacji ww. projektu doszło do poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, jednak nie osiągnięto rezultatu zaplanowanego we wniosku, a tym samym realizacja projektu nie była w tym zakresie zgodna z umową.

(akta kontroli tom I str. 552-598, 792-813, 814)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność CIOP-PIB w zakresie prawidłowości i rzetelności ocen merytorycznych wniosków o dofinansowania oraz przeprowadzania kontroli w ramach programu ZUS. Stwierdzono natomiast, że CIOP-PIB przekazywał do ZUS oceny merytoryczne wniosków, mimo ogólnikowych uzasadnień przyznanych przez ekspertów punktów w poszczególnych kryteriach. Ponadto w jednym przypadku (z 25 objętych badaniem) Instytut zatwierdził i przesłał do ZUS ocenę końcową realizacji projektu, w której uznano zrealizowany projekt jako „zgodny z umową”, mimo iż wnioskodawca nie osiągnął rezultatu zakładanego we wniosku o dofinansowanie.

IV. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o wzmocnienie nadzoru nad rzetelnością przeprowadzania przez ekspertów kontroli po zakończeniu realizacji projektów i sporządzania ocen końcowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 29 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
Anna Marszałek-Rochowicz
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Damian Zasada
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Maria Jatkowska
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/podpisano elektronicznie/

.....
podpis

(*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.