



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4100-06-01/2013

P/13/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK
z dnia 28 maja 2013 r.)

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P13/108 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., część 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

- Bogusław Zemlak, doradca techniczny,
- Tomasz Biczuk, główny specjalista kontroli państwowej,
- Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej,
- Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej¹.

(akta kontroli str. 1-8)

Jednostka kontrolowana

Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
ul. Szamocka 3/5; 01-748 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Zbigniew Derdziuk, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

(akta kontroli str. 9-10)

I. Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 dochody zrealizowano w 108,3%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w części 73 w kwocie 47.051,4 mln zł, tj. w 98,5% planu po zmianach.

Powyższą oceną uzasadniają rzetelnie i prawidłowo sporządzone sprawozdania, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Planowanie i wykonanie dochodów budżetowych

1. W materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 w części 73, przekazanych przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów w dniu 19 kwietnia 2011 r., zaplanowano dochody budżetu państwa w kwocie 276.784 tys. zł. W takiej samej kwocie ujęte zostały dochody w ustawie budżetowej na rok 2012.

2. Zrealizowane dochody w wysokości 299.789 tys. zł były wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej o 23.005 tys. zł, tj. o 8,3%, a w porównaniu z 2011 r. (545.078 tys. zł) były niższe o 245.289 tys. zł, tj. o 45% – głównie z powodu zmniejszenia kwoty środków wycofanych z OFE i przekazanych na dochody budżetu państwa³.

¹ Kontrolerzy przeprowadzili kontrolę na podstawie upoważnień nr: 82596, 82597, 82599 i 82598 z 4 stycznia 2013 r.

² NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

³ Art. 111a ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189 ze zm.). Przekazanie środków, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa dotyczyło członków OFE, którzy podjęli decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę i złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na dochody budżetu państwa.

W strukturze dochodów największy udział miały dochody w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 216.072 tys. zł, które były wyższe od zaplanowanych o 15.546 tys. zł (o 7,8%). Główną pozycją w tym dziale były dochody w rozdziale 75303 *FUS* w wysokości 214.228 tys. zł. Były one niższe o 235.467 tys. zł od osiągniętych w 2011 r. Kwota ta stanowiła zwrot środków wycofanych z OFE i była wyższa od planowanej o 14.228 tys. zł (o 7,1%).

W dziale 852 *Pomoc społeczna* dochody wyniosły 75.554 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 5.644 tys. zł (o 8,1%). Na dochody w tym dziale złożyły się głównie dochody w rozdziale 85234 *Fundusz Alimentacyjny w likwidacji* w kwocie 75.511 tys. zł (w 2011 r. – 80.562 tys. zł)⁴.

Ponadto uzyskano dochody w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w kwocie 8.162 tys. zł (w 2011 r. – 8.231 tys. zł). Były nimi głównie zwroty nienależnie pobranych rent socjalnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłaconych przez ZUS za okres do 31 grudnia 2008 r. w wysokości 8.063 tys. zł (rozdział 85347 *Renta socjalna*).

3. Uzyskane w 2012 r. dochody oddziały ZUS terminowo przekazywały do Centrali, a Centrala – na rachunek dochodów budżetowych w NBP.

(akta kontroli str. 789-795, 1335-1336, 1350, 1361, 1369-1370, 1375, 1439)

4. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(akta kontroli str. 1336-1337)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie planowania i realizacji dochodów w części 73 budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i realizację dochodów budżetowych w części 73 budżetu państwa.

2.2. Wydatki budżetowe

2.2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w 2012 r. dla części 73 zostały wstępnie określone przez Ministra Finansów na kwotę 48.671.508 tys. zł⁵.

Prezes ZUS, w materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 w części 73 oraz w zakresie planów finansowych FUS, FEP i FRD na lata 2012-2015, przekazanych 19 kwietnia 2011 r. Ministrowi Finansów podał, że opracowano je przy założeniu utrzymania wstępnej kwoty wydatków budżetu państwa przyznanej dla części 73, a także z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego i organizacyjnego oraz wskaźników makroekonomicznych⁶.

W projekcie ustawy budżetowej na 2012 r., uchwalonym przez Radę Ministrów 6 grudnia 2011 r., planowana kwota wydatków w części 73 wyniosła 48.055.541 tys. zł, czyli była o 615.967 tys. zł, tj. o 1,3% niższa od kwoty ujętej w planie z 19 kwietnia 2011 r.

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 73 zostały ustalone w wysokości 48.055.541 tys. zł.

(akta kontroli str. 787-795, 797-805, 807, 812, 816- 820, 828, 835-838, 846-900, 902-912, 915, 917-955)

2.2.2. Zmiany w planie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

1. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w wyniku trzech zmian dokonanych przez Ministra Finansów zostały zmniejszone o 275.079 tys. zł (o 0,57%) do kwoty 47.780.462 tys. zł.

⁴ Art. 63 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.). Prezes ZUS prowadzi od 1 maja 2004 r. likwidację Funduszu Alimentacyjnego. Likwidator egzekwuje należności i reguluje zobowiązania funduszu powstałe przed rozpoczęciem likwidacji. Stosownie do art. 69 ust. 1, środki uzyskane w wyniku likwidacji podlegają przekazaniu na dochody budżetu państwa po zakończeniu każdego roku budżetowego (do 31 marca).

⁵ W piśmie Ministra Finansów do Prezesa ZUS z 5 kwietnia 2011 r. Oszacowane je przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, a do kalkulacji wydatków na emerytury i renty w 2012 r. przyjęto wskaźnik waloryzacji od 1 marca 2012 r. na poziomie 104,2%.

⁶ Przyjęto, że w latach 2011-2013 dynamika przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej kształtować się będzie na poziomie: 102,2%, 101,3%, 100,7%; przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej na poziomie: 3.425 zł, 3.624 zł i 3.832 zł; średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie: 103,5%, 102,8% i 102,5%; waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2012 r. wskaźnikami 104,2% oraz 103,6% w 2013 r. i 103,3% w 2014 r.

Minister Finansów, na wniosek Prezesa ZUS, decyzją z 4 czerwca 2012 r. zwiększył plan wydatków o 1.593 tys. zł w pozycjach, które nie były ujęte w części 73. Wynikały one z konieczności wypłat głównie zaległych świadczeń przyznanych wyrokami sądowymi na kwotę 1.589 tys. zł (rozdział 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*).

(akta kontroli str. 985-987)

2. W celu zapewnienia sfinansowania w 2012 r. waloryzacji kwotowej emerytur i rent⁷, na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prezesa KRUS, Minister Finansów decyzją z 3 grudnia 2012 r. zmniejszył plan wydatków w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, rozdziale 75303 *FUS*, § 2430 *Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego* o kwotę 418.523 tys. zł i jednocześnie zwiększył plan wydatków w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w rozdziale 85347 *Renta socjalna* o kwotę 112.319 tys. zł oraz w rozdziale 75305 *Fundusz Emerytalno-Rentowy* (w KRUS), § 2430 *Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego* – o 306.204 tys. zł.

Powyższego zmniejszenia dokonano mimo informacji Prezesa ZUS, przekazanej Ministrom Pracy i Polityki Społecznej oraz Finansów, iż FUS w 2012 r., w celu zabezpieczenia wypłat świadczeń, będzie musiał zaciągnąć nieplanowane kredyty w kwocie 1.471.704 tys. zł.

(akta kontroli str. 974-980, 1331-1334)

3. Na wniosek Prezesa ZUS⁸, Minister Finansów decyzją z 18 grudnia 2012 r. zwiększył plan wydatków w części 73 o kwotę 29.532 tys. zł, głównie w celu sfinansowania zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wypłat zaległych świadczeń rodzinnych w kwocie 769 tys. zł (rozdział 85212), wypłat rent socjalnych⁹ w kwocie 28.758 tys. zł (rozdział 85347).

(akta kontroli str. 967-969)

4. Zarząd ZUS¹⁰ podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych na 2012 r. w części 73 w łącznej kwocie 690.000 tys. zł, w tym w:

- dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, w § 4110 *Składki na ubezpieczenie społeczne* w kwocie 541.000 tys. zł oraz w rozdziale 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*, w § 3110 *Świadczenia społeczne* w kwocie 105.000 tys. zł;
- dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85156 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, § 4130 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne* w kwocie 44.000 tys. zł.

Zablokowanie środków¹¹, miało związek z niższą niż planowano liczbą osób korzystających z urlopów macierzyńskich, ojcowskich, wychowawczych oraz niań sprawujących opiekę nad dziećmi do lat trzech, oszczędnościami wydatków związanych z waloryzacją rent inwalidów wojennych, wojskowych i kombatanatów, w wyniku zmian zasad waloryzacji z procentowej na kwotową, a także wysokością ekwiwalentu pieniężnego za deputaty węglowe i ryczałt energetyczny oraz mniejszą liczbą osób pobierających te świadczenia.

(akta kontroli str. 988-990)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie planowania i zmian w planie wydatków w części 73 nie stwierdzono nieprawidłowości. Dokonane w ciągu roku zmiany wynikały z konieczności zapewnienia środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zmniejszenie przez Ministra Finansów kwoty dotacji do FUS, skutkowało koniecznością zaciągnięcia przez ZUS nieplanowanego kredytu.

⁷ O której mowa w ustawie z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 118). Wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2012 r.

⁸ I na podstawie opinii nr 43 Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP.

⁹ Wynikających z ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.).

¹⁰ Uchwała Nr 65 z 19 grudnia 2012 r., na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w związku z art. 74 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

¹¹ Pismo Prezesa ZUS do Ministra Finansów z 19 grudnia 2012 r.

Wydatki zgłoszone przez dysponenta części 73 budżetu państwa zostały zaplanowane rzetelnie i oszczędnie.

2.2.3. Realizacja wydatków budżetowych

1. Poniesione w 2012 r. wydatki wyniosły 47.051.432 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach; w porównaniu z 2011 r. były wyższe o 2.521.073 tys. zł (o 5,7%).

W strukturze wydatków największy udział (94,9%) miały wydatki w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 44.662.964 tys. zł i były wyższe o 2.274.473 tys. zł (o 5,4 %) od poniesionych w 2011 r. oraz wydatki w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w wysokości 2.142.688 tys. zł; stanowiły one 4,6% ogółu wydatków i były wyższe od poniesionych w 2011 r. o 252.853 tys. zł (o 13,4%).

Wydatki w dziale 753 obejmowały:

- a) dotację do FUS w kwocie 39.520.778 tys. zł (100% planu po zmianach), na uzupełnienie niedoboru środków;
- b) składki na ubezpieczenia społeczne w kwocie 1.857.730 tys. zł (77,4% planu po zmianach), które były wyższe o 18,9% w porównaniu z rokiem poprzednim¹²; niższe wykonanie planu wynikało z mniejszej, niż zakładano, liczby osób przebywających na urloпах wychowawczych i korzystających z urloпов ojcowskich oraz liczby zatrudnionych nian;
- c) świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone ZUS do wypłaty w kwocie 3.283.918 tys. zł (96,2% planu), które zmniejszyły się w porównaniu z 2011 r. o 0,9%; z kwoty tej 3.258.431 tys. zł stanowiły wydatki na świadczenia, 25.449 tys. zł – wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń oraz 37 tys. zł z tytułu odsetek;
- d) renty odszkodowawcze wypłacane 58 osobom w kwocie 538 tys. zł, poszkodowanym przez żołnierzy Federacji Rosyjskiej.

Wydatki w dziale 851 *Ochrona zdrowia* wyniosły 244.140 tys. zł, tj. 84,5% planu. Obejmowały składki: za osoby pobierające renty (138.257 tys. zł), za osoby przebywające na urloпах wychowawczych (97.247 tys. zł) oraz za nianie (8.636 tys. zł). Niższe wykonanie planu wynikało ze sfinansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne mniejszej niż planowano liczbie osób.

Nieplanowane w ustawie budżetowej wydatki w dziale 852 *Pomoc społeczna* wyniosły ogółem 1.640 tys. zł¹³.

Wydatki w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wyniosły 2.142.688 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i były wyższe o 13,4% od wydatków poniesionych w 2011 r. Wydatki te obejmowały m.in.:

- refundacje ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu ubezpieczenia OC i AC w kwocie 487 tys. zł;
- wypłaty rent socjalnych w kwocie 2.142.195 tys. zł, z czego 2.090.466 tys. zł stanowiły wydatki na wypłatę świadczeń przeciętnie miesięcznie dla 259,8 tys. osób, 51.666 tys. zł – wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń oraz 62 tys. zł – z tytułu odsetek¹⁴.

2. Dotacje w wysokości 39.520.778 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na uzupełnienie środków FUS, w celu zapewnienia terminowej wypłaty świadczeń. Ze środków dotacji nie dokonywano lokat terminowych.

¹² Skutek zmiany podstawy wymiaru składek z kwoty minimalnego wynagrodzenia w 2011 r. na 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale oraz przekazaniem za cały 2012 r. składek za nianie opiekujące się dziećmi do lat trzech, a także podwyższeniem od 1 lutego 2012 r. składki na ubezpieczenie rentowe o 2% (po stronie pracodawcy).

¹³ Wypłatę świadczeń rodzinnych finansowanych ze środków budżetu państwa od 1 września 2006 r. przejęły gminy. ZUS realizował w 2012 r., jako zobowiązania Skarbu Państwa, wypłaty tych świadczeń przyznanych m.in. wyrokami sądów, jak również świadczenia rodzinne niewypłacone w terminie przez pracodawców, należne za okres do 31 sierpnia 2006 r.

¹⁴ Wydatki na świadczenia w porównaniu z 2011 r. wzrosły głównie w związku ze zmianą zasad waloryzacji z procentowej na kwotową oraz wzrostem liczby świadczeniobiorców o 3,1%, w wyniku podniesienia progu osiąganych przychodów z 30% do 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia stanowiącego podstawę zawieszania pobieranych świadczeń.

Zakład otrzymał ponadto dotacje na zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS w kwocie 25.449 tys. zł (rozdział 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*), co stanowiło 90,3% planu i 51.666 tys. zł (rozdział 85347 *Renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne*), tj. w 100% kwoty planowanej¹⁵. Kwoty te były refundacją poniesionych kosztów zadań w ramach wydatków budżetu państwa we wskazanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 5.349.926 tys. zł, co stanowiło 97,4% planu po zmianach. Złożyły się na nie głównie świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS w kwocie 3.283.917 tys. zł, wypłaty rent socjalnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w kwocie 2.142.195 tys. zł.

Poniesione wydatki bieżące wyniosły 2.103.613 tys. zł (78,3% planu). Złożyły się na nie głównie składki na ubezpieczenia społeczne 1.857.730 tys. zł (77,4% planu¹⁶) oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne i świadczenia osób nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym.

3. W 2012 r. nie wystąpiły przypadki pozostawiania środków na koniec dnia na bieżącym rachunku bankowym wydatków budżetu państwa¹⁷, a na koniec 2012 r. nie wykazano zobowiązań.

(akta kontroli str. 1338-1339, 1359-1360, 1362, 1441)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych w części 73 budżetu państwa – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

2.2.4. Realizacja budżetu zadaniowego

Dysponent części 73, w ramach funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, zaplanował realizację w 2012 r. zadania 13.3. *Świadczenia Społeczne*, a w ramach funkcji 20 *Zdrowie*, zaplanował realizację zadania 20.1. *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*. Ponadto przewidział realizację zadania 22.2 *Obsługa administracyjna*.

1. Celem zadania 13.3. *Świadczenia społeczne* na które zaplanowano po zmianach 47.491.432 tys. zł była realizacja ustawowo określonych zadań na rzecz osób objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego. Jako miernik przyjęto udział wydatków FUS i FEP sfinansowanych środkami z budżetu państwa w ogólnej kwocie środków części 73, wynoszący – zgodnie z planem według ustawy budżetowej – 22,7%. Na jego realizację wydatkowano 46.807.292 tys. zł (98,6% zaplanowanej kwoty), a 22,6% wydatków sfinansowano ze środków z budżetu państwa. Oznacza to, iż wartość docelowa miernika nie została przekroczona.

Na wyodrębnione podzadanie 13.3.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego oraz świadczenia na rzecz inwalidów wojennych, wojskowych i kombatantów*, jako miernik przyjęto, iż 69,5% wydatków FUS i FEP będzie pokrytych wpływami ze składek. W 2012 r. z wpływów ze składek pokryto 68,9% wydatków FUS i FEP, tj. mniej o 0,6 punktu procentowego od założonego miernika.

2. Założono, iż cel zadania 13.3 *Świadczenia społeczne* zostanie osiągnięty przez realizację czterech działań przypisanych do podzadania 13.3.1.:

- a) 13.3.1.4. *Świadczenia zlecone do ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*, którego celem była terminowa i prawidłowa wypłata świadczeń zleconych, na które zaplanowano 5.428.304 tys. zł; jako miernik przyjęto relację kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń i założono, iż osiągnie on wartość <1‰; wartość miernika ukształtowała się poniżej jednego promila;
- b) 13.3.1.6. *Zapewnienie wypłacalności świadczeń z FUS* (zadanie priorytetowe), jego celem było utrzymania zdolności FUS do wypłaty świadczeń, na które zaplanowano 39.939.301 tys.

¹⁵ Art. 71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Prezes ZUS wykonuje zadania powierzone na podstawie innych ustaw. Zadania te wykonywane są odpłatnie, na zasadach określonych w przepisach lub w umowach albo w porozumieniach zawartych z jednostkami zlecającymi.

¹⁶ Ze względu na mniejszą, niż zakładano, liczbę osób przebywających na urloпах wychowawczych i korzystających z urloпów ojcowskich oraz liczbę zatrudnionych niań.

¹⁷ Które podlegałyby przekazaniu w trybie określonym w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637).

zł; jako miernik przyjęto udział kwoty zaciągniętego przez FUS kredytu do kwoty wypłaconych świadczeń w wysokości 0,51% – wartość miernika wyniosła 0,48%, tj. poniżej planowanego poziomu;

- c) 13.3.1.7. *Zapewnienie wypłacalności świadczeń z Funduszu Emerytur Pomostowych*, którego celem było utrzymanie zdolności FEP do wypłaty świadczeń, a miernikiem odsetek kwoty wydatków FEP sfinansowanych środkami z budżetu państwa, dla którego ustalono wartość 0; w 2012 r. ze środków z budżetu państwa nie pokrywano wydatków FEP;
- d) 13.3.1.8. *Opłacanie składki na ubezpieczenia społeczne z budżetu za osoby uprawnione*, którego celem było zapewnienie, przez finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne, prawa do świadczeń należnych z FUS; na jego realizację zaplanowano 2.398.906 tys. zł przyjmując za miernik odsetek składek należnych FUS sfinansowanych przez budżet państwa, dla którego określono wartość 1,9%; wartość miernika wyniosła 1,5%.

3. W ramach funkcji 20 *Zdrowie*, zaplanowano realizację zadania 20.1. *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*, z którego wyodrębniono podzadanie: 20.1.1. *Organizacja oraz nadzór nad systemem opieki zdrowotnej*. Celem miało być zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej osobom nieobjętym ubezpieczeniem zdrowotnym z innego tytułu. Na realizację zadania zaplanowano 289.030 tys. zł, wydatkowano zaś 244.140 tys. zł, tj. 84,5% zaplanowanej kwoty. Założono, iż cel zadania zostanie osiągnięty przez realizację działania 20.1.1.9. *Opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby uprawnione*. Jako miernik przyjęto liczbę 289.346 osób uprawnionych, za które składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane będą z budżetu państwa. W 2012 r. składkę sfinansowano 248.814 osobom, tj. o 40.532 mniej niż prognozowano.

(akta kontroli str. 991-996, 1006-1007)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Zakładu Ubezpieczeń Społecznych budżetu zadaniowego w części 73 budżetu państwa. W realizowanych podzadaniach wartość mierników ukształtowała się na poziomie zbliżonym do zakładanego.

2.3. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

2.3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Prezes ZUS jest dysponentem I stopnia części 73¹⁸.

Sporządzanie sprawozdań odbywa się w formie raportu zdefiniowanego w hurtowni danych. Do poszczególnych pozycji sprawozdań zostały przypisane odpowiednie konta analityczne księgi głównej. Sprawozdania generowane są automatycznie¹⁹. Istniejące mechanizmy zapewniały prawidłowe sporządzanie sprawozdań.

(akta kontroli str. 1267, 1269, 1363-1368)

2.3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zakład przekazał do Ministerstwa Finansów w dniu 20 lutego 2013 r. roczne sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28, a 23 lutego 2013 r. roczne sprawozdanie Rb-BZ²⁰.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 299.789,2 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wy-

¹⁸ W części 73 nie występują dysponenti II i III stopnia.

¹⁹ Z dniem 1 października 2011 r. w ZUS wprowadzony został proces 02.05.01.01 *Sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych Zakładu* opisany schematem graficznym – mapą procesu i sekwencją działań.

²⁰ Sprawozdania: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23) oraz roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) i z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), zostały przekazane przez w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), a roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ-1) w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

datki wykazane zostały w kwocie 47.051.431,9 tys. zł były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 lutego 2013 r.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z kwotą środków otrzymanych w 2012 r z Ministerstwa Finansów.

W sprawozdaniu Rb-27 nie wykazano należności pozostałych do zapłaty i nadpłat, a w sprawozdaniu Rb-28 zobowiązań i wydatków, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego, co było zgodne z ewidencją księgową.

Do czasu zakończenia kontroli nie dokonywano korekt sprawozdań.

(akta kontroli str. 1006-1013, 1267, 1269)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie z wykonaniem wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz zgodność ujętych w nich kwot z ewidencją księgową, ponieważ stosowane mechanizmy zapewniają prawidłowość ich sporządzania.

II. Wykonanie w 2012 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonanie w 2012 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Plan finansowy ZUS na 2012 r. sporządzono prawidłowo²¹.

Ogólną pozytywną ocenę obniżają stwierdzone nieprawidłowości, polegające na nienaliczaniu i nieegzekwowaniu, mimo przysługujących uprawnień, kar umownych (odsetek za zwłokę) od Ministra Gospodarki za nieprzekazywanie do ZUS w wymaganym terminie zaliczek na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych²².

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

1. Plan finansowy ZUS na 2012 r. został sporządzony z uwzględnieniem norm ogólnych²³.

Rada Nadzorcza ZUS zatwierdziła plan finansowy ZUS na 2012 r.²⁴, w tym koszty wynagrodzeń osobowych w kwocie 2.042.130 tys. zł, tj. w wysokości zgodnej z wcześniejszymi zaleceniami Ministerstwa Finansów.

Przekazując do Ministerstwa Finansów²⁵ projekt planu finansowego ZUS na 2012 r., po uwzględnieniu nowych wskaźników²⁶, zwiększono, bez podania uzasadnienia, planowane środki na wynagrodzenia osobowe do kwoty 2.102.250 tys. zł, tj. o 60.120 tys. zł (o 2,9%) większej, od uwzględnionej w pierwotnej wersji planu.

2. Projekt planu finansowego ZUS na 2012 r. był zmieniany trzykrotnie. Ostateczną wersję projektu, w którym m.in. zwiększono środki na wynagrodzenia osobowe do kwoty 2.102.250 tys. zł, Rada Nadzorcza ZUS²⁷ zatwierdziła w dniu 21 grudnia 2011 r. Uzasadniono to przyjęciem przez

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Opis stanu
faktycznego

²¹ Z uwzględnieniem norm ogólnych wynikających z ustawy o finansach publicznych oraz szczegółowych zasad określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

²² Brak takich działań ze strony ZUS stanowi, zdaniem NIK, uzasadnione podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

²³ Art. 31 ustawy o finansach publicznych oraz zasady określone w rozdziale 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁴ Uchwała Nr 40/VII/III/2011 r. z 28 września 2011 r.

²⁵ Przy piśmie z 25 listopada 2011 r.

²⁶ M.in. podwyższenia składki rentowej i zmiany wysokości odpisu na świadczenia socjalne.

²⁷ Uchwałą nr 56/X/III/2011.

Radę Ministrów 6 grudnia 2011 r. podwyższonej kwoty na wynagrodzenia osobowe w planie finansowym ZUS, stanowiącym załącznik do projektu ustawy budżetowej na rok 2012.

3. Plan finansowy ZUS na 2012 r. był dwukrotnie zmieniany przez Radę Nadzorczą ZUS. Ostatecznie²⁸ zaplanowano: przychody w kwocie 4.319.838 tys. zł, o 0,6% większe niż w ustawie budżetowej, koszty 4.317.382 tys. zł, o 6,1% większe niż w ustawie budżetowej, wynik finansowy brutto 2.456 tys. zł, o 98,9% mniejszy niż w ustawie budżetowej. Niezmienione, w porównaniu z ustawą budżetową, pozostały: odpis z FUS – 3.765.000 tys. zł, odpis z FRD – 2.266 tys. zł, wynagrodzenia – 2.119.933 tys. zł, w tym wynagrodzenia osobowe – 2.102.250 tys. zł, liczba zatrudnionych – 46.074, nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych – 464.135 tys. zł.

Na zwiększenie przychodów ogółem wpłynęła przede wszystkim aktualizacja prognozy w zakresie przychodów finansowych, natomiast wzrost planowanych kosztów ogółem spowodowany został wyłącznie podwyższeniem planu w zakresie kosztów amortyzacji²⁹. Z uwagi na termin sporządzenia planu finansowego na 2012 r., koszty amortyzacji naliczane od tych składników aktywów nie zostały uwzględnione w kosztach oszacowanych do planu.

W związku ze zwiększeniem planowanych przychodów finansowych o 290,1%³⁰, Członek Zarządu ZUS wyjaśniła, że wysokość przychodów finansowych całkowicie uzależniona jest od wielkości wolnych środków pieniężnych, a wielkość wolnych środków determinowana jest wysokością odpisów z FUS na działalność Zakładu. Ponieważ nie istnieje przepis prawny określający sposób ustalania jego wysokości na kolejny rok, powoduje to niepewność co do ostatecznej wysokości odpisu w kolejnym roku.

W sprawie tej należy zauważyć, że wielkość odpisu z FUS (3.765.000 tys. zł) została wprowadzona do projektu planu finansowego ZUS na 2012 r. już 15 listopada 2011 r. i nie była zmieniana.

O dokonanych zmianach w planie finansowym, Prezes ZUS poinformował Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 464-580, 1313-1314)

2.1.1. Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS

Zarząd ZUS³¹ przyjął *Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2012 r.* na kwotę 464.135 tys. zł, z podziałem na 5 grup zadań. Kwota ta jest identyczna z wielkością nakładów na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, przewidzianych w ustawie budżetowej na rok 2012. Do uchwały załączono wykazy zadań dla grup I-V. Planowana kwota ogółem nie uległa zmianie do końca 2012 r.

Plan był wielokrotnie zmieniany pod względem liczby zadań i planowanych kwot na poszczególne zadania. Plan ostateczny (według stanu na 31 grudnia 2012 r.) przewidywał realizację 413 zadań, tj. o 40,5% zadań więcej, niż pierwotnie planowano (294). Nowe zadania stanowiły 46,6% liczby zadań pierwotnie planowanych. Wprowadzone w 2012 r. roku zmiany polegały m.in. na korekcie kwot przeznaczonych na realizację 322 zadań, rezygnacji z 23 zadań oraz wprowadzeniu do planu 137 nowych. Liczba wprowadzonych zmian do planu w 2012 r. była, w porównaniu z rokiem poprzednim, mniejsza o 84, tj. o 15,6%.

2.1.2. Plan finansowy Centrali ZUS

Określał przychody w kwocie 212 tys. zł, koszty działalności bieżącej w wysokości 378.747 tys. zł oraz wydatki inwestycyjne w kwocie 395.077 tys. zł.

1. W 2012 r. plan był zmieniany 24 razy w zakresie kosztów działalności bieżącej i wydatków inwestycyjnych, w wyniku czego koszty działalności bieżącej zwiększono do kwoty 491.200 tys. zł, tj. o 29,7%. Zakres części zmian był znaczący w porównaniu z kwotami pierwotnie planowa-

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

²⁸ Uchwała Nr 18/III/IV/2012 Rady Nadzorczej ZUS z 21 listopada 2012 r.

²⁹ Koszty te stanowią kategorię memoriałową, nie pociągającą za sobą równoczesnego wydatkowania środków finansowych. Wzrost kosztów amortyzacji według stawek stanowił rezultat przyjęcia (na przełomie lat 2011-2012) do ewidencji majątku trwałego Zakładu środków trwałych zakupionych w ramach zakupów scentralizowanych.

³⁰ Uchwała Nr 11/III/III/2012 Rady Nadzorczej ZUS z 20 czerwca 2012 r.

³¹ Uchwałą Nr 70 z dnia 14 grudnia 2011 r.

nymi. Np. środki na zakup wyposażenia o niskiej wartości zwiększono o 140%³², wartości niematerialne i prawne o 194,4 %³³, odpis na ZFSS o 225,6%.

(dowód: akta kontroli str. 594-629, 1318-1319)

2. Pierwotnie planowaną kwotę dla Centrali ZUS 395.077 tys. zł na wydatki inwestycyjne³⁴ w ciągu 2012 r. zmniejszono do kwoty 352.332 tys. zł, tj. o 10,8%.

Dla Centrali nie zaplanowano na 2012 r. zadań budowlanych w ramach I grupy zadań.

Plan II grupy obejmował wykonanie 4 zadań na kwotę – 889 tys. zł. Już na początku 2012 r. dokonano zmian w planie. Ostateczny plan przewidywał wykonanie dziewięciu zadań na kwotę 3.236 tys. zł; oznacza to, iż liczba zadań wzrosła o 125%, a kwota o 264,2%.

Plan zakupów na 2012 r. w grupie III obejmował 6 zadań z podgrupy *pozostały sprzęt i urządzenia* za łączną kwotę 668 tys. zł. Ostatecznie w grupie tej zaplanowano 7 zadań na kwotę 600 tys. zł, tj. zmniejszono pierwotnie planowaną kwotę o 10,2%. Przy pierwotnie planowanych 6 zadaniach, zrezygnowano z 2 zadań i dodano 3 nowe oraz zmniejszono środki na 3 zadania.

Plan zakupów na 2012 r. w grupie IV obejmował: 8 zadań na łączną kwotę 4.221 tys. zł. Ostatecznie zaplanowano 9 zadań na kwotę 766 tys. zł. Z pierwotnie planowanej kwoty 4.221 tys. zł na 8 zadań zrezygnowano z 2 zadań, zmniejszono środki dla 2 zadań i przyjęto 3 nowe zadania, a następnie zwiększono środki dla tych 2 zadań, dla których poprzednio zmniejszono środki i zmniejszono środki dla innego zadania.

Na 35 zadań pierwotnie planowanych w grupie V z realizacji 12 zrezygnowano, wprowadzono 9 nowych i 43 razy zmieniono planowane wielkości środków finansowych, przy czym niektóre zmiany przekraczały 100% kwot pierwotnie planowanych. Z wykonania jednego zadania zrezygnowano, a następnie po kilku miesiącach powrócono do jego realizacji ze zmienioną wielkością środków finansowych. Kwota ogółem dla grupy V nie została zmieniona i wynosiła 389.300 tys. zł. Od 6 sierpnia 2012 r.³⁵ wydzielano i wielokrotnie zmieniano kwotę planu w grupie V dla Centrali ZUS. Ostatecznie na realizację 32 zadań w grupie V dla Centrali zaplanowano 347.730 tys. zł, a dla terenowych jednostek organizacyjnych – 41.570 tys. zł.

W wyjaśnieniach, odnosząc się do zmian planowanych wielkości środków finansowych, podkreślano, że były one m.in. wynikiem działań prowadzonych w ramach stałego nadzoru nad realizacją zadań ujętych w planie, a także brak realnych możliwości na etapie planowania, tj. nawet na kilka miesięcy przed rokiem budżetowym, trafnego przewidzenia wyniku i czasu zakończenia postępowania przetargowego tak, aby precyzyjnie dostosować rzeczowe i kwotowe ujęcie planu.

(akta kontroli str. 173-189, 202, 282, 393, 381, 630-655, 1319-1324)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym planowania przychodów i kosztów nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK nie kwestionuje argumentacji wskazującej na potrzebę dokonania zmian w planie rzeczowo-finansowym działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, wynikających z okoliczności, których nie można było wcześniej przewidzieć. Dużą liczbę zmian oznacza jednak, że plan ten nie został właściwie przygotowany.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w zbadanym zakresie.

2.2. Wykonanie przychodów

2.2.1. Realizacja przychodów Zakładu

Zakład w 2012 r. zrealizował przychody ogółem wyższe od zaplanowanych. Wyniosły one 4.418.516 tys. zł (102,3% planu po zmianach) i były niższe o 8.619 tys. zł (o 0,2%) w stosunku do

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

³² W pierwszej wersji planu Centrali nie uwzględniono środków na zakup mebli dla COS w Osuchowie. Uzyskane oszczędności w zakupach umożliwiły przesunięcie środków w planie w kwocie 70 tys. zł i zrealizowanie tego zakupu.

³³ Zwiększenie planu nastąpiło z przeznaczeniem na zakup niskocennych wartości niematerialnych i prawnych, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Zakupy dotyczyły m.in. potrzeb związanych z realizacją cyklu 26 odcinków audycji telewizyjnej *ZUS dla Ciebie* oraz oprogramowania do poprawnego funkcjonowania ścieżki przetwarzania dokumentów bankowych Tectia SSH Server 6.2 dla systemu Windows XP.

³⁴ Zarząd ZUS przyjął *Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2012 r.* uchwałą Nr 91 z 14 grudnia 2011 r.

³⁵ Na podstawie uchwały Nr 44 Zarządu ZUS.

przychodów w 2011 r. (4.427.135 tys. zł). Struktura uzyskanych przychodów była analogiczna jak w roku poprzednim.

Najwyższą pozycję przychodów stanowił odpis z FUS na działalność Zakładu, który wyniósł 3.765.000 tys. zł (85,2% przychodów) i był niższy o 0,2% niż w 2011 r. Na pozostałą kwotę przychodów złożyły się: odpis z FEP – 2.266 tys. zł (100% planu, 0,1% przychodów), przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS – 226.085 tys. zł (93,8% planu, 5,1% przychodów), oraz znacznie przekroczone, podobnie jak w 2011 r., przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty w wysokości 231.498 tys. zł (125,2% planu, 5,1% przychodów), przychody finansowe – 55.075 tys. zł (155,1% planu, 1,2% przychodów) oraz pozostałe przychody – 138.592 tys. zł (151,9% planu, 3,1% przychodów).

Przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS w 2012 r. były niższe w porównaniu z 2011 r. o 59.042 tys. zł, tj. o 20,7%. Bezpośrednią przyczyną były głównie niższe niż planowano przewidziane z poboru i dochodzenia składek do OFE (o 8,7%) i do FP (o 14,7%).

Przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty w porównaniu z planem 2012 r. były wyższe o 25,2%, a w odniesieniu do 2011 r. wyższe o 28.708 tys. zł (o 14,2%). Wpływ na to miały wyższe niż planowano przychody z tytułu opłat za informacje udzielanych komornikom. Ponadto, w 2012 r. przychody uzyskiwane przez Zakład z tytułu obsługi wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wzrosły, w porównaniu z poprzednim rokiem, o 1.913 tys. zł, tj. o 9,9%, a w porównaniu z planem na 2012 r., o 161,2%³⁶. Przychody te, zdaniem NIK, zostały zaplanowane na zbyt niskim poziomie, gdyż przekroczone zarówno plan zawarty w ustawie budżetowej jak i plan po zmianach o 161,2%.

Na przychody finansowe uzyskane przez Zakład w 2012 r. (55.075 tys. zł – 155,1% planu) złożyły się głównie odsetki (47.975 tys. zł – 135,1% planu). Kwota przychodów finansowych uzyskanych w 2012 r. była wyższa od uzyskanych w 2011 r. o 10.820 tys. zł, tj. o 24,5% i o 502,2% większa od planu w ustawie budżetowej. Przyczyną zaplanowania przychodów finansowych na niższym poziomie była, jak wyjaśniano, niepewność co do ostatecznej wysokości odpisu FUS na ZUS.

Pozostałe przychody (138.592 tys. zł – 151,9% planu) były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 25.134 tys. zł. Wyższe wykonanie wynikało z uzyskania wyższych przychodów z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych, spowodowane zwiększonymi wpływami z egzekucji własnej związanej z systematycznym porządkowaniem kont płatników składek, znacznym przyrostem zwróconych kosztów egzekucyjnych wyegzekwowanych przy należnościach od płatników składek oraz przy nienależnie pobranych świadczeniach, wyższym zainteresowaniem zakupem wydawnictw własnych ZUS, wyższymi kwotami wynagrodzenia otrzymanymi przez ZUS za terminowe naliczanie i wypłacanie zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń pracowniczych i świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 699, 1026-1028, 1287-1289, 1314-1315)

2.2.2. Realizacja przychodów Centrali Zakładu

Przychody Centrali ZUS zaplanowane w wysokości 212,3 tys. zł zrealizowano w kwocie 803.325,4 tys. zł. Dane te wskazują, że planowaniem objęto tylko 0,026% przychodów.

Podstawowym źródłem przychodów był odpis z FUS na pokrycie kosztów działalności Centrali³⁷ w wysokości 767.251 tys. zł (95,5% przychodów) oraz pozostałe przychody w wysokości 36.074 tys. zł³⁸. Stwierdzono, że do planu Centrala zgłoszono wyłącznie przychody własne, oszacowane w wielkościach odzwierciedlających realne możliwości uzyskania z nich wpływów w 2012 r. Zrealizowano z nadwyżką przychody m.in.: z tytułu dzierżawy, najmu budynków i lokali, sprzedaży usług bazy noclegowej, sprzedaży pozostałych usług, w tym transportowych, sprzedaży nadmiernych zapasów, wynagrodzenia za terminowe wpłacanie podatku, sprzedaży złomu i makulatury. Przyczynami uzyskania wyższych przychodów były m.in.: wpływy ze zbycia inwestycji, zwrotu

Opis stanu
faktycznego

³⁶ Wyższe wykonanie ma głównie związek z pogarszającą się w 2012 r. sytuacją makroekonomiczną kraju, a tym samym wzrostem liczby osób uprawnionych do pobierania świadczeń.

³⁷ Wysokość odpisu z FUS jest planowana na szczeblu Zakładu, a ostateczną jego wysokość zatwierdzono w ustawie budżetowej na rok 2012.

³⁸ Według 15 kont planistycznych, w tym m.in. konto 748-12 – rata RMP odpowiadająca odpisom amortyzacyjnym w wysokości 27.201 tys. zł i konto 743 – dotacja, dopłaty unijne zaliczane do przychodów w wysokości 6.521 tys. zł.

poniesionych kosztów z tytułu realizacji projektów unijnych. Charakter tych przychodów nie pozwalał na ich oszacowanie i ujęcie w projekcie planu. Przychody te obejmują też przychody memoriałowe w kwocie 27.750 tys. zł, które powstały w związku z rozwiązaniem uprzednio utworzonych rezerw, dokonaniem odpisów aktualizujących i zaewidencjonowaniem dodatnich różnic kursowych³⁹.

(akta kontroli str. 774-784, 1329-1330, 1453-1454, 1461, 1470-1480, 1513-1514)

2.2.3. Należności Zakładu

Opis stanu
faktycznego

Według danych bilansowych⁴⁰ nie wystąpiły należności długoterminowe. Na należności krótkoterminowe, które wyniosły 146.380 tys. zł, złożyły się należności: z tytułu dostaw i usług – 9.985 tys. zł; podatków, dotacji, ceł, ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz innych świadczeń – 69 tys. zł oraz inne – 114.894 tys. zł i dochodzone na drodze sądowej – 21.432 tys. zł.

1. Należności z tytułu dostaw i usług o okresie spłaty do 12 miesięcy stanowiły 50,2% tych należności. Na „inne” należności złożyły się: należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS – 85.443 tys. zł; należności od NFZ z tytułu poniesionych kosztów poboru składki – 19.647 tys. zł; rozrachunki z FUS – 6.719 tys. zł i pozostałe należności – 4.450 tys. zł.

2. Pozostałe należności obejmowały: rozrachunki z pracownikami z tytułu zaliczek, m.in. na płatności za zakupy bieżące (316.6 tys. zł), należności z tytułu refaktur kosztów za rozmowy telefoniczne i koszty mediów (86 tys. zł, do 18 lutego 2013 r. należności uregulowano w kwocie 85,6 tys. zł), naliczoną karę umowną z odsetkami za nieterminowe świadczenie usług (2.413,6 tys. zł, prowadzono mediacje przy udziale kancelarii zewnętrznej), rozrachunki z odbiorcami z działalności operacyjnej (1.616,8 tys. zł, głównie należności z tytułu zasądzonych zwrotów kosztów zastępstwa procesowego) oraz inne (16,9 tys. zł, na dzień 18 lutego zostały uregulowane).

Należności krótkoterminowe o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy wynikały ze sprzedaży nieruchomości, których zapłata została rozłożona na raty.

3. Należności przeterminowane na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły⁴¹ 59.212 tys. zł, w tym: należności od odbiorców z tytułu dostaw i usług dotyczące działalności operacyjnej – 780 tys. zł, należności wątpliwe z tytułu dostaw i usług – 4.378 tys. zł; należności wątpliwe z tytułu dostaw i usług dotyczące niefinansowych aktywów trwałych – 27.327 tys. zł; należności sporne dochodzone na drodze sądowej – 22.892 tys. zł oraz pozostałe rozrachunki z odbiorcami – 3.835 tys. zł.

Należności przeterminowane z tytułu dostaw i usług w głównej mierze dotyczyły należności od komorników sądowych za udostępnianie danych przez Zakład. W celu zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych, określone zostały zasady obsługi wniosków komorniczych⁴², które regulują m. in. zasady współpracy między Centrum Wniosków Komorniczych, komórką rachunkowości i komórką obsługi prawnej, w procesie dochodzenia należności. Pracownicy komórek rachunkowości bieżąco analizują stan rozrachunków. Brak wpłaty w terminie powoduje podjęcie wstępnych działań windykacyjnych, do których należą: wystawienie monitu (wezwanie do zapłaty), rozmowy telefoniczne oraz korespondencja mailowa z kontrahentami.

4. Szczegółowemu badaniu poddano wybrane 3 pozycje należności⁴³. Wykazało ono, że w lutym 2013 r. wszystkie należności zostały uregulowane.

5. W 2012 r. nie wystąpiły należności przedawnione. W 2012 r. umorzono należności z lat poprzednich w kwocie 20 tys. zł, a na raty rozłożono należności w kwocie 80 tys. zł.

6. W rocznym sprawozdaniu Rb-N, oprócz kwot papierów wartościowych (500.000 tys. zł), gotówki i depozytów (600.840 tys. zł), wykazano także należności wymagalne (2.462 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 1.791 tys. zł) oraz pozostałe należności (34.935 tys. zł, w tym z tytułu dostaw i usług – 8.048 tys. zł i z tytułów innych – 26.887 tys. zł).

Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie jednostkowych sprawozdań z oddziałów ZUS.

(akta kontroli str. 686-688, 1036-1040, 1048, 1289-1290, 1538, 1552, 1603-1605)

³⁹ Przychody te nie spowodowały jednoczesnego wpływu środków finansowych; nie stanowiły również pozycji planistycznych.

⁴⁰ Prezentowane dane wyrażone są w wartościach netto, pomniejszonych o wartość odpisów aktualizujących.

⁴¹ Według raportu SAP.

⁴² Zarządzeniem Nr 46 Prezesa ZUS z 22 listopada 2012 r.

⁴³ Dotyczy pozostałych należności – 4.449,8 tys. zł, rozrachunków z FUS – 6.718,9 tys. zł oraz należności z NFZ z tytułu poniesionych kosztów poboru składki – 19.647,4 tys. zł.

Opis stanu
faktycznego

2.2.4. Lokowanie wolnych środków Zakładu

1. Lokowanie wolnych środków Zakładu w 2012 r. odbywało się zgodnie z Procedurą lokowania środków ZUS⁴⁴ oraz w oparciu o postanowienia Komitetu ds. aktywów finansowych⁴⁵.

Szczegółowe zestawienie lokat bankowych dokonanych ze środków ZUS w 2012 r. zawiera: 530 lokat (trwających) w 8 bankach. Kwoty lokat wynoszą od 1.600 tys. zł do 200.000 tys. zł, oprocentowanie od 3,25% do 5,75%, okresy lokowania od jednodobowych (374 lokat) do 32-dniowych (2 lokaty), odsetki od lokaty wyniosły od 199,45 zł do 832.876,71 zł, liczba lokat w miesiącu od 27 do 60, a całkowita kwota odsetek – 19.684,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 701-712, 1275-1278)

W 2012 r. przeprowadzono wewnętrzną kontrolę⁴⁶ 533 lokat (zawartych) z 2012 r. W odniesieniu do 18 z nich stwierdzono brak potwierdzeń ze strony banku, a w wypadku 10 inne nieprawidłowości⁴⁷. We wszystkich 10 wykrytych przypadkach niezgodności i braku wyjaśniono, bez negatywnego wpływu na rozliczenie lokat terminowych (podczas kontroli NIK trwały jeszcze prace nad uzupełnieniem 18 brakujących potwierdzeń).

(akta kontroli str. 656-657; 1286-1287)

2. Nie stwierdzono przypadków opóźnień w realizacji zadań lub w płatnościach za zamówione towary lub usługi spowodowanych lokowaniem przez Zakład środków finansowych.

(akta kontroli str. 1287)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczne różnice między kwotami planowanych i zrealizowanych przychodów. Stwierdzono również znaczące odchylenia w powyższym zakresie w Centrali Zakładu, ponieważ zaplanowano zaledwie 0,026% zrealizowanych przychodów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

2.3. Wykonanie kosztów Zakładu i Centrali ZUS

2.3.1. Koszty działalności Zakładu

Opis stanu
faktycznego

1. W 2012 r. łączne koszty działalności bieżącej Zakładu wyniosły 4.148.466 tys. zł, co stanowiło 96,1% planu. W porównaniu z 2011 r. nastąpił wzrost kosztów ogółem o 133.050 tys. zł (tj. o 3,3%). Struktura kosztów działalności bieżącej w 2012 r. zasadniczo nie uległa zmianie w porównaniu z poprzednim rokiem.

Największy udział w kosztach miały: wynagrodzenia (51%), usługi obce (23,2%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (10,8%), amortyzacja (10,1%), materiały i energia (2,7%), podatki i opłaty (1,4%).

2. Wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły ogółem 2.114.072 tys. zł (99,7% planu). Były one niższe od kwoty planowanej o 5.861 tys. zł (o 0,3%). W porównaniu z 2011 r. nastąpił wzrost wynagrodzeń o 58.683 tys. zł (o 2,9%). W zakresie wynagrodzeń osobowych plan został wykonany w 99,7%. Natomiast niepełne (79,4%) było wykonanie pozostałych wynagrodzeń (tj. wynagrodzeń wypłacanych z bezosobowego funduszu płac).

Przeciętne wynagrodzenie w ZUS w 2012 r. wyniosło 3.820,46 zł i w stosunku do 2011 r. wzrosło o 143,60 zł, tj. o 3,9%. W Centrali ZUS wynagrodzenie wyniosło 6.327,93 zł i w porównaniu z 2011 r. wzrosło o 353,17 zł (5,9%). Przeciętne wynagrodzenie w oddziałach ZUS w 2012 r. wyniosło 3.654,83 zł i w stosunku do 2011 r. wzrosło o 135,39 zł, tj. o 3,8%, zaś w orzecznictwie lekarskim wzrosło o 251,87 zł do 8.065,09 zł (3,2%).

⁴⁴ Uchwała Nr 4/2008 Zarządu ZUS z 22 stycznia 2008 r.

⁴⁵ Regulamin Komitetu ds. aktywów finansowych wprowadzony został zarządzeniem Nr 31 Prezesa ZUS z 18 maja 2010 r.

⁴⁶ Kontrolę przeprowadziło Wieloosobowe Stanowisko ds. Kontroli Finansowej w Departamencie Finansów Funduszy.

⁴⁷ M.in.: przypadki błędnej wartości oprocentowania i kwoty odsetek na potwierdzeniu ze strony banku, różne numery rachunków banku na dyspozycji i wydruku RMDS, błędną datę na potwierdzeniu warunków transakcji ze strony banku, zwrot środków na rachunek w innym banku, błędną kwotę depozytu potwierdzoną przez bank itp.

W 2012 r. przeciętne wynagrodzenie w Centrali ZUS było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach ZUS o 2.673,10 zł, tj. o 73,1%⁴⁸. Przeciętne wynagrodzenie Zarządu zmniejszyło się o 377,90 zł, z 19.799,94 zł w 2011 r. do 19.422,04 zł w 2012 r., tj. o 1,9%.

3. Koszty usług obcych w 2012 r. wyniosły ogółem 961.458 tys. zł (90,1% planu). W porównaniu z 2011 r. nastąpił ich spadek o 63.180 tys. zł (tj. o 6,2%). W dalszym ciągu dominującymi były koszty usług pocztowych i bankowych (36,5% kosztów usług obcych) oraz związanych z przetwarzaniem danych (39,5% kosztów usług obcych). W porównaniu z 2011 r. we wszystkich kosztach usług obcych, oprócz usług związanych z przetwarzaniem danych, odnotowano ich spadek. W 2012 r. najniższe wykonanie planu finansowego w zakresie usług obcych dotyczyło:

- a) remontów (67,9% planu); niewykonanie planu kosztów wynikało głównie z niższych od zakładanych kosztów usług: niższe koszty serwisów i konserwacji, mniejsza awaryjność floty samochodowej, urządzeń sygnalizacji p.poż. i antywłamaniowych, sprzętu telekomunikacyjnego i audiowizualnego, dzięki sukcesywnemu doposażeniu jednostek w nowy tabor, sprzęt i urządzenia, a także rezygnacji lub ograniczenia części zaplanowanych zadań remontowych; ponadto nie nastąpił spodziewany wzrost cen na rynku usług napraw i konserwacji;
- b) usług telekomunikacyjnych (68,6% planu); głównymi przyczynami niższego wykonania były: zawarcie korzystnej umowy scentralizowanej na usługi z zakresu telefonii komórkowej, wynegocjowanie korzystniejszych warunków lokalnych umów na usługi telefonii stacjonarnej, działania oszczędnościowe, ukierunkowane na kontrolę wykonywanych przez pracowników połączeń z telefonów służbowych, rezygnacja z dzierżawy przez część oddziałów z łączności transmisyjnych do ZETO i przeniesienie ich do sieci KSI;
- c) usług pozostałych⁴⁹ (85,6% planu); wpływ na ukształtowanie się kosztów tych usług miała: mniejsza liczba osób kierowanych do konsultacji specjalistycznych i na badania dodatkowe, optymalizacja kosztów tych badań, przez wprowadzenie ograniczeń cenowych, uzyskanie korzystniejszych niż przewidywano cen na usługi utrzymania czystości obiektów oraz ochrony fizycznej budynków i posesji, przeniesienie części zadań, w tym realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE na 2013 r., przesunięcie zadania dotyczącego projektu e-składka do realizacji w kolejnych latach, a także optymalizacja wydatków na drobne usługi.

4. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia w 2012 r. wyniosły ogółem 445.959 tys. zł, tj. 96% planu. W porównaniu z 2011 r. nastąpił wzrost kosztów z tego tytułu o 46.860 tys. zł, tj. o 11,7%.

5. Koszty amortyzacji w 2012 r. wynosiły 420.513 tys. zł, tj. 98,3% planu. W porównaniu z rokiem poprzednim koszty amortyzacji wzrosły o 24,5%.

Koszty materiałów i energii w 2012 r. wyniosły 110.745 tys. zł (83,5% planu) i stanowiły 2,7% kosztów ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 3.873 tys. zł (tj. o 3,6%). Wpływ na to odchylenia miały głównie niższe od zakładanych koszty zużycia materiałów. Wynikało to w szczególności z:

- dużych zakupów materiałów w trybie konkurencyjnym;
- niższego zużycia materiałów i części zamiennych do urządzeń techniki biurowej i urządzeń poligraficznych;
- przeniesienie na 2013 r. realizacji zadania zakupu kopert oraz papieru związanych z akcją wysyłki informacji o stanie konta ubezpieczonego⁵⁰.

6. Podatki i opłaty w 2012 r. wyniosły ogółem 59.467 tys. zł (tj. 93,6% planu) i stanowiły 1,4% kosztów ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost tych kosztów o 3.267 tys. zł (tj. 5,8%). Dominujący wpływ na poziom wykonania planu miały w ich strukturze:

⁴⁸ Różnica między przeciętnym wynagrodzeniem w Centrali ZUS i w oddziałach wynika głównie z różnic w strukturze zatrudnienia w Centrali. Na wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2012 r. w Centrali ZUS miały m.in. wpływ: wzrost kwoty wypłacanych nagród jubileuszowych, nagród z zakładowego funduszu nagród i nagród kwartalnych.

⁴⁹ Realizacja planu usług pozostałych uzależnione jest bezpośrednio od poziomu wykonania kosztów usług zdrowotnych na rzecz osób ubiegających się o świadczenia rentowe, usług związanych z najmem, wynajmowaniem budynków pomieszczeń i lokali oraz kosztami innych usług obcych.

⁵⁰ Obowiązek ustawowy.

- koszty i opłaty związane z działalnością statutową (egzekucja) – 5.931,1 tys. zł (10%);
- opłaty portoryjne i komornicze od wyegzekwowanych kwot – 18.586,6 tys. zł (31,3%);
- podatki od nieruchomości – 5.917,4 tys. zł (10%);
- koszty PFRON – 24.304,2 tys. zł (40,9%).

Na niepełne wykonanie zaplanowanych kosztów w zakresie podatków i opłat wpływ miały wszystkie ww. pozycje kosztowe. W przypadku kosztów egzekucyjnych i komorniczych Zakład ma relatywnie niewielkie możliwości precyzyjnego oszacowania i zaplanowania ich ostatecznej wysokości. Koszty ponoszone są na rzecz organów egzekucyjnych, prowadzących na rzecz jednostek ZUS postępowania egzekucyjne, a stopień ich realizacji uzależniony jest od skuteczności prowadzonych przez te organy postępowań egzekucyjnych.

Zakład poniósł koszty finansowe w kwocie 509 tys. zł, co stanowiło 50,9% planu. W ramach kosztów finansowych planowane są środki głównie na sfinansowanie: odsetek za zwłokę w przekazywaniu składek do OFE (dotyczących bieżącego roku), odsetek dla płatników z tytułu nadpłaconych składek i odsetek wynikających z zasądzonych wyroków sądowych na niekorzyść ZUS⁵¹.

7. Pozostałe koszty w 2012 r. wyniosły ogółem 33.908 tys. zł (88,8% planu) i stanowiły 0,8% kosztów ogółem. W porównaniu z 2011 r. nastąpił wzrost pozostałych kosztów o kwotę 3.014 tys. zł (o 9,8%). Największymi pozycjami były koszty związane z:

- przejazdami osób wzywanych na badania przez orzeczników lekarskich – 17.702,5 tys. zł;
- podróżami służbowymi, w tym związanych z kontrolą – 5.714,3 tys. zł;
- ze szkoleniami – 3.483,2 tys. zł.

8. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost kosztów finansowych o kwotę 171 tys. zł. Pozostałe koszty operacyjne w 2012 r. wyniosły ogółem 1.835 tys. zł (86,4% planu) i stanowiły 0,04% kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 725, 699-700, 1014-1025, 1029-1035, 1290-1293, 1295-1296, 1315-1318, 1514)

2.3.2. Przeciętne zatrudnienie

Przeciętne zatrudnienie w ZUS w 2012 r. w osobach w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 45.806,80 i było niższe o 424,03 etatów w porównaniu z 2011 r. (46.230,83) oraz było niższe o 267,20 etatów od planowanego zatrudnienia na 2012 r.

Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS wyniosło 1.378,10 etatów (łącznie z Zarządem) i w stosunku do 2011 r. zmniejszyło się o 1,8 etatów. W oddziałach ZUS, w porównaniu z 2011 r., zatrudnienie zmniejszyło się o 402,86 etatów do 43.558,43 etatów, tj. o 0,9%. W orzecznictwie lekarskim stan zatrudnienia zmniejszył się o 19,37 etatów do 870,27 etatów, tj. o 2,2%. W Zarządzie ZUS na koniec 2012 r. zatrudnionych było 5 osób.

(akta kontroli str. 725, 1295-1296, 1514)

2.3.3. Realizacja planu rzeczowo-finansowego Zakładu

1. Na realizację *Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych ZUS w 2012 r.* wydatkowano 426.178 tys. zł, (91,8% planu). W poszczególnych grupach wykorzystanie środków było następujące: w grupie I – 18.869 tys. zł (80,9% planu), w grupie II – 38.537 tys. zł (87,8%), w grupie III – 3.935 tys. zł (98,9%), w grupie IV – 3.555 tys. zł (97,7%) i w grupie V – 361.282 tys. zł (92,8%).

- a) W grupie I rzeczowa realizacja zadań wynosiła 47,1%. Na 17 zadań przyjętych do realizacji, w tym 14 kontynuowanych m.in.: z 2 zadań zrezygnowano, w 6 stwierdzono opóźnienia, w jednym rozpoczęto prace nad nową dokumentacją techniczną w związku ze zmianą zakresu zadania, 6 zadań uznano za zakończone zgodnie z harmonogramem, dla 2 wykonano dokumentację techniczną (dla jednego na dodatkowe roboty nakazane przez PSP).
- b) W grupie II na 185 zadań przyjętych do planu, zrealizowano 147 (79,5% planu), przy czym 141 zadań w całości, a 6 zadań zgodnie z harmonogramem będzie kontynuowanych. Zrezygnowano z realizacji 15 zadań, a realizacja 23 zadań uległa przedłużeniu m.in. ze względu na błędy w dokumentacji technicznej lub opóźnienia w jej odbiorze spowodowane m.in. koniecz-

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

⁵¹ Oszacowanie i zaplanowanie tych kosztów, często ze względu na ich jednorazowy charakter, determinowany zdarzeniami trudnymi do przewidzenia podczas sporządzania planu, jest obarczone ryzykiem niedoszacowania lub przeszacowania.

nością zmian zakresu rzeczowego zadań. Wykonanie rzeczowe planu w podgrupach: instalacje elektryczne i dostosowanie budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych wynosiło 60%.

- c) Z planowanych w III grupie 170 zadań zrealizowano wszystkie.
- d) Do końca grudnia 2012 r. zakończono realizację wszystkich zadań znajdujących się w grupie IV (9 zadań).
- e) W grupie V zakończono realizację 21 spośród 32 zadań planowanych. Realizacja 8 zadań będzie kontynuowana w 2013 r. Nie poniesiono nakładów na realizację 3 zadań (realizacja jednego zadania została zawieszona do czasu uzyskania wniosków z wdrożenia pilotażowego, jedno zadanie zrealizowano w ramach własnych zasobów ZUS i jedno zadanie niezrealizowane z powodu unieważnienia⁵² postępowania o zamówienie publiczne).

(akta kontroli str. 699-700, 1014-1025, 1029-1035, 1290-1293, 1315-1318)

2.3.4. Koszty działalności Centrali ZUS

W 2012 r. wyniosły 755.606 tys. zł, tj. 153,9% planu po zmianach⁵³. Największymi pozycjami kosztów były: usługi obce – 304.902 tys. zł (89,1% planu, 40,4% kosztów), amortyzacja – 297.522 tys. zł (247.934,9% planu⁵⁴, 39,4% kosztów) oraz wynagrodzenia – 106.467 tys. zł (105,9% planu, 14,1% kosztów). Nie planowano kosztów finansowych, które wyniosły 307 tys. zł. Inne pozostałe koszty operacyjne, które zaplanowano w kwocie 200 tys. zł (koszty postępowań sądowych i egzekucyjnych od dochodzonych roszczeń i należności), zrealizowano w wysokości 11.062 tys. zł.

Odchylenia wykonania poszczególnych pozycji kosztowych zawierały się w granicach od 12,5% planu (zwrot kosztów przejazdów) do 104,3% planu (usługi pocztowe i bankowe). W wielu przypadkach planowane koszty znacznie odbiegały od faktycznie poniesionych:

- a) wynagrodzenia osobowe pracowników zrealizowano w 106,2%, mimo iż w 2012 r. 20-krotnie zmieniano plan w tym zakresie;
- b) usługi remontowe zrealizowano w 21,5%, z powodu opóźnienia w wykonaniu remontu dachu i tarasów w COS w Osuchowie – z zaplanowanej kwoty wykorzystano tylko środki na wykonanie dokumentacji kosztorysowej;
- c) realizacja usług remontowo-konserwacyjnych urządzeń w 63,6% spowodowana była m.in. zawarciem korzystnych umów na naprawy samochodów, ale także niezrealizowaniem zakupu usług związanych z konserwacją pozostałych urządzeń, np. wentylatorów i klimatyzacji (przedłużające się procedury zamówień publicznych);
- d) zrealizowanie usług telekomunikacyjnych w 68,2% planu spowodowane było m.in. oszczędnościami uzyskanymi w związku z wypowiedzeniem umowy na świadczenie usług infolinii i uruchomieniem Centrum Obsługi Telefonicznej;
- e) wskaźnik (65,2%) wykonania kosztów najmu i utrzymania budynków wynikał z: uzyskania niższych niż planowano cen na sprzątanie, zmniejszenia wynajmu pomieszczeń na szkolenia i niezrealizowania zadania dotyczącego czyszczenia przewodów wentylacji mechanicznej;
- f) inne usługi wykonano w 55,8%; główne przyczyny niewykonania planu wynikają z odstąpienia od realizacji zadania e-składka, druku materiałów informacyjnych we własnym zakresie, a nie

⁵² Zakup licencji Microsoft. Najkorzystniejsza oferta nie spełniała wymogów formalnych; decyzją KIO powtórzono wybór oferty i postępowanie unieważniono ze względu na brak środków.

⁵³ Koszty amortyzacji składników majątku ujętych w ewidencji Zakładu oraz fundusz wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi ustalono w kwotach globalnych dla całego Zakładu. Nie zaplanowano też kosztów odpisu na ZFŚS. W projekcie planu finansowego ZUS środki na ten cel zaplanowane w kwocie ogółem dla wszystkich jednostek na podstawie założeń do projektu i planowanej liczby osób, od których naliczany jest odpis. Ponadto w wyniku podziału zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą planu finansowego, w Centrali zatwierdzono środki również w zakresie ww. kosztów, poza amortyzacją według stawek, która jako pozycja memoriałowa nie była zatwierdzana w planie żadnej z jednostek. Rzeczywiste koszty Centrali uwzględniają również kwotę 300,2 tys. zł z tytułu ujemnych różnic kursowych. Koszty z tego tytułu są pozycją nieplanowaną.

⁵⁴ Planowana amortyzacja stawkowa (grupy T i P) nie była przypisana do planu finansowego Centrali, natomiast uwzględniono ją w planie finansowym Zakładu. Sumaryczny plan kosztów amortyzacji dla całego Zakładu był przygotowany prawidłowo, o czym świadczy stosunek wartości faktycznego wykonania do wartości zaplanowanych w pozycjach dotyczących kosztów amortyzacji, który w 2012 r. wyniósł 98,3%.

firmę zewnętrzną, zmniejszonych kosztów konsultingowych oraz badań i ekspertyz, obniżonych kosztów żywienia uczestników szkoleń;

- g) pozostałe opłaty zrealizowano w 52,4%, ponieważ ze względu na wiele postępowań przed sądami powszechnymi i Krajową Izbą Odwoławczą, nie można było oszacować kosztów z tytułu opłat notarialnych, administracyjnych, sądowych, manipulacyjnych itp.;
- h) planowane koszty szkoleń ponoszonych przez Centralę zrealizowano w 40,8%, m.in. z powodu niezrealizowania szkoleń, które nie znalazły się na liście projektów współfinansowanych ze środków UE, zaangażowania planowanych środków w przetargi, których terminy rozstrzygnięcia nie pozwoliły na zawarcie umów i realizację w 2012 r.

(akta kontroli str. 774-784, 1329-1330, 1453-1464, 1513)

2.3.5. Wykonanie planu rzeczowo-finansowego Centrali ZUS

Opis stanu
faktycznego

Plan ten w 2012 zrealizowano w kwocie 324.697,3 tys. zł, tj. w 92,3%. Na 9 zadań realizowanych w II grupie, dla 3 wskaźnik wykonania był niższy niż 6,5%, ze względu na przedłużającą się procedurę wylaniania wykonawcy. W III grupie zrealizowano 7 zadań, wykorzystując planowane środki od 88,4% do 101,2%. W IV grupie nie zrealizowano 2 zadań. W V grupie na 32 zrealizowane zadania, wskaźnik wykonania dla 3 zadań wynosił 0%.

2.3.6. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

1. Szczegółowym badaniem objęto 3 zamówienia publiczne, z tego jedno zrealizowane w trybie przetargu nieograniczonego⁵⁵ z wykorzystaniem aukcji elektronicznej, drugie w trybie przetargu ograniczonego⁵⁶ (do realizacji zamówienia wykorzystano środki UE) oraz trzecie w trybie postępowania z wolnej ręki⁵⁷. Łącznie dla wybranych postępowań ZUS dokonał w 2012 r. płatności w kwocie 61.447,7 tys. zł. Doboru spraw do kontroli dokonano na podstawie transakcji wylosowanych metodą MUS, dobierając w pierwszej kolejności te postępowania, których wartość przedmiotu dla danego trybu zamówienia była najwyższa.

W toku przeprowadzonych badań ustalono, co następuje:

- a) Podstawą zaangażowania środków finansowych były plany działalności ZUS na 2012 r. oraz umowy zawarte po przeprowadzonych zamówieniach publicznych.
- b) Przed zawarciem umów na ich realizację dokonywano analizy faktycznych potrzeb pod kątem ich celowości mając na uwadze to, aby uzyskane w wyniku poniesionych kosztów efekty służyły realizacji zadań ustawowych. Wszystkie przewidziane na realizację tych umów środki finansowe były wcześniej zaplanowane.
- c) Środki finansowe na dokonane zakupy były ujęte w planie finansowym Zakładu i dla każdego z wytypowanych do badania zamówień uzyskano akceptację gł. księgowego. Umowy dotyczące zakupów i inwestycji były parafowane, a faktury potwierdzające dokonanie zakupu były akceptowane przez gł. księgowego.
- d) Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych.
- e) Nie stwierdzono działań niegospodarnych i niecelowych. Zakup wartości niematerialnych – licencji i praw autorskich – wynikał z konieczności ich posiadania w celu możliwości dysponowania kodami źródłowymi oraz dokumentacją techniczną i technologiczną dla zapewnienia ich dostosowania do realizacji zmieniających się potrzeb wykonywania ustawowych zadań ZUS. Wszystkie nabyte licencje i prawa autorskie dotyczyły posiadanych i użytkowanych bieżących systemów, programów i urządzeń. Zakupione materiały i urządzenia, w tym komputery jak też dokonane modyfikacje systemów zostały przekazane do użytkowania, potwierdzone protokołami odbiorów. Środki te prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowano, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych⁵⁸.

(akta kontroli str. 3327-3524)

⁵⁵ Nr TZ/370/86/11.

⁵⁶ Nr TZ/370/90/11.

⁵⁷ Nr TZ/370/35/12.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).

2. W umowie zawartej 26 czerwca 2009 r. między ZUS i Władzą Wdrażającą Programy Europejskie⁵⁹ określono warunki dofinansowania projektu pn. *Rozwój systemu informatycznego ZUS wspomagającego udostępnianie e-usług*. Harmonogram rzeczowo-finansowy projektu przewidywał okres jego realizacji w 2010 r. (w zakresie zakupu infrastruktury informatycznej – 17 mln zł, w zakresie zakupu usług projektowych – 14,5 mln zł). Po zmianie wprowadzonej piątym aneksem z 16 listopada 2011 r., termin realizacji ustalono na III kw. 2012 r., natomiast kwoty zakupu określono dla sprzętu – 23.118,2 tys. zł, a dla usług projektowych – 8.418,9 tys. zł. Całkowita kwota dofinansowania projektu wyniosła 31.537,1 tys. zł.

Projekt był realizowany zgodnie z postanowieniami zawartej umowy. Objęte badaniem wydatkowane środki były niezbędne do realizacji projektu. Zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy i z zatwierdzonym budżetem projektu, zostały faktycznie poniesione i dokonane w okresie kwalifikowalności (w III kw. 2012 r.). W celu wybrania wykonawcy ogłoszono przetarg ograniczony. Wydatki zostały należycie udokumentowane przez podmiot, z którym zawarł umowę o dofinansowanie. Były zgodne z przepisami prawa wspólnotowego i prawem krajowym. Władza Wdrażająca Programy Europejskie przeprowadziła kontrolę procedury zawarcia umowy z 20 lipca 2012 r. na kwotę 40.503,3 tys. zł⁶⁰ i nie stwierdziła naruszeń⁶¹.

(akta kontroli str. 3535-3587)

2.3.7. Zobowiązania Zakładu

Zobowiązania Zakładu w 2012 r. wyniosły 1.125.364 tys. zł, (wzrost o 13,5% w porównaniu z 2011 r.), w tym długoterminowe – 4.469 tys. zł (spadek o 14%). Największy udział miały pozostałe zobowiązania – 590.257 tys. zł (wzrost o 19,6%), z tytułu dostaw i usług – 367.403 tys. zł (wzrost o 8,2%) i z tytułu składek ZUS – 136.902 tys. zł (wzrost o 7,9%).

Zobowiązania długoterminowe stanowiły otrzymane zabezpieczenia należytego wykonania umów od kontrahentów. Powyższe zobowiązania nie generują kosztów finansowych.

W rocznym sprawozdaniu Rb-Z wykazano zerowy stan wymagalnych zobowiązań. W 2012 r. Zakład nie zaciągał kredytów, pożyczek ani nie emitował papierów wartościowych.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. utworzono rezerwę na odsetki z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do OFE w wysokości 452.211 tys. zł. Z kwoty tej w 2012 r. wykorzystano 51.671 tys. zł. (tj. 11,4%). W bilansie ZUS na 31 grudnia 2012 r. utworzono kolejną rezerwę w kwocie 529.353 tys. zł, mimo iż środki z poprzedniej rezerwy wykorzystano w minimalnym stopniu.

Wielkość rezerw szacowano na podstawie raportów z systemu SEKIF. Stan systemu i konieczność wyjaśnienia zaległych spraw indywidualnych dotyczących błędów na kontach ubezpieczonych i płatników składek oraz wprowadzenie wszystkich not księgowych wytworzonych w wyniku realizacji procedur przejściowych, stanowią źródło niepewności co do oszacowanej wartości zobowiązań wobec OFE, prezentowanych w sprawozdaniu finansowym.

(akta kontroli str. 686, 689, 726, 1055, 1294, 1297, 1536, 1538, 1553)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację w 2012 r. kosztów i planu rzeczowo-finansowego Zakładu (państwowej osoby prawnej).

2.4. Działania oszczędnościowe

W 2012 r., w ramach tych działań:

- a) zobowiązano jednostki organizacyjne do bieżącej weryfikacji potrzeb w zakresie poszczególnych asortymentów materiałowych i ograniczenia zakupów jedynie do materiałów niezbędnych dla funkcjonowania jednostek;

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

⁵⁹ Umowa o dofinansowanie w ramach 7 osi priorytetowej *Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji* w ramach PO IG 2007-2013. Do umowy podpisano 5 aneksów, ostatni 16 listopada 2011 r.

⁶⁰ Przedmiotem umowy (Nr TZ/370/90/11) była dostawa urządzeń i udzielenie licencji na oprogramowanie na potrzeby modernizacji ITS EWD. Umowa została zawarta z wykonawcą wyłonionym po przeprowadzeniu przetargu ograniczonego.

⁶¹ Kontrola ex-post przeprowadzona zgodnie z Wytocznymi w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających dla PO *Innowacyjna Gospodarka w perspektywie 2007-2013*. W czasie kontroli nie stwierdzono naruszeń wymienionych w zał. Nr 4 pn. *Wskaźniki procentowe do obliczenia wartości korekty finansowej za naruszenia przy udzielaniu zamówień publicznych, współfinansowanych ze środków funduszy UE*.

- b) negocjowano warunki umów z największymi kontrahentami, np.: ZETO (w zakresie stawek za przetwarzanie danych), Poczta Polska (w zakresie upustu za świadczone usługi) i z Asseco, dla uzyskania najkorzystniejszych ofert;
- c) rezygnowano z zakupu części i materiałów oraz kontynuacji niektórych usług mało przydatnych w zmieniających się warunkach;
- d) doposażano jednostek w nowy, bardziej wydajny sprzęt i urządzenia, a także wymieniono część taboru samochodowego; dzięki temu obniżono m.in. koszty materiałów eksploatacyjnych i usług remontowych;
- e) kontynuowano zmiany reorganizacyjne w zakresie powoływania centrów usług wspólnych dla efektywniejszego wykorzystywania posiadanych zasobów.

Dzięki tym działaniom obniżono w 2012 r. odpis z FUS⁶² o 8.570 tys. zł w stosunku do jego wysokości z 2011 r. Na 2013 r. zaplanowano odpis z FUS w kwocie niższej o 335 mln zł w porównaniu z 2012 r. Powyższe działania miały wpływ m.in. na realizację planu kosztów materiałowych w 68,9% i niższe wykonanie usług obcych (90,1% planu).

W 2012 r. nie stwierdzono przypadków ponoszenia kosztów w sposób niecelowy lub niegospodarny.

(akta kontroli str. 688-689, 1293-1294)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym zakresie.

2.5. Budżet zadaniowy

Zakład sporządził projekt planu finansowego na 2012 r. w układzie zadaniowym dla części 73 budżetu państwa i funduszy. Natomiast jako państwowa osoba prawna nie sporządził planu w układzie zadaniowym na 2012 r., ponieważ jest ustawowo zwolniony z tego obowiązku.

3. Wykonywanie zadań ustawowych

3.1. Wymierzanie i pobór składek na ubezpieczenie zdrowotne

Do zakresu działania ZUS należy wymierzanie i pobór składek na ubezpieczenie zdrowotne⁶³.

Przypis składek na ubezpieczenie zdrowotne w 2012 r. wyniósł 57.107.028 tys. zł. Na rachunek ubezpieczenia zdrowotnego w ZUS wpłynęła kwota 57.271.687 tys. zł, wyższa od przypisu o 164.659 tys. zł. Stanowiła ona 100,3% przypisu składek. Do NFZ przekazano⁶⁴ 56.941.221 tys. zł, tj. o 330.466 tys. zł mniej od kwoty, która wpłynęła na rachunek. ZUS, tytułem kosztów poboru i ewidencjonowania składek⁶⁵, potrącił kwotę 111.586 tys. zł, co stanowiło 0,2% kwoty środków rozliczonych i przekazanych do NFZ.

W dniu 31 grudnia 2011 r. zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne nieodprowadzonych przez ich płatników wynosiły 4.052.180 tys. zł, natomiast 31 grudnia 2012 r. – 4.498.277 tys. zł. Oznacza to zwiększenie zaległości o 446.096 tys. zł, tj. o 11%.

W 2012 r. wskaźnik ściągalskości składek, wynoszący 98,66%, w porównaniu z 2011 r. zmniejszył się o 0,61 punktu procentowego.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. nie zostało zrealizowanych 5.227,2 tys. tytułów egzekucyjnych na należności na ubezpieczenie zdrowotne na kwotę 2.341.437 tys. zł⁶⁶. W 2012 r. skierowano do załatwienia 2.602,1 tys. tytułów na kwotę 1.949.269 tys. zł, a na koniec roku nie zostało zrealizowanych 5.885,8 tys. tytułów na kwotę 2.964.874 tys. zł. Oznacza to, że w 2012 r. o 658,6

⁶² W planie finansowym FUS stanowi pozycję kosztową, a przeznaczany jest na pokrycie kosztów działalności Zakładu.

⁶³ Por. art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁶⁴ ZUS przekazuje do NFZ kwoty wpływu na rachunek ubezpieczenia zdrowotnego pomniejszone o koszty poboru składek i kwoty zwrotów dokonanych z tego rachunku (z tytułu błędów bankowych, zwroty do oddziałów ZUS błędnie przekazanych wpłat na ubezpieczenie zdrowotne, przeksięgowań na pozostałe rachunki składkowe).

⁶⁵ Art. 88 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) stanowi, że koszty poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne potrącają się przez ZUS (...) w wysokości 0,20% kwoty tej części składek przekazanych do centrali Funduszu, które zostały zidentyfikowane (przypisane do konkretnego ubezpieczonego) również w zakresie wysokości wpłat.

⁶⁶ W ramach dochodzenia należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie.

tys. wzrosła liczba niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych. Kwota odzyskanych należności w trybie postępowania egzekucyjnego oraz wpłat płatników dokonanych po wszczęciu postępowania egzekucyjnego wyniosła 479.838 tys. zł. Odzyskane należności za lata 1999-2012 stanowiły 0,84% kwot przekazanych do NFZ.

W 2012 r. umorzono należności na ubezpieczenie zdrowotne za okres od 1 stycznia 1999 r. w kwocie 4.006 tys. zł, w tym: składki na kwotę 2.230 tys. zł i odsetki w wysokości 1.776 tys. zł.

Wielkość przedawnionych należności na ubezpieczenie zdrowotne w 2012 r. wyniosła 110.511 tys. zł, w tym z tytułu składek 41.135 tys. zł i odsetek za zwłokę – 69.376 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. (36.711 tys. zł) kwota przedawnień należności wzrosła o 73.800 tys. zł (o 201%), w tym składek o 27.793 tys. zł (o 208,3%) i odsetek o 46.007 tys. zł (o 196,9%).

NIK przyjmuje argumentację, iż podstawową przyczyną znacznego poziomu odpisanych należności i ich wzrostu w 2012 r. były przedawnione należności płatników składek w upadłości, wobec których postępowania zostały ogłoszone przed 1 stycznia 2003 r., ponieważ udział odpisanych z tego tytułu należności u tej grupy płatników stanowił około 50% ogółu odpisanych składek i dodatkowych opłat. Jest to konsekwencją zmiany stanu prawnego, obowiązującego z mocą od 1 stycznia 2003 r., stanowiącego, iż ogłoszenie upadłości skutkuje przerwaniem biegu terminu przedawnienia, natomiast uprawomocnienie się postępowania o ukończeniu postępowania upadłościowego lub o jego umorzeniu rozpoczyna na nowo bieg terminu przedawnienia. Dla rozpoczętych przed 1 stycznia 2003 r. postępowań, nie ma możliwości wydłużenia terminu ich przedawnienia.

W wyniku zakończenia postępowań tylko w pewnym zakresie następuje zaspokojenie roszczeń ZUS, przez co pozostałe zaległości – z uwagi na brak innych możliwości ich dochodzenia – ulegają sukcesywnie przedawnieniu, a w konsekwencji odpisaniu.

Wśród pozostałych przyczyn wpływających na poziom i wzrost należności przedawnionych, wymieniono:

- składanie przez płatników składek dokumentów korygujących za okres wstecz, przypadający na okres przedawniony;
- uwarunkowania prawne uniemożliwiające wdrożenie postępowań egzekucyjnych, np. na zaległości na kwotę niedojrzałą do egzekucji lub gdy nastąpiło umorzenie postępowania egzekucyjnego i spisanie protokołu nieściągalności (bez wskazania nowego źródła majątkowego);
- zgon dłużnika i brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub spadkobierców.

W celu podejmowania przez oddziały ZUS skutecznych działań dla odzyskania należności, od 1 czerwca 2012 r. wprowadzono *Standardy rozliczeń kont płatników składek*, określające terminy i zasady rozliczeń kont oraz podejmowanych na nich działań, jak też sukcesywne przekazywanie oddziałom ZUS list z wykazami płatników z zaległościami, których analiza umożliwia zweryfikowanie stanu rozliczeń i podjęcia stosownych działań.

(akta kontroli str. 1123-1140, 1170-1183, 1195-1199, 1212-1217)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zauważa, że w 2012 r. Zakład posiadał znaczące zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne nieodprowadzonych przez ich płatników i nie podejmował skutecznych działań, w celu ich zmniejszenia. Ponadto wzrosła liczba niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych oraz kwota przedawnionych należności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

3.2. Rozliczenia z otwartymi funduszami emerytalnymi

W 2012 r. ZUS przekazał do OFE wyłącznie w formie gotówkowej 7.966.633 tys. zł. W porównaniu z 2011 r., w którym przekazano 14.981.105 tys. zł, kwota ta była niższa o 7.014.473 tys. zł, tj. o 46,8%. Od kwoty tej Zakład potrącił prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 65.370 tys. zł, co stanowiło 0,82% przekazanych składek. Łącznie w latach 1999-2012, Zakład przekazał do OFE 181.576.734 tys. zł.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r., z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do poszczególnych OFE, ZUS zapłacił odsetki w formie gotówkowej w wysokości 51.671 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. (130.456 tys. zł) kwota zapłaconych odsetek była niższa o 78.785 tys. zł, tj. o 60,4%.

Do poszczególnych OFE w 2012 r. Zakład przekazał dodatkowe opłaty⁶⁷ w wysokości 204 tys. zł (w 2011 r. – 234 tys. zł.).

Łączne zobowiązania Zakładu w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek i odsetek według stanu na koniec 2012 r., wyniosły 1.947.759 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. (1.887.887 tys. zł) zobowiązania zwiększyły się o 59.872 tys. zł, tj. o 3,2%, w tym z tytułu odsetek z 452.211 tys. zł do 529.353 tys. zł, tj. o 77.141 tys. zł (o 17,1%), przy jednoczesnym zmniejszeniu zobowiązań z tytułu nieprzekazanych składek z 1.435.675 tys. zł do 1.418.406 tys. zł, tj. o 17.269 tys. zł (o 1,2%).

Należności od OFE z tytułu nienależnie przekazanych składek wyniosły według stanu na koniec 2012 r. 689.261 tys. zł.

(akta kontroli str.: 155-157 i 1406)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, zwiększyły się zobowiązania ZUS z tytułu odsetek od nieprzekazanych składek do OFE o 17,1%.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zbadanym zakresie.

3.3. Prewencja rentowa i wypadkowa

Opis stanu
faktycznego

Na realizowaną przez Zakład prewencję rentową⁶⁸ przewidziano w planie finansowym FUS wydatki w wysokości 180.000 tys. zł, tj. o 13.265 tys. zł (o 8%) wyższe od wykonania w 2011 r. Zakład wykorzystał 172.983 tys. zł, tj. 96,1% zaplanowanych środków. Na rehabilitację⁶⁹ wydatkowano 172.825 tys. zł (96,1% planu), a na zakup usług pozostałych⁷⁰ – 158 tys. zł (100% planu).

W 2012 r. rehabilitacją leczniczą objęto 71.258 osób, czyli o 2.570 (o 3,5%) mniej, niż w 2011 r. W strukturze objętych rehabilitacją największą grupę stanowiły osoby po rehabilitacji narządu ruchu – 49.951 (70,1%), układu krążenia – 6.726 (9,4%), narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym – 5.968 (8,4%).

W latach 2011-2012 odnotowano wzrost liczby osób objętych schorzeniami psychosomatycznymi – o 275 (o 7%), układu oddechowego – o 43 (o 2,2%) i narządu ruchu we wczesnych stanach pourazowych – o 14 (o 5,3%). Wzrosła też liczba kobiet objętych rehabilitacją po operacji gruczołu piersiowego – o 409 (o 85,7%). Jednocześnie odnotowano zmniejszenie się liczby osób po rehabilitacji m.in.: narządu ruchu metodą ambulatoryjną – o 2.522 (o 29,7%), układu krążenia – o 225 (o 3,2%), układu krążenia metodą ambulatoryjną – o 266 (o 20,3%) i układu krążenia metodą telemedyczną – o 212 (o 57%).

Koszty leczenia rehabilitacyjnego w 2012 r. wyniosły 163.382 tys. zł (w 2011 r. – 157.144 tys. zł). Średni koszt leczenia, który w 2012 r. wyniósł 2,3 tys. zł, był o 7,7% wyższy niż w 2011 r. Kształtował się w granicach od 2,1 tys. zł dla rehabilitacji schorzeń onkologicznych do 3,7 tys. zł dla rehabilitacji narządu ruchu we wczesnych stanach pourazowych.

W 2012 r. średni koszt osobodnia w ośrodku rehabilitacyjnym wyniósł 97 zł (był o 3,62 zł wyższy niż w 2011 r). Wahał się od 87,29 zł w wypadku rehabilitacji schorzeń onkologicznych do 157,26 zł dla rehabilitacji narządu ruchu we wczesnych stanach pourazowych.

W planie finansowym Funduszu na prewencję wypadkową przeznaczono 3.600 tys. zł – wydatkowano 3.301 tys. zł (91,7%). Niższe wykonanie planu wynikało głównie z wydatkowania niższych

⁶⁷ Art. 47 ust. 10c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że jeżeli nie nastąpiło przekazanie przez ZUS składki do OFE w terminie z powodu nieprzekazania lub przekazania błędnego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, zgłoszenia płatnika składek, imiennego raportu miesięcznego, deklaracji rozliczeniowej, dokumentu płatniczego lub zlecenia płatniczego, Zakład wymierza płatnikowi składek lub instytucji obsługującej wpłaty składek dodatkową opłatę.

⁶⁸ Prowadzenie działań z zakresu prewencji rentowej i wypadkowej należy do zadań ustawowych ZUS.

⁶⁹ Wraz z opłatą miejscową i zwrotem kosztów przejazdu.

⁷⁰ Badania, analiza przyczyn niezdolności do pracy i inne działania prewencyjne.

kwot na upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom.

(akta kontroli str. 1063-1084)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność ZUS w obszarze objętym kontrolą.

3.4. Działalność egzekucyjna

3.4.1. Tytuły wykonawcze

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. łączna liczba tytułów skierowanych do załatwienia we wszystkich rodzajach egzekucji⁷¹ wynosząca 6.830 tys., w porównaniu z 2011 r. zmniejszyła się o 1.475 tys., tj. o 17,8%, natomiast kwoty objęte tytułami wynoszące 8.048.046 tys. zł zwiększyły się o 841.499 tys. zł, tj. o 11,7%.

Na koniec 2012 r. nie zrealizowano 15.706 tys. tytułów na kwotę 13.626.508 tys. zł. Oznacza to, iż w 2012 r. nastąpiło zwiększenie liczby niezrealizowanych tytułów o 1.633 tys. (o 11,6%) i kwot nimi objętych o 2.201.565 tys. zł (o 19,3%), w tym przypadku należności na:

- ubezpieczenia społeczne – liczba tytułów zwiększyła się o 554,1 tys., tj. o 10,9%, a kwoty objęte nimi o 1.450.551 tys. zł, tj. o 17,2%;
- ubezpieczenie zdrowotne – liczba tytułów zwiększyła się o 658,6 tys., tj. o 12,6%, a kwoty objęte nimi o 623.437 tys. zł, tj. o 26,6%;
- FP i FGŚP – liczba tytułów zwiększyła się o 418,7 tys., tj. o 11,2%, a kwoty objęte nimi o 125.397 tys. zł, tj. o 18,9%;
- FEP – liczba tytułów zwiększyła się o 1.782, tj. o 61,9%, a kwoty objęte nimi o 2.181 tys. zł, tj. o 95,2%.

W ramach egzekucji własnej ZUS⁷² z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz rachunków bankowych, wystawiono 4.394 tys. tytułów na kwotę 5.403.177 tys. zł. W porównaniu z rokiem poprzednim, liczba wystawionych tytułów zmniejszyła się o 1.470 tys. (o 25,1%), zaś kwoty nimi objęte były wyższe o 941.066 tys. zł (o 21,1%). Na koniec 2012 r. nie zostało zrealizowanych 7.641 tys. tytułów na kwotę 5.657.655 tys. zł. Oznacza to, iż w 2012 r. o 1.271 tys. (o 20%) zwiększyła się liczba niezrealizowanych tytułów i kwota nimi objęta o 1.663.541 tys. zł (o 41,6%).

Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów wyjaśnił, że zaistniała sytuacja ma głównie związek z kierowaniem bieżąco do egzekucji należności w związku z nieregulowaniem składek przez płatników. O tym świadczyć może znaczny wzrost egzekucji własnej w 2012 r. Skala nowych należności kierowanych do egzekucji, mimo utrzymania poziomu kwot odzyskiwanych w wyniku ich prowadzenia, powodowała wzrost liczby tytułów wykonawczych pozostających do realizacji. Wpływ na to miało również spowolnienie gospodarki, skutkujące wydłużeniem czasu dochodzenia należności. Kolejnym czynnikiem jest to, że podejmowane działania egzekucyjne w wielu przypadkach dotyczyły w danym roku płatników, których zaległości objęte już były wcześniejszymi, niezrealizowanymi działaniami egzekucyjnymi, głównie z uwagi na ograniczony majątek, czy też zbiegi egzekucyjne (np. z zaległościami podatkowymi), co skutkuje ograniczeniami w odzyskiwaniu dochodzonych kwot na poczet należności z tytułu składek. Konieczność podjęcia jednak w stosunku do zaległości za kolejne okresy rozliczeniowe kolejnych działań egzekucyjnych, warunkują z jednej strony obowiązujące przepisy, jak też podkreślona wyżej zasada, iż wdrożona, aktywna egzekucja skutkuje zawieszeniem biegu przedawnienia.

W 2012 r. kontynuowano działania w celu zmniejszenia liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych. Przeprowadzono cyklicznie narady z zastępcami dyrektorów oddziałów nadzorującymi pion dochodów, jak też kierowane sukcesywnie wytyczne, wyjaśnienia i zalecenia wskazujące prawidłowy tryb prowadzenia postępowań celem zwiększenia ich skuteczności.

⁷¹ Urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie. Na podstawie formularzy D-3 *Informacja o przymusowym dochodzeniu składek i należności pochodnych*.

⁷² Z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych i rachunków bankowych.

Kontynuowano też współpracę z Ministerstwem Finansów, w celu wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych⁷³ i dokonywania na tej podstawie zwrotów tytułów wykonawczych wierzycieli przez urzędy skarbowe, jak też sfinalizowania rozpoczętych wspólnie prac w 2009 r. nad stworzeniem *przeglądarki tytułów wykonawczych* umożliwiającej bieżące monitorowanie skuteczności wdrożonych postępowań.

(akta kontroli str. 1124-1131; 1133-1140, 1203, 1206-1209)

3.4.2. Wyniki dochodzenia należności

Opis stanu faktycznego

Na ogólną kwotę 5.403.177 tys. zł objętą 4.394 tys. tytułów egzekucyjnych⁷⁴, odzyskano należności w wysokości 1.367.820 tys. zł – więcej o 273.963 tys. zł (o 25,3%) niż w 2011 r.

W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpiło:

- zmniejszenie kwot objętych układami ratalnymi i odroczeniami terminów płatności – o 31.208 tys. zł, tj. o 24,7%;
- zwiększenie kwot wycofanych lub zwróconych bez realizacji zadłużenia – o 26.589 tys. zł, tj. o 1,3%;
- zwiększenie kwot zrealizowanych w inny sposób (umorzonych lub odpisanych należności skierowanych do egzekucji) – o 116.200 tys. zł, tj. o 106,2%.

Wskaźnik efektywności egzekucji ogółem prowadzonej przez oddziały ZUS w 2012 r. wynoszący 14,5%, w porównaniu z 2011 r. uległ obniżeniu o 2,7 punktu procentowego, w tym w stosunku do należności: FUS – o 2,1, na ubezpieczenie zdrowotne – o 1,4, FP i FGŚP – o 40,3 i FEP – o 2,3 punktu procentowego.

Na obniżenie wskaźnika wpływ miały:

- a) wzrastający poziom należności objętych egzekucją;
- b) pogarszanie kondycji finansowej dłużników, sytuacja gospodarcza ograniczająca skalę zamówień oraz brak terminowych płatności za usługi czy towary;
- c) rozpowszechnienie informacji o podjętych przez rząd pracach nad sfinalizowaniem ustawy, przewidującej możliwość umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą⁷⁵;
- d) utrata możliwości egzekucji – już po jej wszczęciu – z *zajętego prawa majątkowego*, w ramach egzekucji własnej, na skutek działań dłużnika, np. zwolnienie się z pracy po dokonaniu zajęcia wynagrodzenia, czy brak wpływu środków pieniężnych na zajęty rachunek bankowy, bądź jego likwidacja, utrata prawa do świadczenia;
- e) wydłużony okres realizacji zajęć świadczeń emerytalno-rentowych, jak też wynagrodzeń z uwagi na ustawowe progi kwot wolnych od potrąceń i częste zbiegi egzekucyjne, jak też wysokość rat potrąceń z tych praw;
- f) brak stałych źródeł dochodów dłużników Zakładu, skutkujące zwrotami tytułów z protokołami nieściągalności, jak też wycofywaniem egzekucji na skutek umorzenia lub odpisania należności.

(akta kontroli str. 1123-1140, 1201, 1204-1212)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2012 r. zwiększyła się liczba niezrealizowanych tytułów wykonawczych o 20% oraz kwoty nimi objętej o 41,6%. Ponadto zmniejszył się wskaźnik efektywności egzekucji oddziałów ZUS.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w obszarze objętym kontrolą.

Ocena cząstkowa

3.5. Nienależnie pobrane świadczenia

⁷³ Np. powstałych na tle dokonywanej wykładni art. 27 par. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).

⁷⁴ Skierowanymi w 2012 r. przez oddziały ZUS w trybie egzekucji własnej (z wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, renty socjalnej, wierzytelności i rachunków bankowych). Dane na podstawie D-3 *Informacja o przymusowym dochodzeniu składek i należności pochodnych*.

⁷⁵ Weszła w życie z dniem 15 stycznia 2013 r. Na skutek upublicznienia przedmiotu prac legislacyjnych i zamierzeń co do abolicji, już w 2012 r. utrudniała odzyskiwanie zaległości Zakładu, wpływając tym samym na poziom wskazanych wielkości.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS⁷⁶ zwiększyła się z 40.214 do 40.574, tj. o 360 (o 0,9%), a wartość pobranych świadczeń zwiększyła się z 169.406 tys. zł do 177.464 tys. zł, tj. o 8.058 tys. zł (o 4,8%). Na ogólną kwotę nadpłat na koniec 2012 r. złożyło się:

- 2.399 dłużników Funduszu Emerytalnego na kwotę świadczeń 7.869 tys. zł (w 2011 r. – 2.237 dłużników na kwotę 7.293 tys. zł);
- 31.119 dłużników Funduszu Rentowego na kwotę świadczeń 141.056 tys. zł i odsetek 411 tys. zł (w 2011 r. – 30.769 dłużników na kwotę świadczeń 134.583 tys. zł i odsetek 377 tys. zł);
- 919 dłużników Funduszu Wypadkowego na kwotę świadczeń 6.047 tys. zł i odsetek 24 tys. zł (w 2011 r. – 953 dłużników na kwotę świadczeń 5.893 tys. zł i 17 tys. zł odsetek);
- 6.137 dłużników Funduszu Chorobowego na kwotę świadczeń 22.051 tys. zł i 6 tys. zł odsetek (w 2011 r. – 6.255 dłużników na kwotę 21.240 tys. zł i 3 tys. zł odsetek).

Zmniejszeniu w 2012 r. uległa liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń pokrywanych z budżetu państwa⁷⁷ z 3.854 do 3.445, tj. o 409 osób (o 10,6%) i kwota zadłużenia z 6.903 tys. zł do 5.961 tys. zł, tj. o 942 tys. zł (o 13,6%).

W 2012 r. zmniejszyła się też o 636 osób liczba dłużników Funduszu Alimentacyjnego (o 11,6%) i wysokość kwoty należności o 783 tys. zł (o 9,4%).

(akta kontroli str. 1113-1115, 1119-1121)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2012 r. wzrosła liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w obszarze objętym kontrolą.

3.6. Należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne⁷⁸

Na koniec IV kwartału 2012 r. stan należności z tytułu zaległych składek⁷⁹ za okres do 31 grudnia 1998 r. wyniósł 982.836 tys. zł, co stanowi spadek o 47.801 tys. zł, tj. o 4,6% w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. (1.030.637 tys. zł). Na koniec 2012 r. było 38.956 kont nieczynnych, co w odniesieniu do roku poprzedniego stanowi spadek ich liczby o 7.840, tj. o 16,7%.

Ogólna kwota należności memoriałowych wraz z opłatą prolongacyjną na koniec 2012 r. wyniosła 2.549.742 tys. zł, co oznacza, że w porównaniu ze stanem na koniec poprzedniego roku nastąpił spadek należności o 65.270 tys. zł, tj. o 2,5%, w tym:

- odsetek od składek nieobjętych układami ratalnymi – 2.545.219 tys. zł (spadek o 64.309 tys. zł, tj. o 2,5%);
- odsetek od składek objętych układami ratalnymi – 4.170 tys. zł (spadek o 868 tys. zł, tj. o 17,2%);
- opłat prolongacyjnych od układów ratalnych – 353 tys. zł (spadek o 94 tys. zł, tj. o 21%).

Ogólna kwota zaległości powstałych do 31 grudnia 1998 r., łącznie z należnościami memoriałowymi, na koniec 2012 r. wyniosła 3.532.578 tys. zł, co w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. (3.645.650 tys. zł) stanowi spadek o 113.072 tys. zł, tj. o 3,1%.

Należności – według ewidencji księgowej – z tytułu zaległych składek na FUS za okres od 1 stycznia 1999 r. wyniosły: 13.374.108 tys. zł, według stanu na 31 grudnia 2011 r. i 15.115.191 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2012 r. Oznacza to wzrost należności w 2012 r. o 1.741.083 tys. zł, tj. o 13%.

(dowód: akta kontroli str.1094 – 1100)

⁷⁶ Na podstawie formularzy D-5 *Informacja o przymusowym dochodzeniu nienależnie pobranych świadczeń*.

⁷⁷ Zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych, wychowawczych oraz dodatków do zasiłków rodzinnych, rent socjalnych, refundacji AC i OC, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, dodatków pieniężnych i zapomóg pieniężnych.

⁷⁸ Za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r.

⁷⁹ Na podstawie formularzy D-4 *Informacja o stanie zaległych składek na FUS za okres do 31 grudnia 1998 r.*

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, zmniejszyły się, co należy odnotować pozytywnie, zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe do 31 grudnia 1998 r. o 3,1%; jednocześnie uwagę zwraca wzrost zaległości za okres od 1 stycznia 1999 r. – o 13%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w obszarze objętym kontrolą.

3.7. Przedawnienia i umorzenia należności

W 2012 r. wielkość przedawnionych należności⁸⁰ za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r. wyniosła 746.267 tys. zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 266.750 tys. zł i odsetki za zwłokę w kwocie 479.518 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. zwiększyła się kwota przedawnionych należności o 394.920 tys. zł, tj. o 112,4%, w tym składek i dodatkowych opłat o 153.535 tys. zł (o 135,6%) i odsetek za zwłokę o 241.386 tys. zł (o 101,4%).

Z ogólnej kwoty przedawnieniu uległy:

- a) należności FUS na kwotę 600.302 tys. zł. w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat 212.411 tys. zł i odsetek za zwłokę 387.892 tys. zł; w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. nastąpił wzrost przedawnień o 297.779 tys. zł, tj. o 98,4%, w tym z tytułu składek o 116.791 tys. zł (o 122,1%), a odsetek za zwłokę o 180.989 tys. zł (o 87,5%);
- b) należności z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych na kwotę 110.511 tys. zł, w tym z tytułu składek 41.135 tys. zł i odsetek za zwłokę w kwocie 69.376 tys. zł; w porównaniu do 2011 r. nastąpił wzrost przedawnionych należności o 73.800 tys. zł (o 201%), w tym składek o 27.793 tys. zł (o 208,3%) i odsetek o 46.007 tys. zł (o 196,9%);
- c) należności FP i FGŚP na kwotę 35.454 tys. zł, w tym składek 13.205 tys. zł i odsetek za zwłokę w kwocie 22.250 tys. zł; w porównaniu do 2011 r. nastąpił wzrost przedawnionych należności o 23.341 tys. zł (o 192,7%), w tym składek o 8.951 tys. zł (o 210,4%) i odsetek o 14.390 tys. zł (o 183,1%).

Przyczyny znacznego wzrostu w 2012 r. przedawnień należności zawarto w niniejszym wystąpieniu w podrozdziale pn. *Wymierzanie i pobór składek na ubezpieczenie zdrowotne*.

(akta kontroli str.1176, 1183, 1195-1196, 1197-1198, 1199-1202)

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. umorzono⁸¹ należności FUS za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r. na kwotę 38.879 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. kwota umorzeń była niższa o 10.424 tys. zł, tj. o 21,1%. Z ogólnej kwoty umorzono należności z tytułu składek i dodatkowych opłat w wysokości 17.996 tys. zł, tj. o 6.681 tys. zł (o 27,1%) oraz odsetki za zwłokę w kwocie 20.883 tys. zł – o 3.743 tys. zł (o 15,2%) mniej niż 2011 r.

Ponadto zostały umorzone należności:

- a) z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych na kwotę 4.006 tys. zł – o 175 tys. zł (o 4,6%), w tym składek na kwotę 2.230 – o 82 tys. zł (o 4,3%) i odsetek za zwłokę w wysokości 1.776 tys. zł – o 94 tys. zł (o 5,6%) więcej niż w 2011 r. (w 2011 r. umorzono ogółem 3.831 tys. zł, w tym 2.148 tys. zł z tytułu składek i 1.682 tys. zł odsetek);
- b) FP i FGŚP na kwotę 2.489 tys. zł – o 4.040 tys. zł mniej (o 61,9%), w tym składek 1.364 tys. zł – o 2.008 tys. zł (o 59,5%) i odsetek za zwłokę w wysokości 1.125 tys. zł – o 2.032 tys. zł (o 64,4%) mniej niż w 2011 r. (w 2011 r. umorzono ogółem 6.529 tys. zł, w tym 3.372 tys. zł z tytułu składek i 3.157 tys. zł odsetek).

(akta kontroli str.1174-1175, 1181-1182)

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagę zwraca zwiększenie się w 2012 r. kwoty przedawnionych należności o 112,4%, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – o 135,6% i odsetek za zwłokę – o 101,4%.

⁸⁰ Dane na podstawie formularzy D-2 *Informacja o przypisie, wpływie, umorzeniu i przedawnieniu należności od płatników składek oraz ulgach*.

⁸¹ Jak wyżej.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

3.8. Nadpłaty i niedopłaty świadczeń emerytalno-rentowych

1. W 2012 r. odnotowano 66.967 nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 176.577 tys. zł⁸², co w porównaniu do poprzedniego roku stanowi zmniejszenie liczby nadpłat o 10.208 (o 13,2%) oraz zmniejszenie kwoty nadpłat o 17.799 tys. zł (o 9,2%). W liczbie tej odnotowano 239 nadpłat spowodowanych przez pracowników ZUS na łączną kwotę 1.165 tys. zł. W odniesieniu do 2011 r. nastąpił spadek liczby nadpłat o 765, tj. o 76,2%, a także spadek kwoty nadpłat o 2.035 tys. zł, tj. o 63,6%.

2. W 2012 r. dokonano 3.568 wypłat wyrównań do wysokości należnego świadczenia na ogólną kwotę 21.905 tys. zł, co w odniesieniu poprzedniego roku stanowi spadek liczby wypłat z tego tytułu o 1747, tj. o 32,9%, a kwota wypłat z ww. tytułu zmalała o 4.547 tys. zł, tj. o 17,2%. Z ogólnej liczby wyrównań – 1017 na kwotę 2.559 tys. zł spowodowanych zostało błędem pracownika ZUS. W porównaniu z 2011 r. liczba wyrównań zmniejszyła się o 694 (o 40,6%) a kwota o 418 tys. zł (o 14%).

(akta kontroli str. 1102-1109, 1265)

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie odnotowuje fakt zmniejszenia się w 2012 r. liczby nadpłat i wyrównań świadczeń emerytalno-rentowych spowodowanych przez pracowników ZUS.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

3.9. Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń

W 2012 r. – Zakład dokonał 23.335 wypłat za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 4.766 tys. zł⁸³. W porównaniu z poprzednim rokiem liczba wypłat zmniejszyła się o 5.033, tj. o 17,7%, a kwoty wypłaconych odsetek zmniejszyły się o 461 tys. zł, tj. o 8,8%.

Największy udział, zarówno pod względem liczby jak i kwoty wypłat, miały odsetki z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie emerytur i rent. W 2012 r. dokonano 23.102 wypłaty na kwotę 4.539 tys. zł, co stanowiło 99% liczby wypłat i 95,2% ogólnej kwoty wypłat (w poprzednim roku odpowiednio 99,4% i 97,9%). W porównaniu z 2011 r. nastąpiło zmniejszenie liczby wypłaconych odsetek o 5.089, tj. o 18,1%, oraz kwoty o 577 tys. zł, tj. o 11,3%.

Podstawowymi przyczynami wypłat odsetek przy emeryturach i rentach były:

- wydanie decyzji i wypłata świadczenia po terminie ustawowym – 11.737 osób na kwotę 1.587 tys. zł (spadek liczby osób o 5.372, tj. o 31,4% oraz zmniejszenie kwoty o 482 tys. zł, tj. o 23,3%);
- błędy leżące po stronie ZUS – 1.439 osób na kwotę 526 tys. zł (spadek liczby osób o 1.050, tj. o 42,2% oraz spadek kwoty o 123 tys. zł, tj. o 19%);
- zmiana wykładni przepisów – 4.453 osób na kwotę 694 tys. zł (wzrost liczby osób o 2.719, tj. o 156,8% oraz zmniejszenie kwoty o 75 tys. zł, tj. o 9,8%);
- wykonanie wyroków sądowych – 1.332 osób na kwotę 1.552 tys. zł (spadek liczby osób o 121, tj. o 8,3% i wzrost kwoty o 123 tys. zł, tj. o 8,6%);
- inne – 4.163 osób na kwotę 190 tys. zł (zmniejszenie liczby osób o 1.227, tj. o 23,5% oraz zmniejszenie kwoty o 37 tys. zł, tj. o 16,4%).

(akta kontroli str. 1185-1194)

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie odnotowuje zmniejszenie liczby wypłat za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie.

⁸² Według danych w formularzu Z-2 Informacja komórek emerytalno-rentowych o nadpłatach świadczeń i wypłatach wyrównań do wysokości należnego świadczenia.

⁸³ Zgodnie z formularzem St-7 Informacja o wypłacie świadczeń pozaubezpieczeniowych oraz odsetek za zwłokę.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

4. Działalność kontrolna

4.1. Wyniki kontroli wewnętrznych

Wyniki kontroli przeprowadzonych w 2012 r. wykorzystywane były przez komórki i jednostki organizacyjne Zakładu.

W wyniku 1.261 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez DKW i KTW w 2012 r. skierowano do objętych kontrolą jednostek ponad 2,5 tys. zaleceń pokontrolnych⁸⁴, związanych z 2.543 ustaleniami pokontrolnymi. Dotyczyły one głównie procesów realizowanych w obszarach: świadczenia emerytalno-rentowe; ubezpieczenia i realizacja dochodów; orzecznictwo lekarskie; obsługa klienta; informatyka; sprawy administracyjno-gospodarcze; sprawy organizacyjne, obsługa skarg i wniosków; sprawy pracownicze; zamówienia publiczne; sprawy finansowo-księgowo⁸⁵.

W 2012 r. Departament Audytu realizował zadania audytowe ujęte w Planie audytu na 2012 r., w tym 2 zadania kontynuowane, ujęte w Planie na 2011 r. Działalność Departamentu Audytu związana była z oceną adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w Zakładzie. W wypadku stwierdzenia słabości kontroli zarządczej lub istotnych ryzyk, kierownicy audytowanych jednostek podejmowali działania w celu ich wyeliminowania lub ograniczenia.

(akta kontroli str. 694-697, 1300-1303)

4.2. Kontrole płatników składek

Inspektorzy kontroli Zakładu w 2012 r., przeprowadzili ogółem 72.142 kontrole płatników składek, tj. o 4.661 (o 6,9%) więcej niż w 2011 r., w tym: 68.464 kontrole planowe, tj. o 8,4% więcej niż w 2011 r. oraz 3.678 kontrole pozaplanowych, tj. o 630 (o 14,6%) mniej niż w 2011 r.

Efektom przeprowadzonych kontroli było dokonanie przypisu składek i obciążeń na ogólną kwotę 240.258 tys. zł, tj. o 57.226 tys. zł (o 31,1%) wyższą, niż w 2011 r., z tego m.in.:

- FUS – 150.931 tys. zł, wyższą o 34.899 tys. zł (o 30,1%);
- ubezpieczenie zdrowotne – 51.327 tys. zł, wyższą o 13.753 tys. zł (o 36,6%);
- Fundusz Pracy – 15.337 tys. zł, wyższą o 2.887 tys. zł (o 23,2%);
- budżet państwa – 21.493 tys. zł, wyższą o 5.021 tys. zł (o 30,5%);

oraz odpisu i uznania składek na kwotę 88.483 tys. zł, tj. o 23.574 tys. zł (o 36,3%) wyższą niż w 2011 r., z tego m.in.:

- FUS – 20.806 tys. zł, niższą o 2.779 tys. zł (o 11,8%);
- ubezpieczenie zdrowotne – 23.324 tys. zł, wyższą o 7.872 tys. zł (o 50,9%);
- Funduszu Pracy – 36.050 tys. zł, wyższą o 16.125 tys. zł (o 80,9%);
- budżet państwa – 4.632 tys. zł, wyższą o 1.428 tys. zł (o 44,6%).

(akta kontroli str. 1141-1168)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

5. Pozostałe ustalenia kontroli

5.1. Fundusz Alimentacyjny

Likwidatorem funduszu⁸⁶ jest Prezes ZUS. Zakład, jako likwidator, prowadził bieżące sprawy, ściągając wierzytelności i wykonywał zobowiązania likwidowanego funduszu oraz reprezentował w tych sprawach Skarb Państwa⁸⁷.

Opis stanu
faktycznego

⁸⁴ Według stanu na 15 lutego 2013 r.

⁸⁵ W trakcie kontroli trwało opracowywanie sprawozdania z działalności kontroli wewnętrznej Zakładu za 2012 r.

⁸⁶ Art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.). Z dniem wejścia w życie ustawy, tj. 1 maja 2004 r., fundusz przeszedł w stan likwidacji. Prezes ZUS jest likwidatorem w zakresie spraw o świadczenia, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie ustawy.

⁸⁷ Art. 64 ust. 2 ustawy jak wyżej.

Środki uzyskiwane w wyniku likwidacji funduszu były przekazywane przez Zakład, po uprzednim odliczeniu kosztów obsługi, na dochody budżetu państwa, po zakończeniu każdego roku budżetowego do dnia 31 marca⁸⁸. Po uzyskaniu w trakcie roku środków funduszu alimentacyjnego, aż do przekazania ich do Centrali Zakładu w marcu roku następnego, środki te gromadzone były na rachunkach bankowych w oddziałach ZUS.

Oddziały Zakładu przekazały w marcu 2012 r. uzyskane środki do Centrali ZUS w wysokości 87.415,6 tys. zł⁸⁹. Po potrąceniu kosztów obsługi, Zakład odprowadził na rachunek budżetu państwa kwotę 75.511 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. należności funduszu alimentacyjnego w likwidacji wyniosły 5.439.961,7 tys. zł⁹⁰.

Z uwagi na brak ustalonych ustawowo zasad lokowania, środki funduszu gromadzone były przez oddziały ZUS na wydzielonych, oprocentowanych rachunkach w NBP, z miesięcznym okresem kapitalizacji. Uzyskane w 2012 r. przychody z oprocentowania środków funduszu wyniosły 958,6 tys. zł (w 2011 r. – 985,6 tys. zł) i wraz z kwotą główną odprowadzone zostały na dochody budżetu państwa.

(akta kontroli str. 1614-1629, 1919-1963)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

5.2. Deputaty

ZUS w 2012 r., wraz ze świadczeniami emerytalno-rentowymi, wypłacał ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (tzw. deputat węglowy) dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń⁹¹ (131.616,4 tys. zł dla 953.303 osób)⁹² oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych⁹³ (28.388,1 tys. zł dla 9.806 osób)⁹⁴.

Zasady finansowania wypłaty ekwiwalentu, wysokość należnych Zakładowi kosztów obsługi, a także zasady rozliczania dotacji na wypłaty, uregulowane zostały w umowach⁹⁵ zawartych między Ministrem Gospodarki i Prezesem ZUS 12 października 2007 r. i 24 maja 2011 r.

Uzgodniono, że środki pieniężne na wypłaty ekwiwalentów Minister Gospodarki przekazywać będzie do ZUS w formie miesięcznych zaliczek, w terminie do 25-go dnia miesiąca poprzedzającego wypłatę⁹⁶, po uprzednim zgłoszeniu przez ZUS wysokości środków potrzebnych na wypłatę⁹⁷. Jednocześnie przyjęto, że w wypadku opóźnienia w przekazaniu środków pieniężnych, Ministra Gospodarki obciążają odsetki w wysokości określonej przepisami prawa cywilnego⁹⁸.

Ustalono, że wysokość środków pieniężnych, wraz z kosztami obsługi ZUS, w 2012 r., nie przekroczy kwoty 134.972.411 zł – w wypadku ekwiwalentu wypłacanego emerytom i rencistom górni-

⁸⁸ Art. 69 ust. 1 ustawy jak wyżej.

⁸⁹ W 2011 r. – 80.562 tys. zł (95.107,1 tys. zł z O/ZUS), w 2010 r. – 103.723 tys. zł (114.871,8 tys. zł z O/ZUS), w 2009 r. – 113.195 tys. zł (127.794,4 tys. zł z O/ZUS), w 2008 r. – 94.037 tys. zł (114.793,6 tys. zł przekazały O/ZUS).

⁹⁰ Kwota netto, pomniejszona o odpis aktualizujący i odsetki od należności nie zapłacone w terminie.

⁹¹ Art. 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz. U. Nr 192, poz. 1379).

⁹² W 2011 r. – 126.481,8 tys. zł dla 972.341 osób.

⁹³ Art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (Dz. U. Nr 147, poz. 1031).

⁹⁴ W 2011 r. – 26.196 tys. zł dla 9.817 osób.

⁹⁵ Art. 71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, bezpłatnego węgla w naturze oraz rent wyrównawczych (Dz. U. Nr 118, poz. 753).

⁹⁶ Por. § 2 ust. 1 umowy z dnia 12 października 2007 r. oraz umowy z dnia 24 maja 2011 r.

⁹⁷ W umowie z 12 października jest to termin do 5-go dnia miesiąca poprzedzającego wypłatę (par. 2 ust. 2), a w umowie z dnia 24 maja 2011 r. – do 15-go dnia miesiąca poprzedzającego wypłatę (par. 2 ust. 2).

⁹⁸ Por. § 2 ust. 3 każdej z umów.

czym z likwidowanych kopalń⁹⁹ oraz kwoty 29.069.901 zł – w wypadku ekwiwalentu dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych¹⁰⁰.

Ministerstwo Gospodarki, mimo wnioskowania przez ZUS, nie przekazało w 2012 r. w wymaganym terminie dwóch miesięcznych zaliczek na wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń, tj. na listopad – 12.000 tys. zł i grudzień – 29.269,4 tys. zł, łącznie z niedoborem środków za cały rok). Z kolei zaliczka na październik 2012 r. przekazana została w kwocie niższej od wnioskowanej o 6.847,2 tys. zł (zamiast 12.000 tys. zł przekazano 5.152,8 tys. zł.).

W wypadku zaliczek na wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych, Ministerstwo nie przekazało Zakładowi w wymaganym terminie czterech miesięcznych zaliczek na okres od września do grudnia 2012 r. (tj. 3 zaliczek po 300 tys. zł oraz 2.615,4 tys. zł – niedobór środków za cały rok).

Do czasu przekazania przez Ministerstwo Gospodarki brakujących środków, tj. 27 i 28 grudnia 2012 r., ZUS finansował wypłatę ekwiwalentów pieniężnych ze środków FUS.

Zaznaczyć należy, iż ZUS w 2012 r.¹⁰¹ kilkakrotnie występował do Ministerstwa Gospodarki o zwrot brakujących środków na wypłaty ekwiwalentów, które nie zostały pokryte z zaliczkowo przekazanych środków. Mimo przysługujących uprawnień, nie naliczono i nie wystąpiono do Ministra Gospodarki o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego przekazywania środków, co zdaniem NIK może wskazywać na wypełnienie przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹⁰².

Według dokonanych w Zakładzie wyliczeń¹⁰³, odsetki za zwłokę w przekazaniu zaliczek wynoszą ogółem 666,8 tys. zł, w tym z tytułu: ekwiwalentu dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń – 617 tys. zł oraz ekwiwalentu dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych – 49,8 tys. zł.

Członek Zarządu ZUS oraz Główny Księgowy Funduszy wyjaśnili, że zarówno Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jak i Minister Gospodarki – kierownik państwowej jednostki budżetowej, są jednostkami organizacyjnymi tej samej osoby prawnej, tj. Skarbu Państwa, co powoduje, iż w wypadku naliczenia odsetek za zwłokę miałaby miejsce instytucja konfuzji znana z prawa cywilnego, gdzie Skarb Państwa jest jednocześnie swoim wierzycielem i dłużnikiem, co w konsekwencji powoduje, że dług wygasa. Zdaniem ZUS, postanowienia umowy¹⁰⁴ dotyczą innej sytuacji – zabezpieczają Fundusz przed konsekwencją nieterminowych wpłat zaliczek, o ile powodowałyby to naliczanie odsetek za nieterminowe wypłacanie ekwiwalentów osobom uprawnionym i z tego powodu prowadziłyby do nieodwracalnego wykorzystania środków funduszu celowego niezgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie oraz powstanie uszczuplenia środków publicznych.

NIK nie podziela powyższej argumentacji.

(akta kontroli str. 2458-2562)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedochodzeniu od Ministra Gospodarki umownych odsetek z tytułu nieterminowego przekazywania środków na wypłatę ekwiwalentu dla emerytów i rencistów górniczych ze likwidowanych kopalń oraz ekwiwalentu dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym zakresie, z zastrzeżeniem dotyczącym obszaru dochodzenia należności z tytułu odsetek.

Ocena częściowa

⁹⁹ Aneks Nr 1 z 26 czerwca 2012 r. oraz Nr 3 z 28 grudnia 2012 r. do umowy z 24 maja 2011 r.

¹⁰⁰ Aneks Nr 10 z 13 lipca 2012 r. i Nr 12 z 18 grudnia 2012 r. do umowy z 12 października 2007 r.

¹⁰¹ Pisma z 21 czerwca, 3 sierpnia, 29 października i 11 grudnia 2012 r.

¹⁰² Art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 168).

¹⁰³ Dla kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁰⁴ Por. § 2 ust. 3.

6. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

6.1. Organizacja systemu rachunkowości

Zakład posiada opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowych dokumentów, w tym: zasady rachunkowości¹⁰⁵ i procedury księgowania¹⁰⁶ oraz zasady odpowiedzialności finansowej¹⁰⁷. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania ustawowe¹⁰⁸. Dokumentacje procedur i zasad są dostępne dla pracowników. Określono w nich – stosownie do standardów rachunkowości – stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

Stosownie do wymogów określonych przez Ministra Finansów¹⁰⁹ i Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹¹⁰, w ZUS funkcjonują mechanizmy kontroli zarządczej¹¹¹, dla których opracowano i wprowadzono do stosowania wewnętrzne procedury. Mechanizmy te obejmują także Obszar Finansowy, którego Dyrektor Koordynujący złożył 23 stycznia 2013 r. oświadczenie, iż w kierowanym przez niego obszarze w wystarczającym stopniu w 2012 r. funkcjonowała adekwatna i efektywna kontrola zarządcza.

W przedłożonym Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej za 2012 r. *Sprawozdaniu z wykonania planu działalności Zakładu* z 14 marca 2013 r., Prezes ZUS przedstawił informacje o wykonaniu wszystkich czterech zaplanowanych zadań, z których dla trzech wskaźniki osiągnęły wartość wyższą od zaplanowanej, a dla jednego równą zaplanowanej.

(akta kontroli str. 2702-2882)

W ZUS ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej mySAP ERP 6.0 – ostatnia wersja została zainstalowana w 2010 r.¹¹². Ustalono, iż od instalacji tej wersji systemu nie był on zmieniany. Jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez NIK w poprzednich kontrolach wykonania budżetu za 2010 r. i 2011 r.¹¹³.

Po przeprowadzeniu badania zesłorocznego sprawozdania finansowego ZUS, niezależny biegły rewident stwierdził, poza zastrzeżeniami do rozliczeń z OFE, iż oceniane sprawozdanie zostało we wszystkich istotnych aspektach sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, ksiąg rachunkowych¹¹⁴.

(akta kontroli str. 2883-2903)

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywa-

¹⁰⁵ Zarządzenie Nr 76 Prezesa ZUS z 29 października 2010 r. w sprawie przyjęcia zasad rachunkowości dla ZUS oraz ustalenia Zakładowego Planu Kont Zakładu wraz z zaakceptowanymi w 2012 r. zmianami w Zakładowym Planie Kont.

¹⁰⁶ Zarządzenie Nr 25 Prezesa ZUS z 19 maja 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia *Ramowej Instrukcji Obiegu Dokumentów i Kontroli Dowodów Księgowych ZUS jako państwowej osoby prawnej*. T.j. - zał. do zarządzenia Nr 47 Prezesa ZUS z 21 grudnia 2005 r.

¹⁰⁷ Regulamin organizacyjny ZUS – tekst ujednolicony (stan prawny na 1 stycznia 2012 r., po zmianie Regulaminu zarządzeniem Nr 63 Prezesa ZUS z 14 grudnia 2011 r.), zmieniany zarządzeniami Prezesa ZUS Nr: 9 z 7 lutego 2012 r., Nr 21 z 27 kwietnia 2012 r., Nr 31 z 31 lipca 2012 r., Nr 34 z 10 sierpnia 2012 r. oraz Nr 40 z 26 września 2012 r.

¹⁰⁸ Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013, poz. 330).

¹⁰⁹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

¹¹⁰ Zarządzenie Nr 22 Ministra Pracy Polityki Społecznej z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie niektórych obowiązków jednostek podległych i nadzorowanych w ramach kontroli zarządczej (Dz. Urz. MPlPS z 2012r., poz. 23).

¹¹¹ Zarządzenie Nr 56 Prezesa ZUS z 9 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad realizacji i koordynacji kontroli zarządczej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych* oraz zarządzenie Nr 44 z 8 listopada 2012 r. zmieniające to zarządzenie.

¹¹² Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., przeprowadzano pełną kontrolę systemu, gdyż 18 czerwca 2012 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Głównego Księgowego Zakładu.

¹¹³ W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa za 2010 r., NIK pozytywnie z zastrzeżeniami oceniła skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej oraz zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych w Centrali ZUS. Wniosków pokontrolnych dotyczących tej działalności nie sformułowano.

¹¹⁴ Opinia i raport biegłego rewidenta dotyczące sprawozdania finansowego ZUS za 2011 r.

ny w ZUS¹¹⁵ do prowadzenia rachunkowości oraz przyjęte zasady dotyczące bezpieczeństwa informacji w ZUS¹¹⁶.

(akta kontroli str. 2904-2965)

System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości.

(akta kontroli str. 2994-2965, 3039-3326)

6.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

1. Biegły rewident badający sprawozdanie finansowe ZUS za 2011 r. przedstawił opinię z zastrzeżeniem. Według powyższej opinii występowanie dokumentów i wpłat niezidentyfikowanych lub błędnych, w części przypadków uniemożliwiający identyfikację członka Otwartego Funduszu Emerytalnego (OFE), z kontem ubezpieczonego i proces ich wyjaśniania może prowadzić do określenia różnic w wartościach składek przekazanych do OFE i stanie FUS wykazanym w sprawozdaniu finansowym Funduszu. Różnice takie mogłyby wpłynąć na wartość określonych odsetek za zwłokę przekazywanych na rzecz osób należących do OFE oraz wielkość rezerwy na odsetki od zobowiązań z tytułu nieprzekazanych składek do OFE¹¹⁷.

Zdaniem biegłego, za wyjątkiem powyższego zastrzeżenia, sprawozdanie finansowe ZUS przedstawia rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową ZUS na dzień 31 grudnia 2011 r., wynik finansowy oraz przepływy pieniężne za rok obrotowy (2011 r.) i zostało sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości, na podstawie prawidłowo prowadzonych, we wszystkich istotnych aspektach ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli 1271-1274, 1279-1280)

2. Badanie systemu księgowości przeprowadzono dla Centrali ZUS, w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą i zgodność faktury z umową, zamówieniem lub zleceniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach).

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. Dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji dziennika operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (według daty księgowania).

Po przeprowadzeniu badania zapisów w dzienniku, w tym: sekwencji oznaczenia operacji, dat zatwierdzenia zapisu (w SAP data wprowadzenia), daty dowodu (daty dokumentu) oraz daty operacji gospodarczej (daty księgowania), nie stwierdzono luk i błędów oraz nieprawidłowości dat operacji.

Ostatecznym badaniem objęto wyselekcjonowane z systemu księgowego zapisy dotyczące: rozliczenia zakupów, w tym: materiałów, usług i robót oraz niefinansowych aktywów trwałych. Wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹¹⁸ 63 dowody księgowe na kwotę 363.634,1 tys. zł, w tym 33 na kwotę 278.297,1 tys. zł dobranych w sposób celowy.

Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości¹¹⁹.

¹¹⁵ Zarządzenie Nr 75 Prezesa ZUS z 29 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w ZUS do prowadzenia rachunkowości.

¹¹⁶ Zarządzenie Nr 95 Prezesa ZUS z 22 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki bezpieczeństwa informacji w ZUS*.

¹¹⁷ W bilansie Zakładu, na dzień 31 grudnia 2011 r. ujęto rezerwę na odsetki od zobowiązań z tytułu nieprzekazanych składek do OFE w wysokości 452.211 tys. zł. Ze względu na zastosowane uproszczenia w szacowaniu rezerwy i występowanie dokumentów niezidentyfikowanych lub uznanych za błędne, wysokość rezerwy na odsetki od zobowiązań do OFE może różnić się od wartości wykazanej w sprawozdaniu finansowym.

¹¹⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹¹⁹ Ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi. Ponadto spośród wybranych pozycji operacji wyeliminowano zapisy: będące zleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe, jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne; do-

Łączna kwota operacji objętych badaniem wyniosła:

- 169.095,1 tys. zł, tj. 58,7% kwoty 287.879,3 tys. zł kosztów Centrali ZUS (dla kont: 423, 424, 425 i 427¹²⁰);
- 194.539 tys. zł, tj. 70,1% kwoty 277.732,1 tys. zł środków finansowych na wydatki majątkowe w 2012 r.¹²¹.

Stwierdzono, że zbadane dowody księgowe ujęto we właściwych okresach sprawozdawczych do ksiąg rachunkowych¹²². Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(akta kontroli str. 3039-3326)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności ZUS w podanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie zbadanych operacji finansowych pod kątem ich zgodności z zasadami rachunkowości i skuteczności stosowanych mechanizmów kontroli zarządczej.

7. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań

Zakład sporządził za 2012 r. i terminowo przekazał do Ministerstwa Finansów kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego Rb-ZUS. Sprawozdanie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r. przekazane zostało do Ministerstwa Finansów w dniu 4 kwietnia 2013 r. W sporządzonych sprawozdaniach przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową Zakładu.

(akta kontroli str. 586-591, 3622-3623)

Zakład sporządził za 2012 r. i terminowo przekazał do GUS trzy kwartalne i jedno roczne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N. W sporządzonych sprawozdaniach przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonywano zmian w sprawozdaniach.

W rocznym sprawozdaniu Rb-N wykazano oprócz kwot papierów wartościowych (500.000 tys. zł), gotówki i depozytów (600.840,3 tys. zł), także należności wymagalne (2.461,6 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 1.791 tys. zł) oraz pozostałe należności (34.935,1 tys. zł, w tym z tytułu dostaw i usług – 8.047,8 tys. zł i z tytułów innych – 26.887,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 1045-1048, 1060, 1281-1282, 1450-1451)

Zakład sporządził za 2012 r. i terminowo przekazał do GUS trzy kwartalne i jedno roczne sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z. Nie dokonywano zmian w sprawozdaniach. W rocznym sprawozdaniu Rb-Z wykazano zerowy stan wymagalnych zobowiązań.

(akta kontroli str. 1045-1048, 1060, 1450-145)

Oprócz wyżej wymienionych Zakład sporządził za 2013 r. m.in. następujące sprawozdania:

- Rb-UN roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności (dostarczone do GUS);
- Rb-UZ roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (dostarczone do GUS).

Sprawozdania zostały dostarczone w wymaganych terminach i były zgodne z ewidencją księgową. ZUS w 2012 r. nie zaciągał żadnych kredytów ani pożyczek i nie emitował papierów wartościowych. Natomiast posiadał należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej – 514.305 tys. zł.

(akta kontroli str. 1057-1059, 1450-1451)

tyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł), dotyczące poleceń przeksięgowania oraz będących dokumentami systemowymi, które w wyniku przeglądu analitycznego oceniono jako niestwarzające ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

¹²⁰ Dokument pn. *Struktura przychodów i kosztów w Centrali ZUS w 2012 r.*, w którym określono m.in. koszty: usług pocztowych i bankowych – konto 423, usług telekomunikacyjnych – konto 424, usług związanych z przetwarzaniem danych – konto 425 i pozostałe – konto 427.

¹²¹ Dokument pn. *Wykonanie planu rzeczowo-finansowego działalności Centrali ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych w roku 2012*, prezentuje dla grup II, III, IV i V kwoty określone w planie na 2012 r., zgodnie z uchwałą Nr 66 Zarządu ZUS z 19 grudnia 2012 r.

¹²² Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

8. Realizacja wniosków pokontrolnych

Wnioski pokontrolne przedstawione Prezesowi ZUS¹²³ oraz stan ich realizacji były następujące:

1) *Dostosowania sposobu prezentacji planu finansowego ZUS i jego sprawozdania do wymagań ustawy budżetowej i formularza sprawozdania Rb-ZUS.*

Wniosek został zrealizowany. Plan finansowy ZUS na 2012 r. w formie zgodnej z planem stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na rok 2012 został przedłożony do zatwierdzenia Radzie Nadzorczej Zakładu.

2) *Przygotowywania projektu corocznego Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, dopracowanego pod względem wykazów zadań i planowanych kwot na sfinansowanie tych zadań, przed ich zgłoszeniem do ustawy budżetowej, przyjęciem przez Zarząd i zatwierdzeniem przez Radę Nadzorczą.*

Wniosek w trakcie realizacji. Ocena realizacji wniosku będzie możliwa w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, iż plan na 2012 r. był zmieniany 492 razy przez wprowadzenie nowych zadań, rezygnację z zadań oraz zmiany zakresu i planowanych kwot. Liczba dokonanych zmian była większa od pierwotnie planowanych 321 zadań. Niektórych zmian dokonano już na początku 2012 r. (10 stycznia).

3) *Planowania realnej do zrealizowania kwoty zwrotu do OFE odsetek z tytułu zaległości z lat ubiegłych.*

Wniosek w trakcie realizacji. Ocena realizacji wniosku będzie możliwa w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Z ustaleń kontroli wynika, iż w 2012 r., z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do poszczególnych OFE, Zakład zapłacił odsetki w kwocie 63.091 tys. zł, co stanowiło 11,9% utworzonej rezerwy na ten cel (529.353 tys. zł).

4) *Prowadzenie jednolitej, zaktualizowanej ewidencji posiadanych i używanych odbiorników radiowych i telewizyjnych w jednostkach organizacyjnych Zakładu, w związku z obowiązkiem uiszczania opłat abonamentowych;*

Wniosek został zrealizowany. Funkcjonujący w ZUS System Wspomagania Ekonomiki Zakładu zawiera jednolitą, zaktualizowaną ewidencję posiadanych i używanych odbiorników radiowych i telewizyjnych w jednostkach organizacyjnych Zakładu. W równolegle prowadzonej bazie danych INWEST, również uwzględniona została informacja o ilości posiadanych i używanych odbiorników radiowych i telewizyjnych w Centrali i Oddziałach ZUS.

5) *Zapewnienie skutecznego nadzoru nad postępowaniami poprzedzającymi zawieranie umów dotyczących projektów współfinansowanych ze środków UE, w zakresie procedur ustanowionych w ustawie – Prawo zamówień publicznych.*

Wniosek zrealizowano. Nadzór nad pracą członków komisji przetargowych prowadzących postępowania o udzielenie zamówień publicznych w zakresie projektów współfinansowanych ze środków UE wykonywany jest w sposób ciągły. Instytucja wdrażająca w 2012 r. nie stwierdziła nieprawidłowości w procedurach dotyczących projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

6) *Zapewnienie przejrzystego planowania kosztów wynagrodzeń.*

W 2012 r. przekazano oddziałom ZUS fundusz wynagrodzeń na cały rok kalendarzowy. Z ustaleń kontroli wynika, że plan finansowy kosztów bieżących Centrali ZUS w zakresie wynagrodzeń osobowych pracowników w 2012 r. był zmieniany 20 razy. W rezultacie tych zmian został zwiększony o 8,75%.

7) *Podjęcie działań skutkujących: zmniejszeniem liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych i kwot nimi objętych; zwiększeniem wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS; zmniejszeniem liczby dłużników oraz kwoty nienależnie pobranych*

¹²³ W wystąpieniu pokontrolnym Nr KPS-4100-06-01/2012 z dnia 16 maja 2012 r.

świadczeń z FUS; zmniejszeniem kwoty przedawnionych należności (składek dodatkowych oraz opłat z tytułu odsetek za zwłokę).

Podejmowano działania w celu zmniejszenia liczby niezrealizowanych tytułów i kwot nimi objętych oraz zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS. W wypadku egzekucji własnej ZUS, na koniec 2012 r. nastąpił wzrost liczby niezrealizowanych tytułów o 1.270 tys. (o 20%) i kwot nimi objętych o 1.663.541 tys. zł (o 41,6%). Oznacza to, że działania te nie były w pełni skuteczne. Wniosek nie został więc w pełni zrealizowany.

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS w 2012 r. wyniósł 14,5%, co oznacza, że był on niższy o 2,7 punktu procentowego w porównaniu z 2011 r. Wniosek w tej sprawie mimo podejmowanych działań nie został zrealizowany.

W 2012 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS zwiększyła się o 360, tj. o 0,9%, a wartość pobranych świadczeń do 177.464 tys. zł, tj. o 8.058 tys. zł (o 4,8%). Mimo tych działań wniosek nie został zrealizowany.

W 2012 r. przedawnione należności wynosiła 746.267 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. nastąpiło zwiększenie ich kwoty o 394.920 tys. zł, tj. o 112,4%. Mimo podejmowanych działań, m.in. ze względu na uwarunkowania niezależne od Zakładu wniosek nie został zrealizowany. Ponieważ od połowy 2012 r. wprowadzono do stosowania nowe narzędzia pn. *Standardy rozliczeń kont płatników składek i kalkulator ds. przedawnień*, pełna ocena realizacji wniosku będzie możliwa podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

(akta kontroli str. 127-145)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagę zwraca niepełna realizacja niektórych wniosków, na co wpływ miały również czynniki niezależne od Zakładu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dotychczasowy stan realizacji wniosków pokontrolnych.

III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2012 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa oraz zgodna z planem finansowym realizacja zadań ustawowych Funduszu. Nieprawidłowość dotyczy braku dostosowania dokumentacji opisującej przyjętą politykę (zasady) rachunkowości FUS do wymogów wynikających z ustawy o rachunkowości w zakresie zobowiązań Funduszu wobec OFE.

Podobnie, jak w latach ubiegłych pogorszeniu uległa kondycja finansowa FUS. Świadczy o tym m.in. obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2012 r. o ponad 2,3 mld zł, mimo zaciągnięcia kredytów (0,8 mld zł), uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa (3 mld zł), a także uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,9 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

2.1.1. Prace nad projektem planu finansowego na 2012 r.

Projekt planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do projektu ustawy budżetowej na 2012 r., sporządzony został przez Zakład na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazywanych przez Ministerstwo Finansów¹²⁴.

1. W piśmie z 5 kwietnia 2011 r.¹²⁵ Minister Finansów przekazał Prezesowi ZUS wstępną kwotę wydatków dla części 73 budżetu państwa¹²⁶. Podano, aby w planie finansowym FUS przyjęć, iż

¹²⁴ Por. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290).

¹²⁵ Pismo znak: WU3/414/90/GRW/2011/ Podsekretarza Stanu działającego z upoważnienia Ministra Finansów.

Opis stanu
faktycznego

w 2012 r. ewentualna kwota niedoboru Funduszu zostanie sfinansowana bezzwrotnymi środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 1.500 tys. zł oraz w równych częściach kredytem bankowym i pożyczką z budżetu państwa. Ponadto zalecono uwzględnienie w planie FUS skutków zmniejszenia transferów do OFE. W piśmie podano też wskaźniki makroekonomiczne na lata 2011-2014¹²⁷.

Przekazany przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów w dniu 19 kwietnia 2011 r.¹²⁸ projekt planu finansowego FUS przewidywał:

- a) stan funduszu na początek roku (minus) – 15.619.537 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 40.970 tys. zł, należności – 5.476.340 tys. zł, zobowiązania (minus) – 21.136.847 tys. zł (w tym: z tytułu zaciągniętego kredytu – 1.624.322 tys. zł, pożyczek z budżetu państwa – 13.877.546 tys. zł);
- b) przychody (przypis) w kwocie 172.955.588 tys. zł, z tego: dotacje z budżetu państwa – 40.386.039 tys. zł, refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 9.199.162 tys. zł, składki (przypis) – 120.943.887 tys. zł, pozostałe przychody (przypis) – 926.500 tys. zł, środki z FRD – 1.500.000 tys. zł; przychody (własne) funduszy FUS (wpływy) zaplanowano w kwocie 131.253.954 tys. zł, z tego Fundusze: emerytalny – 86.831.586 tys. zł, rentowy – 26.270.511 tys. zł, chorobowy – 11.254.083 tys. zł i wypadkowy – 6.897.774 tys. zł;
- c) koszty realizacji zadań (wydatki) zaplanowane na kwotę 176.815.387 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 171.750.076 tys. zł, wydatki bieżące – 4.500.000 tys. zł, pozostałe zmniejszenia – 565.311 tys. zł; planowane wydatki funduszy FUS (koszty) wyniosły 171.949.076 tys. zł, z tego Fundusze: emerytalny – 111.505.928 tys. zł, rentowy – 42.082.355 tys. zł, chorobowy – 12.887.094 tys. zł, i wypadkowy – 5.473.699 tys. zł;
- d) stan funduszu na koniec roku (minus) – 19.479.336 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 40.970 tys. zł, należności – 6.632.707 tys. zł, zobowiązania (minus) – 26.153.013 tys. zł (w tym: z tytułu zaciągniętego kredytu – 3.879.677 tys. zł, pożyczek z budżetu państwa – 16.132.902 tys. zł).

Prezes ZUS w ww. piśmie poinformował Ministra Finansów, że w 2012 r. sytuacja finansowa FUS ulegnie dalszemu pogorszeniu. Przychody własne Funduszu, łącznie z dotacją w wysokości wynikającej z przyznanego limitu wydatków w części 73 w kwocie 40.386.039 tys. zł oraz planowanymi środkami z FRD w kwocie 1.500.000 tys. zł, nie pokryją planowanych wydatków. Niedobór ten będzie pokryty w równych częściach kredytem bankowym i pożyczką z budżetu państwa w łącznej kwocie 4.510.711 tys. zł. Jednocześnie nie zakładano spłaty pożyczek otrzymanych z budżetu państwa w latach 2009-2011.

(akta kontroli str. 785-815)

2. Po uwzględnieniu zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów w dniu 29 kwietnia 2011 r. zmian do projektu planu FUS na 2012 r., Zarząd ZUS¹²⁹ przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na 2012 r. Wprowadzone zmiany w planie FUS na 2012 r. dotyczyły głównie:

- a) zwiększenia przychodów (przypis) – o 1.520.262 tys. zł (z 172.955.588 tys. zł do 174.475.850 tys. zł), z tego: 1.500.000 tys. zł z FRD (z 1.500.000 tys. zł do 3.000.000 tys. zł), 20.262 tys. zł dotacja z budżetu państwa (z 40.386.039 tys. zł do 40.406.301 tys. zł);
- b) zmniejszenia kosztów realizacji zadań (wydatki) – o 182.000 tys. zł (z 176.815.387 tys. zł do 176.633.387 tys. zł);
- c) zwiększenia stanu funduszu na koniec roku – o 1.702.262 tys. zł (z minus 19.479.336 tys. zł do minus 17.777.074 tys. zł), w pozycji zobowiązania (z minus 26.153.013 tys. zł do minus 24.450.751 tys. zł).

(akta kontroli str. 816-827)

¹²⁶ Oszacowane zostały one przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r. powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Do kalkulacji wydatków na emerytury i renty w 2012 r. przyjęto wskaźnik waloryzacji od dnia 1 marca wynoszący 104,2%.

¹²⁷ Por. przypis 6.

¹²⁸ Pismo znak: 990900/070-203/366/2011/FFD.

¹²⁹ Uchwałą Nr 51 z 6 września 2011 r.

3. W dniu 22 września 2011 r. Minister Finansów poinformował Prezesa ZUS o otrzymaniu przez FUS dodatkowej dotacji w kwocie 113.000 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę kwotę środków z FRD (z 3.000.000 tys. zł do 2.887.000 tys. zł).

Zarząd ZUS przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na 2012 r.¹³⁰ Projekt planu finansowego FUS uwzględniał zwiększenie przychodów (przypis) z dotacji z budżetu państwa o kwotę 113.000 tys. zł (z 40.406.301 tys. zł do 40.519.301 tys. zł). Rada Nadzorcza ZUS w dniu 28 września 2011 r.¹³¹ pozytywnie zaopiniowała ww. projekt planu¹³².

(akta kontroli str. 17-21, 828-886)

4. W dniu 24 listopada 2011 r.¹³³ Zakład otrzymał nowe założenia i wskaźniki makroekonomiczne do planu finansowego FUS na 2012 r. oraz przewidywane wykonanie w 2011 r.¹³⁴. W planie FUS należało uwzględnić dodatkową pożyczkę z budżetu państwa w 2011 r. w wysokości 2.000.000 tys. zł oraz podwyższenie składki rentowej po stronie pracodawcy o 2 pkt. proc. od marca 2012 r. Sporządzony projekt planu finansowego FUS na 2012 r. Prezes ZUS przekazał Ministrowi Finansów w dniu 25 listopada 2011 r.¹³⁵. W projekcie planu założono:

- a) stan funduszu na początek roku (minus) – 16.689.578 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 40.970 tys. zł, należności – 5.633.763 tys. zł, zobowiązania (minus) – 22.364.311 tys. zł (w tym z tytułu: zaciągniętego kredytu – 729.318 tys. zł i pożyczek z budżetu państwa – 15.877.546 tys. zł);
- b) przychody (przypis) – 176.620.194 tys. zł, z tego: dotacje z budżetu państwa – 40.519.301 tys. zł, refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 9.140.330 tys. zł, składki (przypis) – 122.686.458 tys. zł, pozostałe przychody (przypis) – 1.387.105 tys. zł, środki z FRD – 2.887.000 tys. zł; przychody (własne) funduszy FUS (wpływy) zaplanowano w kwocie 134.716.671 tys. zł, z tego fundusze: emerytalny – 85.647.596 tys. zł, rentowy – 31.595.428 tys. zł, chorobowy – 10.832.871 tys. zł i wypadkowy – 6.640.776 tys. zł;
- c) koszty realizacji zadań (wydatki) – 176.206.052 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 171.973.362 tys. zł, wydatki bieżące – 4.012.130 tys. zł, pozostałe zmniejszenia – 220.560 tys. zł; planowane wydatki funduszy FUS (koszty) wyniosły 172.160.304 tys. zł, z tego fundusze: emerytalny – 111.922.910 tys. zł, rentowy – 42.257.942 tys. zł, chorobowy – 12.675.601 tys. zł i wypadkowy – 5.303.851 tys. zł;
- d) stan funduszu na koniec roku (minus) – 16.275.436 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 40.970 tys. zł, należności – 6.737.591 tys. zł, zobowiązania (minus) – 23.053.997 tys. zł (w tym z tytułu: zaciągniętego kredytu – 1.044.462 tys. zł, pożyczek z budżetu państwa – 16.192.690 tys. zł).

Założono, że sytuacja finansowa FUS w 2012 r. ulegnie dalszemu pogorszeniu. Przychody własne, mimo wsparcia dotacją w kwocie 40.519.301 tys. zł, planowano uzupełnić środkami bezwrotnymi z FRD w kwocie 2.887.000 tys. zł, a także pożyczką z budżetu państwa w kwocie 315.144 tys. zł oraz kredytem bankowym w tej samej wysokości.

(akta kontroli str. 887-893)

5. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2011 r. przyjęła projekt ustawy budżetowej na rok 2012. Wprowadzone zmiany w planie FUS na 2012 r. dotyczyły głównie:

- a) zwiększenia przychodów (przypis) – o 162.058 tys. zł (z 176.620.194 tys. zł do 176.782.252 tys. zł);

¹³⁰ Uchwała Nr 59 z 28 września 2011 r.

¹³¹ Uchwała Nr 41/VII/III/2011.

¹³² Art. 75 ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹³³ Pismo znak: WU3/063/255/GRW/2011/761 Sekretarza Stanu działającego z upoważnienia Ministra Finansów.

¹³⁴ Przyjęto wskaźniki makroekonomiczne na lata 2011-2012: średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (104,1% przewidywane wykonanie w 2011 r. i 102,8% w 2012 r.); realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (101% p.w. w 2011 r. i 101,1% w 2012 r.); przeciętne zatrudnienie w gosp. narodowej (101,9% p.w. w 2011 r. i 100,8% w 2012 r.); stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku (12,4% przewidywane wykonanie w 2011 r. i 12,3% w 2012 r.).

¹³⁵ Pismo znak: 990900/070-607/1043/2011/FFD.

- b) zwiększenia przychodów (własne) funduszy FUS (wpływy) – o 734.654 tys. zł (z 134.716.671 tys. zł do 135.451.325 tys. zł);
- c) zwiększenia kosztów realizacji zadań (wydatki) – o 5.567 tys. zł (z 176.206.052 tys. zł do 176.211.619 tys. zł);
- d) zmniejszenia stanu funduszu na koniec roku – o 156.491 tys. zł (z minus 16.275.436 tys. zł do minus 16.118.945 tys. zł).

Zarząd ZUS¹³⁶ w dniu 7 grudnia 2011 r. przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na 2012 r. Projekt planu finansowego FUS był zgodny z projektem ustawy budżetowej na rok 2012, został również pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS 21 grudnia 2011 r.¹³⁷. Projekt ten był również zgodny z planem finansowym FUS ujętym w ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.

Przyjęty w ustawie budżetowej na rok 2012 plan finansowy FUS przewidywał:

- łączne przychody (według przypisu) – 176.782.252 tys. zł i koszty – 176.211.619 tys. zł;
- dotację z budżetu państwa – 39.939.301 tys. zł i ze środków z FRD – 2.887.000 tys. zł;
- stan FUS na koniec 2012 r. zaplanowano na kwotę minus (-) 16.118.945 tys. zł.

Minister Finansów upoważniony został¹³⁸ do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo do kwoty 3.000.000 tys. zł.

Działający z upoważnienia Prezesa ZUS, Członek Zarządu, zatwierdził 27 marca 2012 r. plan finansowy FUS na 2012 r. Był on zgodny z planem FUS według ustawy budżetowej na ten rok.

(akta kontroli str. 29-34, 894-955, 960)

2.1.2. Zmiany w planie FUS

Plan finansowy FUS nie był zmieniany w ciągu roku.

W celu zapewnienia sfinansowania w 2012 r. waloryzacji kwotowej emerytur i rent¹³⁹, na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prezesa KRUS, Minister Finansów decyzją z 3 grudnia 2012 r. zmniejszył plan wydatków w dziale 753 *Obowiązkowe Ubezpieczenia Społeczne*, rozdziale 75303 *FUS*, § 2430 *Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego (FUS)* o kwotę 418.523 tys. zł i jednocześnie zwiększył plan wydatków dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdziale 85347 *Renta socjalna* o kwotę 112.319.000 zł i w rozdziale 75305 *Fundusz Emerytalno-Rentowy*, § 2430 *Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego* – o 306.204 tys. zł.

Powyższego zmniejszenia dokonano mimo informacji Prezesa Zakładu przekazanej Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej i Ministrowi Finansów, iż FUS w 2012 r., w celu zabezpieczenia wypłat świadczeń, będzie musiał zaciągnąć nieplanowane kredyty w łącznej wysokości 1.471.704 tys. zł.

(akta kontroli str. 974-984)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

2.2. Wykonanie przychodów i wydatków

Wykonanie poszczególnych pozycji planu finansowego FUS w znacznym stopniu zależało od tego, na ile sprawdziły się założenia makroekonomiczne i prawno-systemowe, stanowiące podstawę jego konstrukcji. Stopień realizacji najważniejszych założeń makroekonomicznych planu na 2012 r. był następujący:

- wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gosp. narodowej – 103,5% (plan 104%);
- wskaźnik zmiany zatrudnienia w gosp. narodowej – 100,1%¹⁴⁰ (plan 100,8%);

¹³⁶ Uchwała Nr 77 z 7 grudnia 2011 r.

¹³⁷ Uchwała Nr 57/X/III/2011.

¹³⁸ Na podstawie art. 8 ustawy budżetowej na 2012 r.

¹³⁹ O której mowa w ustawie z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 118).

¹⁴⁰ Dane dla sektora przedsiębiorstw.

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

- stopa bezrobocia – 13,4%¹⁴¹ (plan 12,3%);
- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – 103,7% (plan 102,8%);
- średnioroczna stopa procentowa operacji otwartego rynku – 4,6% (plan 4,5%).

Składki ubezpieczonych, które w 2012 r. wpłynęły do Funduszu w wysokości 120.421.759 tys. zł, pokryły w 70,5% transfery dla ludności (170.913.419 tys. zł). W porównaniu z rokiem poprzednim zwiększył się stopień pokrycia składkami transferów o 8,1 punktu procentowego. Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do OFE (8.180.861 tys. zł), stopień pokrycia transferów dla ludności wyniósł 75,2% (był o 3,4 pkt procentowego wyższy niż w 2011 r.).

(akta kontroli str. 1969-1979)

2.2.1. Stan Funduszu

Opis stanu
faktycznego

1. W dniu 1 stycznia 2012 r. stan FUS wynosił (minus) – 16.667.514 tys. zł, tj. o 5.750.092 tys. zł (o 52,7%) więcej od stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. W porównaniu z ustawą budżetową (minus) – 16.689.578 tys. zł stan ten był niższy o 22.064 tys. zł (o 0,1%) i obejmował:

- a) środki pieniężne – 13.192 tys. zł; spadek o 864.569 tys. zł (o 98,5%) w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2011 r.; w porównaniu z ustawą budżetową stan środków był niższy o 27.778 tys. zł (o 67,8%);
- b) należności – 6.101.852 tys. zł; spadek o 6.554 tys. zł (o 0,1%) w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2011 r.; w porównaniu z ujętym w ustawie budżetowej, stan należności był wyższy o 468.089 tys. zł (o 8,3%);
- c) zobowiązania – (minus) – 22.782.558 tys. zł, w tym m.in. z tytułu:
 - pożyczek z budżetu państwa – 15.877.546 tys. zł,
 - wobec OFE – 1.435.675 tys. zł;
 - dotacji z budżetu państwa ze środków roku następnego – 1.292.393 tys. zł;
 - składek na ubezpieczenie zdrowotne od wypłaconych świadczeń – 1.103.162 tys. zł;
 - podatku dochodowego od świadczeń – 967.684 tys. zł.

Kwota zobowiązań wzrosła w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2011 r. – o 4.878.969 tys. zł (o 27,3%), natomiast w porównaniu z kwotą ujętą planie po zmianach – o 418.247 tys. zł (o 1,9%).

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2012 r. wykonany został zgodnie z planem (99,9%). Pogorszenie sytuacji gospodarczej w drugiej połowie 2011 r. wpłynęło na niższe niż zakładano wpływy ze składek pod koniec 2011 r. Spowodowało to konieczność zaciągnięcia kredytów na większą kwotę o 118.419 tys. zł (o 16,2%) niż przewidywano. W rezultacie zobowiązania na początek 2012 r. były wyższe o 1,9% od planu. Wzrost należności w stosunku do planu o 8,3% spowodowany był zwiększeniem kwoty należności od płatników składek.

2. W dniu 31 grudnia 2012 r. stan Funduszu wynosił (minus) – 18.984.314 tys. zł, czyli był niższy o 2.316.800 tys. zł (13,9%) od stanu w dniu 1 stycznia 2012 r. W porównaniu z ustawą budżetową (minus) – 16.118.945 tys. zł, stan był niższy o – 2.865.369 tys. zł (o 17,8%). Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2012 r. obejmował:

- a) środki pieniężne – 9.206 tys. zł; spadek o 3.986 tys. zł (o 30,2%) w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2012 r.; stan ich był niższy o 31.764 tys. zł (o 77,5%) od planu według ustawy budżetowej (40.970 tys. zł);
- a) należności – 7.455.640 tys. zł; wzrost o 1.353.788 tys. zł (o 22,2%) w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2012 r.; w stosunku do ustawy budżetowej (6.739.280 tys. zł) stan należności był wyższy o 716.360 tys. zł (o 10,6%);
- b) zobowiązania – (minus) – 26.449.160 tys. zł, w tym m.in. z tytułu:
 - pożyczek z budżetu państwa – 18.877.546 tys. zł;
 - zaciągniętego kredytu – 845.630 tys. zł;
 - wobec OFE – 1.418.406 tys. zł;

¹⁴¹ Na koniec roku.

- dotacji z budżetu państwa ze środków roku następnego – 1.881.090 tys. zł;
- podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie zdrowotne od wypłaconych świadczeń – 2.205.431 tys. zł.

Kwota zobowiązań wzrosła w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2012 r. – o 3.666.602 tys. zł (o 16,1%), natomiast w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej (22.899.195 tys. zł) – o 3.549.965 tys. zł (o 15,5%).

Niższy niż planowano stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2012 r. wynikał z niższych niż przyjęto w planie przychodów (o 2.659.106 tys. zł według przypisu) oraz wyższych (o 228.327 tys. zł) kosztów. Jednocześnie decyzją Ministra Finansów zmniejszona została o kwotę 418.532 tys. zł dotacja do FUS. Ponieważ Fundusz nie był w stanie pokryć wydatków z przychodów własnych i dotacji, w celu zapewnienia płynności wypłat świadczeń otrzymał w 2012 r. nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 3.000.000 tys. zł (tj. o 2.684.856 tys. zł wyższą od planowanej) oraz zaciągnął kredyty w wysokości 845.630 tys. zł. W rezultacie, stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2012 r. uległ dalszemu obniżeniu do kwoty (minus) – 18.984.314 tys. zł (o 17,8%).

(akta kontroli str. 1899-1963, 1969-1979)

2.2.2. Przychody

Przychody FUS według przypisu¹⁴² zaplanowano w kwocie 176.782.252 tys. zł, tj. o 14.746.455 tys. zł (o 9,1%) powyżej wykonania w 2011 r. Wykonanie przychodów w 2012 r. wyniosło 174.123.146 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej było niższe o 2.659.106 tys. (o 1,5%). Zrealizowane w 2012 r. przychody w porównaniu z poprzednim rokiem były wyższe o 12.087.349 tys. zł, tj. o 7,5%.

Na łączną kwotę 174.123.146 tys. zł zrealizowanych w 2012 r. przychodów według przypisu złożyły się:

- a) dotacje z budżetu państwa – 39.520.778 tys. zł, tj. o 418.523 tys. zł (o 1%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 2.007.372 tys. zł (o 5,4%) więcej od wykonania w 2011 r.;
- b) refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 8.180.861 tys. zł, tj. o 959.469 tys. zł (o 10,5%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 7.249.939 tys. zł (o 47%) mniej od wykonania w 2011 r.;
- c) składki – 122.149.934 tys. zł, tj. o 1.275.518 tys. zł (o 1,0%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 18.761.749 tys. zł (o 18,1%) więcej od wykonania w 2011 r.;
- d) pozostałe przychody¹⁴³ – 1.384.573 tys. zł, tj. o 5.596 tys. zł (o 0,4%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 318.833 tys. zł (o 18,7%) mniej od wykonania w 2011 r.;
- e) środki z FRD – 2.887.000 tys. zł – w wysokości kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, w celu uzupełnienia, wynikającego z przyczyn demograficznych, niedoboru funduszu emerytalnego¹⁴⁴.

W latach 2011-2012 udział przypisu składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach FUS ogółem wzrósł z 63,8% w 2011 r. do 70,2% w 2012 r., tj. o 6,4 punktu procentowego.

Jednocześnie nastąpiło zmniejszenie udziału dotacji z budżetu państwa łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych do OFE z 32,7% w 2011 r. do 27,4% w 2012 r., tj. o 5,3 punktu procentowego, natomiast udział dotacji budżetowych zmniejszył się z 23,2% do 22,7%, tj. o 0,5 punktu procentowego.

Przekazana w 2012 r. dotacja była niższa niż zakładano w planie o 418.523 tys. zł¹⁴⁵ z uwagi na mniejsze skutki finansowe waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych.

Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE w 2012 r. wyniosła 8.180.861 tys. zł i była niższa w porównaniu z rokiem poprzednim o 47%, co wiąże się ze zmniejszeniem od 1 maja 2011 r. z 7,3% do 2,3% części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE. Szacuje się, że w 2012 r. z tego powodu przekazano do OFE niższą kwotę składek o ok. 16,6 mld zł. Kwota

¹⁴² Przypis składek = kwoty należne do zapłaty za obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

¹⁴³ W tym głównie z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat od płatników składek.

¹⁴⁴ Art. 59 ust. 1 pkt ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁴⁵ Decyzja Ministra Finansów z 3 grudnia 2012 r.

refundacji składek była również niższa od planowanej o 10,5%, co wynika w głównej mierze z mniejszej niż pierwotnie zakładano kwoty składek przekazanych do OFE za lata wcześniejsze.

Wysoka dynamika wzrostu składek w ujęciu rocznym wynika przede wszystkim ze zwiększenia stopy składki na ubezpieczenie rentowe (z 6% podstawy jej wymiaru do 8% od 1 lutego 2012 r.) oraz zmniejszenia stopy składki odprowadzanej do OFE.

Przychody własne funduszy FUS według wpływów zaplanowano w wysokości 135.451.325 tys. zł, tj. o 13.167.884 tys. zł (o 10,8%) powyżej wykonania w 2011 r. Zrealizowane wpływy funduszy FUS w 2012 r. wyniosły 132.472.088 tys. zł i w porównaniu z ustawą budżetowej były niższe o 2.979.237 tys. zł, tj. o 2,2%. Zrealizowane w 2012 r. wpływy były, w relacji do 2011 r., wyższe o 10.188.647 tys. zł, tj. o 8,3%.

Uzyskane w 2012 r. wpływy funduszy FUS stanowiły 76,1% kwoty przypisu przychodów w wysokości 174.123.146 tys. zł. W poprzednim roku przychody według wpływów w kwocie 122.283.441 tys. zł stanowiły 75,5% przypisu przychodów osiągniętych w wysokości 162.035.797 tys. zł.

Odnotowano niższą od zaplanowanej realizację planu w poszczególnych funduszach: emerytalnym – o 1.705.256 tys. zł (o 2%); rentowym – o 274.564 tys. zł, (o 0,8%); chorobowym – o 508.686 tys. zł, (o 4,7%) i wypadkowym – o 490.731 tys. zł, (o 7,4%).

Skumulowane przychody własne (według wpływów) funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego były o 2.979.237 tys. zł niższe, niż w planie FUS. Różnica ta stanowiła 2,2% kwoty przychodów własnych tychże funduszy. W planie na 2012 r., podobnie jak w latach ubiegłych, dokonano rozdzielania składek na ubezpieczenia społeczne¹⁴⁶, tj. według stóp procentowych składek dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń. Ściągalność składek wyniosła 98,6% i była niższa o 0,4 punktu procentowego od zaplanowanej. Bieżący podział środków wpływających na rachunek w NBP dokonywany był, podobnie jak w latach poprzednich, zgodnie z potrzebami płynnościowymi poszczególnych funduszy.

W 2012 r. Zakład kontynuował działania egzekucyjne wobec dłużników z tytułu składek. Działaniami tymi objęto należności na kwotę 14.055.228 tys. zł (wzrost o 15% do 2011 r.), w wyniku których odzyskano 1.490.385 tys. zł, tj. mniej o 416.182 tys. zł (o 4,5%) w porównaniu z 2011 r.

(akta kontroli str. 1124, 1133, 1899-1963, 1969-1979)

2.2.3. Kredyty i pożyczki

Dochody FUS nie wystarczyły na pełne pokrycie wydatków na świadczenia, co spowodowało potrzebę zaciągania kredytów. W 2012 r. zawarto z 5 bankami 9 umów kredytowych, w związku z którymi banki udostępniły linie kredytowe na łączną kwotę 4.000.000 tys. zł. Podpisanie umów poprzedzone zostało wyborem najkorzystniejszych ofert – NIK nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości. Jednocześnie w ciągu roku rozwiązano 13 umów kredytowych (na kwotę 4.800.000 tys. zł) zawartych przed 2012 r. W ramach dostępnych linii kredytowych Fundusz na wypłatę świadczeń pożyczył łącznie w ciągu roku 9.901.300 tys. zł. Najwyższe średnie miesięczne zadłużenie FUS z tytułu kredytów w 2012 r. przypadało na styczeń (190.980,6 tys. zł) i grdzień (1.837.274,2 tys. zł).

Koszty obsługi kredytów w 2012 r. wyniosły 9.214 tys. zł, tj. o 50.974 tys. zł (o 84,7%) mniej niż zaplanowano i o 3.610 tys. zł (o 64,5%) więcej od wykonania w 2011 r. Stan zadłużenia z tytułu zaciągniętego kredytu na koniec roku wyniósł 845.630 tys. zł (o 2.107 tys. zł, tj. o 0,3% mniej od stanu na początek roku), tj. o 44.178 tys. zł (o 5%) mniej niż zaplanowano.

FUS otrzymał z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę w kwocie 3.000.000 tys. zł¹⁴⁷. Zgodnie z umową¹⁴⁸ może być ona zwracana w ratach lub jednorazowo w całości do 30 kwietnia 2014 r. W celu zachowania płynności finansowej Funduszu, do końca roku nie dokonywano spłaty pożyczki. Zadłużenie FUS na koniec 2012 r. z tytułu pożyczek zaciągniętych z budżetu państwa wynosiło 18.877.546 tys. zł.

¹⁴⁶ Zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁴⁷ Umowa pożyczki z 31 października 2012 r., zawarta na podstawie art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 8 pkt 2 lit. e ustawy budżetowej na rok 2012. Pożyczka przekazana została w wysokości i w terminach podanych w harmonogramie wypłat – 6 rat, wypłaconych w dniach 2-15 listopada 2012 r.

¹⁴⁸ Par. 4 ust. 2.

Niedobór funduszu emerytalnego, wyodrębnionego w ramach FUS, uzupełniony został w 2012 r. dodatkowo środkami z FRD w wysokości zapisanej w ustawie budżetowej – 2.887.000 tys. zł¹⁴⁹.

(akta kontroli str. 1641-1692, 1980-1988, 2016-2019)

2.2.4. Zasilanie z Ministerstwa Finansów

Opis stanu
faktycznego

W planie dla części 73 na 2012 r. przewidziano środki finansowe w kwocie ogółem 48.055.541 tys. zł, w tym: dotacje i subwencje – 40.019.144 tys. zł. Powyższe środki były przekazywane przez Ministerstwo Finansów do ZUS w transzach, m.in. na podstawie sporządzonego przez Zakład harmonogramu wydatków i dochodów budżetu państwa w części 73 na rok 2012¹⁵⁰ oraz miesięcznych zapotrzebowań Zakładu na środki budżetowe. Ministerstwo przekazało do ZUS środki w kwocie ogółem 47.051.776 tys. zł. Zmniejszenia zapotrzebowania na środki finansowe dokonywane były z inicjatywy Ministerstwa Finansów lub na wnioski ZUS, jeśli z szacunków dotyczących płynności finansowej wynikała możliwość sfinansowania wypłaty świadczeń ze środków pochodzących z wpłat na rzecz FUS. W terminach, w których Ministerstwo Finansów przekazywało środki budżetowe w kwotach niższych niż zgłoszone i nie skorygowane przez ZUS w miesięcznych zapotrzebowaniach, Zakład z kredytów komercyjnych (w kwocie 1.205.000 tys. zł) pokrywał wypłaty świadczeń z FUS w pierwszym i piątym terminie lutego i grudnia 2012 r., ponosząc koszty z tytułu odsetek w kwocie ogółem 1.395,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 2577-2620)

2.2.5. Koszty realizacji zadań (wydatki)

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej koszty realizacji zadań (wydatki) Funduszu ustalono na 176.211.619 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 176.439.946 tys. zł, tj. o 228.327 tys. zł (o 0,1%) powyżej kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej¹⁵¹. W porównaniu z 2011 r. były one w 2012 r. wyższe o 8.654.057 tys. zł, tj. o 5,2%.

Na ogólną kwotę kosztów realizacji zadań (wydatki) Funduszu złożyły się:

- a) transfery na rzecz ludności – 170.913.419 tys. zł, tj. o 1.059.943 tys. zł (o 0,6%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 8.192.245 tys. zł (o 5%) więcej od wykonania w roku poprzednim, z tego:
 - emerytury i renty (łącznie z dodatkami) – 156.209.026 tys. zł, tj. o 772.068 tys. zł (tj. o 0,5 %) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 6.943.594 tys. zł (o 4,7%) więcej od wykonania w 2011 r.;
 - pozostałe świadczenia – 14.704.393 tys. zł, tj. o 287.875 tys. zł (o 1,9%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 1.248.651 tys. zł (o 9,3%) więcej od wykonania w 2011 r.;
- b) wydatki bieżące – 3.953.154 tys. zł, tj. o 58.976 tys. zł (o 1,5%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 1.538 tys. zł (o 0,1%) więcej od wykonania w 2011 r. z tego:
 - odpis na działalność ZUS – 3.765.000 tys. zł, tj. 100% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i o 8.570 tys. zł (o 0,2%) mniej od wykonania w 2011 r.;
 - prewencja rentowa – 172.983 tys. zł, tj. o 7.017 tys. zł (o 3,9%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej oraz o 6.248 tys. zł (o 3,7%) więcej od wykonania w 2011 r.;
 - prewencja wypadkowa – 3.301 tys. zł, tj. o 299 tys. zł (o 8,3%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej oraz o 61 tys. zł (o 1,9%) więcej od wykonania w 2011 r.;
 - koszt obsługi kredytów – 9.214 tys. zł, tj. o 50.974 tys. zł (o 84,7%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 3.610 tys. zł (64,4%) więcej od wykonania w 2011 r.;
 - wynagrodzenia płatników składek – 2.656 tys. zł, tj. o 685 tys. zł (o 20,5%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 189 tys. zł (o 7,7%) więcej od wykonania w 2011 r.;
- c) pozostałe zmniejszenia – 1.573.373 tys. zł, tj. o 1.347.246 tys. zł (o 595,8%) więcej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 460.274 tys. zł (o 41,4%) mniej od wykonania w 2011 r.

¹⁴⁹ Środki przekazano w 5 ratach, w dniach 30 sierpnia – 7 września, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie wykorzystania w 2012 r. środków FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 950). Wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2012 r.

¹⁵⁰ Przekazanego do Ministerstwa Finansów pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r., następnie zmodyfikowanego pismami z 31 maja i 27 listopada 2012 r.

¹⁵¹ Po wyłączeniu z ogólnej kwoty kosztów pozycji, które mają charakter memorialowy, wykonanie planu wyniosło 99,4%.

Z przedstawionych danych wynika, że świadczenia emerytalno-rentowe wyniosły 156.209.026 tys. zł i były niższe o 772.068 tys. zł (tj. o 0,5%) od zakładanych w planie. Niższe wykonanie w stosunku do planu spowodowane było głównie zmianą zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych – z procentowej (104,8%) na kwotową (71 zł). W wyniku tej zmiany wydatki na waloryzację w 2012 r. były niższe o 592 610 tys. zł. Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2012 r. wyniosła 1.749,96 zł i była niższa od planowanej o 0,7% oraz wyższa o 5,4% w stosunku do roku poprzedniego.

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w 2012 r. wyniosła 7.358 tys. osób¹⁵² i była wyższa od planowanej o 0,2%. Jednocześnie, podobnie jak w latach poprzednich, nastąpiło zmniejszenie liczby osób pobierających świadczenia – w 2012 r. o 48 tys. w porównaniu z 2011 r.¹⁵³

Koszty pozostałych świadczeń w 2012 r. wyniosły 14.704.393 tys. zł, tj. 98,1% planu, i wzrosły w stosunku do 2011 r. o 9,3% w wyniku wzrostu liczby oraz przeciętnej wysokości zasiłków i świadczeń wypłacanych z Funduszu. Główną pozycję tych wydatków (53,2%) stanowiły zasiłki chorobowe, które wyniosły 7.823.753 tys. zł, tj. 99,2% planu, i wzrosły w stosunku do 2011 r. o 8,3%. Liczba dni absencji chorobowej finansowanej przez FUS wyniosła 125,2 mln i wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego o 3,6 mln (o 3%), co wiąże się z korzystaniem w większym zakresie ze zwolnień lekarskich przez ubezpieczonych, m.in. przez osoby zagrożone utratą pracy, jak i te, którym ustał tytuł ubezpieczenia.

Wynagrodzenia dla płatników składek z tytułu wykonywania zadań związanych z ustalaniem prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego wyniosły 2.656 tys. zł, tj. 79,5% planu, głównie z powodu niższego ukształtowania się wydatków na zasiłki chorobowe, macierzyńskie i opiekuńcze, stanowiące podstawę naliczenia wynagrodzenia przez płatników. Jednocześnie nie wszyscy płatnicy składek skorzystali z ustawowej możliwości odliczenia wynagrodzenia w wysokości 0,1% kwoty prawidłowo wypłaconych świadczeń, przysługującego im z tytułu wykonywania zadań związanych z ustalaniem prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz ich wypłaty.

Niskie wykonanie kosztów obsługi zaciągniętych kredytów – 9.214 tys. zł, tj. 15,3% planu, wynikało z niższego niż zakładano stopnia wykorzystania kredytów w ciągu roku.

Na pozostałe zmniejszenia, które ukształtowały się na poziomie 1.573.373 tys. zł, tj. 695,8% planu, złożyły się m.in. dokonane odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu składek wraz z odsetkami, a także rezerwy.

W 2012 r. łączne wydatki funduszy wyodrębnionych z FUS wyniosły 171.092.359 tys. zł. Były one niższe od planu według ustawy budżetowej o 1.067.945 tys. zł (o 0,6%). W porównaniu z 2011 r. były one wyższe o 8.198.743 tys. zł (o 5%).

Wydatki (koszty) FUS były realizowane w następujących głównych pozycjach:

- Fundusz Emerytalny (111.120.338 tys. zł): emerytury – 111.114.754 tys. zł, tj. 99,9% wydatków (w 2011 r. – 99,9%);
- Fundusz Rentowy (42.258.227 tys. zł): renty – 34.336.518 tys. zł (82,3%, w 2011 r. – 81%), dodatki do emerytur i rent, pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 4.793.817 tys. zł (11,3%, w 2011 r. – 11%), emerytury przyznane z urzędu zamiast renty – 1.722.542 tys. zł (4,1%, w 2011 r. – 4,1%) i zasiłki pogrzebowe – 1.230.761 tys. zł (2,9%, w 2011 r. – 3,4%);
- Fundusz Chorobowy (12.507.006 tys. zł): zasiłki chorobowe – 7.287.035 tys. zł i macierzyńskie – 3.650.009 tys. zł (łącznie 58,3% i 29,2% wydatków, w 2011 r. odpowiednio – 60,2% i 27,1%);
- Fundusz Wypadkowy (5.206.788 tys. zł): renty – 4.086.488 tys. zł (78,5% wydatków, w 2011 r. – 78,7%).

¹⁵² Bez osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego.

¹⁵³ W wyniku wygasania przywilejów emerytalnych, takich jak np. możliwość nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r.

Przyczyną wyższych niż zaplanowano wydatków na emerytury przyznane z urzędu w funduszu rentowym (o 3,5% w stosunku do planu) była ich waloryzacja o kwotę 71 zł¹⁵⁴.

(akta kontroli str. 1899-1963, 1969-1979)

2.2.6. Fundusze rezerwowe

Opis stanu
faktycznego

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego¹⁵⁵. W 2012 r. – podobnie jak w latach poprzednich – Zakład nie wyodrębnił, tych funduszy. Powodem było niespełnienie przesłanki ustawowej¹⁵⁶, tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu rentowego, chorobowego i wypadkowego, pomniejszonych o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

Stan środków na rachunkach funduszy na koniec 2011 r. i 2012 r., był następujący¹⁵⁷:

- Fundusz rentowy – 2.139,4 tys. zł w 2011 r. i 18,1 tys. zł w 2012 r.;
- Fundusz chorobowy – 365,3 tys. zł w 2011 r. i 11,8 tys. zł w 2012 r.;
- Fundusz wypadkowy – 240,3 tys. zł w 2011 r. i 18,2 tys. zł w 2012 r.

Dane te wskazują, że w 2011 r. stan środków na rachunkach funduszy kształtował się na poziomie od 0,03% do 0,06% w relacji do wypłaconych świadczeń za miesiąc styczeń, a w 2012 r. relacja ta zmniejszyła się odpowiednio do 0,001% - 0,004%.

(akta kontroli str. 1631-1634)

2.2.7. Lokaty

Opis stanu
faktycznego

Na 31 grudnia 2012 r. FUS posiadał środki finansowe w kwocie 9.206 tys. zł (w 2011 r. – 13.199 tys. zł), w tym: środki na rachunkach w bankach – 5.405 tys. zł oraz lokaty terminowe¹⁵⁸ – 3.800 tys. zł. Ze stanowiących okresowe nadwyżki środków gromadzonych na rachunkach bankowych FUS, Zakład w 2012 r. zawarł 993 terminowe lokaty bankowe, w tym: 773 lokaty jednodniowe, 11 dwudniowych, 206 trzydniowych i 3 czterodniowe. Kwoty poszczególnych lokat wynosiły od 1.000 tys. zł do 500.000 tys. zł¹⁵⁹, z oprocentowaniem w skali rocznej od 3,70% do 6,16%¹⁶⁰. Dokonano lokat na łączną kwotę 266.969.500 tys. zł, uzyskując z tego tytułu przychody (odsetki) dla FUS w 2012 r. w kwocie 46.944,1 tys. zł.

Lokując wolne środki FUS, Zakład przestrzegał obowiązujące przepisy¹⁶¹ i wewnętrzne uregulowania¹⁶².

(akta kontroli str. 721-724, 1637-1708A, 1989-1991)

Zakład pobierał kredyt na wypłatę świadczeń z FUS z dostępnych linii kredytowych, przy jednoczesnym posiadaniu wolnych środków finansowych umieszczonych na lokatach terminowych. W 2012 r. stwierdzono 16 takich przypadków. Poniesione koszty (odsetki) z tytułu zaciągnięcia kredytu w powyższych przypadkach wyniosły 997.663,83 zł, a przychody od lokat – 106.400,61 zł. Według wyjaśnień wicedyrektora Departamentu Finansów Funduszy, lokaty bankowe były zawierane m.in. ze środków pochodzących z tzw. popołudniowego wpływu bieżącego, o wysokości którego Zakład otrzymuje informację o godzinie 14³⁰. Z kolei umowy kredytowe dopuszczają spłatę kredytu do banku do godziny 14⁰⁰, natomiast nie dopuszczają spłaty kredytu w dniu, w którym uruchomiono jego transzę. Ponadto Zakład wysyłając do banków wnioski o uruchomieniu kredytu na kolejny dzień, zgodnie z terminami określonymi w umowach, nie posiada informacji o kwocie

¹⁵⁴ Na skutek zmiany zasad waloryzacji, świadczenia w niższej wysokości, których udział w emeryturach z urzędu jest wysoki, zostały podwyższone proporcjonalnie wyżej, niż w wypadku waloryzacji procentowej – przyjętej w planie.

¹⁵⁵ Art. 55 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁵⁶ Art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁵⁷ Dane wstępne, przed badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta.

¹⁵⁸ Wartość nominalna.

¹⁵⁹ Średnia arytmetyczna wartości lokaty: I kw. – 260,6 mln zł; II kw. – 286,6 mln zł; III kw. – 268,7 mln zł; IV kw. – 253,5 mln zł.

¹⁶⁰ Średnia arytmetyczna oprocentowania lokat: I kw. – 4,26%; II kw. – 4,56%; III kw. – 4,72%; IV kw. – 4,55%.

¹⁶¹ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 67, poz. 711).

¹⁶² Procedura lokowania środków FUS i FEP. Wprowadzona uchwałą Nr 70 Zarządu ZUS z 23 grudnia 2009 r., zmieniona uchwałą Nr 44 z 19 lipca 2011 r.

bieżącego wpływu, będącego wynikiem rozliczenia III sesji Elixir oraz o kwotach wpłacanych przez inne instytucje posiadające rachunki w NBP.

(akta kontroli str. 2563-2576)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

3.1. Organizacja systemu rachunkowości

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę (zasady) rachunkowości. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowych dokumentów. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywany był system informatyczny mySAP ERP z 2010 r.¹⁶³

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji, pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych i umożliwiał ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowaniem) sprawozdań budżetowych.

Księgi rachunkowe FUS prowadzone są w ramach jednostek samobilansujących się, którymi są oddziały Zakładu oraz komórka Centrali Zakładu zajmująca się ewidencją operacji na szczeblu centralnym. Jednostki samobilansujące się prowadzą odrębną ewidencję księgową oraz sporządzają okresowe sprawozdania. Miejszem prowadzenia ksiąg rachunkowych FUS jest siedziba Centrali Zakładu – dla ksiąg rachunkowych w zakresie operacji na szczeblu centralnym oraz siedziby oddziałów Zakładu – dla ksiąg rachunkowych oddziałów Zakładu.

(akta kontroli str. 1715-1716, 1753-1781, 2702-2726, 2829-2859, 2883-2884, 2904-3041)

Niezależny biegły rewident w opinii nt. sprawozdania finansowego FUS za 2011 r., sporządzonej 15 maja 2012 r.¹⁶⁴, zgłosił zastrzeżenia dotyczące rozliczeń z OFE. W bilansie Funduszu, na koniec 2011 r., ujęto zobowiązanie do OFE w kwocie 1.435.675 tys. zł oraz należności z tytułu nadpłat do OFE w kwocie 728.825 tys. zł, które na dzień bilansowy zostały pomniejszone o odpis aktualizacyjny w tej samej wysokości. Na dzień bilansowy nie było w pełni możliwe określenie, jaka wartość nadpłat zostanie potrącona. Tym samym wartość zobowiązań netto wobec OFE może się różnić od ww. wartości. Trwający proces wyjaśniania dokumentów uznanych za błędne może prowadzić do określenia różnic w wartości składek do przekazania do OFE, składek należnych od OFE oraz stanu Funduszu wykazanego w sprawozdaniu finansowym Funduszu, w porównaniu z sytuacją, w której istniała pełna możliwość prawidłowego ujęcia dokumentów. Różnice takie mogłyby również wpłynąć na wartość określonych odsetek za zwłokę przekazywanych na rzecz osób należących do OFE, finansowanych ze środków ZUS.

(akta kontroli str. 1715-1718, 1753-1781)

Członek Zarządu ZUS potwierdziła w czasie kontroli aktualność w 2012 r. zastrzeżeń dotyczących rozliczeń z OFE zgłoszonych przez biegłego rewidenta podczas badania sprawozdania finansowego FUS za 2011 r. W celu poprawy stanu danych na kontach ubezpieczonych i płatników składek, w 2012 r. kontynuowano prace nad założeniami do projektu „Uszczelka” – *Zapewnienie poprawności danych wykazywanych w dokumentach przekazywanych do ZUS*. Efektem tych prac ma być uruchomienie w 2013 r. docelowego systemu, który zapewni pełniejsze i sprawniejsze weryfikowanie i wyjaśnianie nieprawidłowości w dokumentach ubezpieczeniowych.

¹⁶³ Zarządzenie Nr 75 Prezesa ZUS z 19 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do prowadzenia rachunkowości.

¹⁶⁴ Opinia dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rady Nadzorczej ZUS.

Od II kwartału 2012 r. wprowadzono kompleksową obsługę kont ubezpieczonych i płatników składek. W nowym modelu porządkowania danych kompleksowo wyjaśniane są wszystkie stwierdzone nieprawidłowości, zarówno na koncie płatnika składek, jak i na kontach jego ubezpieczonych. Celem kompleksowej obsługi jest zapewnienie zgodności danych zapisanych na kontach ze stanem faktycznym i prawnym oraz ograniczenie wpływu korekt dokumentów ubezpieczeniowych do Zakładu w przyszłości. Powyższe działania mają przyczynić się do stabilności danych zapisanych na kontach ubezpieczonych i płatników składek, a tym samym spowodować zmniejszenie zobowiązań wobec OFE. Dodatkowo w Zakładzie w 2012 r. wprowadzono w systemie informatycznym zmiany umożliwiające przekazanie do OFE zaległych składek za ubezpieczonych (dokonano powiązania kont członków otwartych funduszy emerytalnych z kontami ubezpieczonych). Ponadto kontynuowano m.in. wyjaśnianie wpłat niezidentyfikowanych oraz dalszą rozbudowę Systemu Ewidencji Kont i Funduszy.

(akta kontroli str. 1311-1314, 1753-1781)

Najwyższa Izba Kontroli, po przeprowadzonej w ZUS kontroli pn. *Zadłużenie wybranych jednostek sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego*, w wystąpieniu pokontrolnym z 27 listopada 2012 r.¹⁶⁵ wniosła o:

- dostosowanie raportowania i księgowania zobowiązań FUS wobec OFE do wymagań ustawy o rachunkowości w sposób umożliwiający, w dowolnym czasie, ustalenie i zweryfikowanie stanu tych zobowiązań na określony dzień sprawozdawczy;
- dostosowanie dokumentacji opisującej przyjętą politykę (zasady) rachunkowości do wymogów wynikających z ustawy o rachunkowości w zakresie zobowiązań FUS wobec OFE.

3.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Na podstawie prowadzonej przez Centralę Zakładu ewidencji operacji w urządzeniach księgowych oraz zapisów księgowych wynika, że przyjęte przez Zakład mechanizmy kontrolne operacji gospodarczych działały poprawnie, tj. w sposób ciągły i spójny dla każdego działania, zostawiając wystarczający ślad rewizyjny oraz dostarczając dowodów na przestrzeganie przyjętych procedur.

(akta kontroli str. 1715-1716, 1718, 1734-1747, 1753-1781, 1842-1885)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze, z zastrzeżeniem dotyczącym braku dostosowania dokumentacji, opisującej przyjętą politykę (zasady) rachunkowości, do wymogów wynikających z ustawy o rachunkowości w zakresie zobowiązań FUS wobec OFE.

4. Rzetelność sprawozdań

Kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego FUS Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ), a także miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego FUS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r. – Rb-FUS, przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań, wynikających z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań.

Powyższe sprawozdania Zakład przekazał w obowiązujących terminach¹⁶⁶.

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ.

(akta kontroli str. 1725-1752, 1831-1887, 1919-1951)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zdaniem NIK, niepewność co do rozliczeń z OFE, zgłoszona przez biegłego rewidenta opiniującego sprawozdanie finansowe Funduszu za 2011 r., może rzutować na rzetelność danych przedstawianych w sprawozdaniach o stanie należności i zobowiązań wobec tych funduszy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

¹⁶⁵ Wystąpienie Nr KBF-4101-07-01/2012 Najwyższej Izby Kontroli – Departamentu Budżetu i Finansów.

¹⁶⁶ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

5. Wykonanie zadań

Zagadnienie dotyczące wykonania zadań przedstawione zostało w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, we fragmencie dotyczący ZUS jako państwowej jednostki organizacyjnej.

Planując wydatki w układzie zadaniowym Zakład jako dysponent FUS wyróżnił 2 zadania, 2 podzadania i 5 działań. Na realizację zadania 13.3. *Świadczenia społeczne* wydatkowano 171.089.703 tys. zł z planowanych 172.156.963 tys. zł (99,4%). Celem zadania była realizacja ustawowo określonych zadań na rzecz osób objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, zaś miernikiem odsetek wydatków FUS pokrytych z wpływów ze składek. W 2012 r. z wpływów ze składek sfinansowano 68,9% wydatków Funduszu, tj. o jeden punkt procentowy mniej od założonego.

Dla monitorowania realizacji podzadania 13.3.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego oraz świadczenia na rzecz inwalidów wojennych, wojskowych i kombatanów*, którego celem była wypłata świadczeń z ubezpieczenia społecznego przyjęto miernik, będący relacją kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń w wysokości 0,004%. W 2012 r. wyniósł on 0,003%, tj. o 0,001% mniej od zaplanowanego.

Założono, iż cel zadania 13.3 *Świadczenia społeczne* zostanie osiągnięty przez następujące działania przypisane do podzadania 13.3.1.:

- a) 13.3.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem były wypłata świadczeń z ubezpieczenia społecznego; na realizację zadania planowano 113.582.387 tys. zł – wydatkowano zaś 113.012.374 tys. zł (99,5% planu); jako miernik realizacji działania przyjęto, iż 50,1% emerytów będzie przypadać na liczbę zatrudnionych w gospodarce narodowej¹⁶⁷;
- b) 13.3.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata rent z ubezpieczenia społecznego; na realizację zadania planowano 43.398.707 tys. zł – wydatkowano zaś 43.196.651 tys. zł (99,53%); jako miernik realizacji działania przyjęto, iż 23,9% emerytów będzie przypadać na liczbę zatrudnionych w gospodarce narodowej;
- c) 13.3.1.3. *Pozostałe świadczenia przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata świadczeń z ubezpieczenia społecznego należnych w czasie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, macierzyństwem, wypadkiem przy pracy czy śmiercią (tzw. świadczenia krótkoterminowe); na realizację zadania planowano 14.992.268 tys. zł, wydatkowano zaś 14.704.393 tys. zł (98,1%); jako miernik realizacji działania przyjęto udział wydatków na świadczenia krótkoterminowe w wydatkach na transfery na rzecz ludności, który wyniósł 8,6%, tj. o 0,1% mniej od planowanego;
- d) 13.3.1.5. *Prewencja i rehabilitacja*, którego celem miało być utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy; Na realizację planowano przeznaczyć kwotę 180.000 tys. zł; jako miernik realizacji działania przyjęto przeciętne wydatki na rehabilitację leczniczą na jedną osobę poddaną rehabilitacji w wysokości 2.294,49 zł. Na rehabilitację wydatkowano 172.983 tys. zł (96% planu), zaś przeciętny wydatek na jedną osobę wyniósł 2.292,83 zł, tj. o 0,66 zł mniej od założonego.

Na realizację zadania 22.2. *Obsługa administracyjna* przeznaczono w 2012 r. 5.350.243 tys. zł, z planowanych 4.054.656 tys. zł (131,9% planu po zmianach). Jego celem miała być obsługa wypłaty świadczeń z FUS. Do monitorowania wykorzystano miernik będący relacją kwoty kosztów obsługi wypłaty świadczeń do kwoty wydatków na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców, który wyniósł 2,2% i był zgodny z wielkością planowaną.

(akta kontroli str. 1501 i 1503)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

¹⁶⁷ W czasie kontroli nie było jeszcze danych GUS o liczbie zatrudnionych w gospodarce narodowej.

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FUS w 2011 r. nie formułowano wniosków.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur

Pomostowych w 2012 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa oraz zgodna z planem finansowym realizacja zadań Funduszu, a także dodatni wynik finansowy osiągnięty na koniec 2012 r. (koszty realizacji zadań były niższe od uzyskanych przychodów).

NIK zwraca jednocześnie uwagę na ujawnione przez biegłego rewidenta w wyniku badania sprawozdania za 2011 r. występujące ograniczenie ksiąg rachunkowych (księgi pomocnicze służące do ewidencji składek nie spełniają wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków z płatnikami składek) oraz pozytywnie ocenia podjęte działania w celu wyeliminowania tych ograniczeń.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego FEP do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, sporządzony został na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów. Pierwsze założenia i wskaźniki do projektu planu przekazane zostały 5 kwietnia 2011 r.

Przekazany przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów w dniu 19 kwietnia 2011 r. projekt planu finansowego FEP został sporządzony przy uwzględnieniu następujących założeń:

- wskaźnik ściągłości składek w latach 2011-2015 na poziomie 99%;
- ubytek składek z tytułu tzw. 30-krotności – 5.669 tys. zł w 2011 r., 5.961 tys. zł w 2012 r., 6.135 tys. zł w 2013 r., 6.339 tys. zł w 2014 r. i 6.555 tys. zł w 2015 r.;
- średnia roczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe: 5 tys. osób w 2011 r., 8,1 tys. w 2012 r., 10,8 tys. w 2013 r., 13,5 tys. w 2014 r., 15,7 tys. w 2015 r.;
- odpis na działalność Zakładu: 1.573 tys. zł w 2011 r., 2.266 tys. zł w 2012 r., 3.039 tys. zł w 2013 r., 3.782 tys. zł w 2014 r. i 4.398 tys. zł w 2015 r.¹⁶⁸.

Przekazany projekt planu finansowego zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 203.453 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 205.396 tys. zł, należności – 1.877 tys. zł, zobowiązania (minus) – 3.820 tys. zł;
- przychody – 232.181 tys. zł, z tego: składki (przypis) – 225.196 tys. zł, pozostałe przychody (przypis) – 6.985 tys. zł;
- koszty realizacji zadań (wydatki) – 241.976 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 237.512 tys. zł, wydatki bieżące – 2.266 tys. zł, rezerwy – 2.198 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 193.658 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 196.167 tys. zł, należności – 2.597 tys. zł, zobowiązania (minus) – 5.106 tys. zł.

Projekt planu finansowego FEP został przyjęty przez Zarząd ZUS¹⁶⁹ i pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS¹⁷⁰. Projekt ten był zgodny z planem w ustawie budżetowej na rok 2012 r. W dniu 27 marca 2012 r., działający z upoważnienia Prezesa ZUS, Członek Zarządu Zakładu zatwierdził plan finansowy FEP na 2012 r.

(akta kontroli str. 22-24, 35-37, 785-886, 894-955)

¹⁶⁸ Przyczyną wzrostu odpisu dla ZUS w 2012 r., w porównaniu z 2011 r., miała być większa przeciętna liczba emerytur pomostowych w 2012 r. Ponadto założono, że Fundusz nie będzie miał potrzeby korzystania ze środków w formie dotacji z budżetu państwa do 2013 r. Wsparcie w formie dotacji będzie konieczne w celu sfinansowania świadczeń w latach 2014-2015.

¹⁶⁹ Uchwała Nr 77 z 7 grudnia 2011 r. Uprzednio uchwała Nr 51 z 6 września 2011 r. i Nr 59 z 28 września 2011 r. (pozytywnie zaopiniowana przez Radę Nadzorczą ZUS 28 września 2011 r. – uchwała Nr 41/VII/III/2011).

¹⁷⁰ Uchwała Nr 57/X/III/2011 z dnia 21 grudnia 2011 r. Por. art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.).

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze.

2.2. Wykonanie przychodów i wydatków

2.2.1. Stan Funduszu

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2012 r. wyniósł 223.209 tys. zł (109,7% planowanej kwoty), z tego: środki pieniężne – 18.605 tys. zł, niższe o 186.791 tys. zł (o 90,9%) od kwoty zaplanowanej; ulokowane środki finansowe – 209.736 tys. zł (nie planowano takiej pozycji); należności – 1.447 tys. zł, niższe o 430 tys. zł (o 22,9%) od kwoty zaplanowanej oraz zobowiązania (minus) – 6.579 tys. zł, wyższe o 2.759 tys. zł (o 72,2%) od kwoty zaplanowanej.

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2012 r. wynosił 295.221 tys. zł. W stosunku do kwoty zaplanowanej był wyższy o 101.563 tys. zł (o 52,5%). Na kwotę tę złożyły się: środki pieniężne – 182.042 tys. zł, w porównaniu z planem ich stan był niższy o 14.125 tys. zł (o 7,2%); ulokowane środki finansowe – 114.748 tys. zł (nie planowano takiej pozycji); należności – 3.169 tys. zł, w stosunku do planu były one większe o 572 tys. zł (o 22%) oraz zobowiązania (minus) – 4.738 tys. zł, w porównaniu z planem były one niższe o 368 tys. zł (o 7,2%).

(akta kontroli str. 1910-1968)

2.2.2. Przychody Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane przychody w wysokości 232.181 tys. zł, zrealizowano w kwocie 235.090 tys. zł. W porównaniu z ustawą budżetową były one wyższe o 2.909 tys. zł, tj. o 1,3%. Na łączną kwotę przychodów złożyły się:

- składki według przypisu – 220.827 tys. zł, o 4.369 tys. zł (o 1,9%) mniej, niż zaplanowano w ustawie budżetowej;
- pozostałe przychody (przypis) – 14.263 tys. zł, o 7.278 tys. zł (o 104,2%) więcej, niż w ustawie budżetowej; złożyły się na nie głównie: przychody z tytułu wyceny posiadanych papierów wartościowych – 9.556 tys. zł, przychody z tytułu oprocentowania środków na rachunkach bankowych – 1.746 tys. zł, pozostałe przychody według wpływów – 1.878 tys. zł (uzyskane głównie w wyniku lokowania środków na rachunkach bankowych – 1.513 tys. zł).

(akta kontroli str. 1910-1968)

2.2.3. Koszty

Opis stanu
faktycznego

Koszty Funduszu ustalono w ustawie budżetowej na kwotę 241.976 tys. zł. Zrealizowane koszty wyniosły 163.078 tys. zł, czyli były mniejsze o 78.898 tys. zł (o 32,6%) od planowanych. Na ogólną kwotę kosztów złożyły się:

- transfery na rzecz ludności – 160.457 tys. zł, o 77.055 tys. zł (o 32,4%) mniejsze niż zaplanowano w ustawie budżetowej, w tym 160.424 tys. zł na emerytury pomostowe i 33 tys. zł na pozostałe świadczenia;
- wydatki bieżące (odpis na działalność ZUS) – 2.266 tys. zł (100% wysokości planowanej);
- rezerwy – 354 tys. zł, o 1.844 tys. zł (o 83,9%) mniejsze od ustalonych w planie;
- pozostałe zmniejszenia – 1 tys. zł.

Główną pozycją kosztów były emerytury pomostowe wraz z odsetkami za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie. Wyniosły one 160.457 tys. zł i były niższe o 32,4% od planu. Niższe wykonanie wydatków wiązało się zarówno z wolniejszym niż zakładano tempem przyrostu liczby świadczeniobiorców, która ukształtowała się na poziomie niższym od planowanego o 2,1 tys. osób, jak też niższą o 8,8% od planowanej wysokością świadczenia.

(akta kontroli str. 1899-1968)

2.2.4. Aktywa Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 31 grudnia 2012 r. struktura aktywów finansowych FEP wynoszących 296.195 tys. zł była następująca: bony skarbowe – 99.189 tys. zł (33,5%), obligacje skarbowe – 15.558 tys. zł (5,2%) i depozyty bankowe – 181.448 tys. zł (61,3%). Udział skarbowych papierów wartościowych (bony i obligacje skarbowe) w całości aktywów na koniec 2012 r. wyniósł 38,7%, a depozytów bankowych 61,3%.

Ze środków Funduszu, stanowiących okresowe nadwyżki środków gromadzonych na rachunkach bankowych w 2012 r.. Zakład zawarł 352 terminowe lokaty bankowe (większość stanowiły lokaty jednodniowe – 250). Kwoty lokat wynosiły od 1.000 tys. zł do 100.000 tys. zł z oprocentowaniem w skali rocznej od 3,25% do 6%¹⁷¹. Ze środków Funduszu dokonano lokat na łączną kwotę 3.977.800 tys. zł, a przychody z tego tytułu w 2012 r. wyniosły 1.495,2 tys. zł¹⁷².

(akta kontroli str. 721-724, 1641-1708A, 1964-1968, 1989-1991)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

3.1. Organizacja systemu rachunkowości

Opis stanu
faktycznego

Dla Funduszu Emerytur Pomostowych została opracowana i zatwierdzona do stosowania polityka (zasady) rachunkowości. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywany był system informatyczny mySAP ERP z 2010 r.¹⁷³.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji, pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych i umożliwiał ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowaniem) sprawozdań budżetowych.

Księgi rachunkowe FEP prowadzone są w ramach jednostek samobilansujących się, którymi są oddziały Zakładu oraz komórka Centrali Zakładu zajmująca się ewidencją operacji na szczeblu centralnym. Jednostki samobilansujące się prowadzą odrębną ewidencję księgową oraz sporządzają okresowe sprawozdania. Miejscem prowadzenia ksiąg rachunkowych FEP jest siedziba Centrali Zakładu – dla ksiąg rachunkowych w zakresie operacji na szczeblu centralnym oraz siedziby oddziałów Zakładu – dla ksiąg rachunkowych oddziałów Zakładu.

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego za 2011 r.¹⁷⁴ pozytywnie ocenił prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych FEP.

(akta kontroli str. 1719-1721, 1872-1801, 2702-2726, 2829-2859, 2883-2884, 2904-3041)

3.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie prowadzonej przez Centralę Zakładu ewidencji operacji w urządzeniach księgowych oraz zapisów księgowych stwierdzono, że przyjęte przez Zakład mechanizmy kontrolne operacji gospodarczych FEP działały poprawnie, tj. w sposób ciągły i spójny dla każdego działania, zostawiając wystarczający ślad rewizyjny oraz dostarczając dowodów na przestrzeganie przyjętych procedur.

(akta kontroli str. 1725-1726, 1748-1750, 1870-1875, 1995-1957)

Biegły rewident opiniując sprawozdanie finansowe FEP za 2011 r.¹⁷⁵ zauważył, iż księgi rachunkowe posiadały ograniczenia w odniesieniu do zdarzeń dotyczących składek. Księgi pomocnicze służące do ewidencji składek nie spełniały wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków z płatnikami składek (brak było możliwości uzgodnienia sald

¹⁷¹ Średnie arytmetyczne oprocentowanie lokaty terminowej: I kw. – 4,28%, II kw. – 4,58%, III kw. – 4,72%, IV kw. – 4,46%.

¹⁷² Lokowanie środków odbywało się zgodnie z *Procedurą lokowania środków FUS i FEP*.

¹⁷³ Dokumentacja opisująca system informatyczny została określona w zarządzeniu Nr 75 Prezesa ZUS z dnia 19 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do prowadzenia rachunkowości.

¹⁷⁴ Opinia dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rady Nadzorczej ZUS z 15 maja 2012 r.

¹⁷⁵ Jak wyżej.

analitycznych z saldami kont syntetycznych prezentowanych w bilansie w pozycjach *należności z tytułu składek i pozostałe zobowiązania*).

(akta kontroli str. 1782-1801)

Członek Zarządu ZUS potwierdziła w czasie kontroli aktualność w 2012 r. zastrzeżeń dotyczących ograniczeń ksiąg rachunkowych W celu zapewnienia prowadzenia ksiąg pomocniczych, służących do ewidencji rozliczeń z płatnikami składek, do wymogów ustawy o rachunkowości, podjął działania polegające na rozbudowie Systemu Ewidencji Kont i Funduszy (SEKIF). Według ZUS w 2013 r. ma nastąpić uruchomienie tego docelowego systemu w zakresie FEP oraz połączenie go z księgą główną. Tym samym Zakład będzie posiadał narzędzie umożliwiające prezentację należności z tytułu składek oraz zobowiązań w oparciu o konta analityczne oraz dokonywanie uzgodnień obrotów i sald analitycznych z saldami kont księgi głównej. Będzie także możliwość prezentacji inwentarza sald oraz generowania raportów z SEKIF, które umożliwią prezentację i weryfikację danych ujętych w księdze głównej według stanu na dany dzień.

(akta kontroli str. 1311-1314)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że w 2012 r. nadal aktualne były ujawnione przez biegłego rewidenta w wyniku badania sprawozdania za 2011 r. ograniczenia ksiąg rachunkowych, w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków z płatnikami składek. Odnotowuje jednocześnie podjęcie działań w celu wyeliminowania tych ograniczeń.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym zakresie.

Ocena cząstkowa

4. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego FEP Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ), przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań, wynikających z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań.

Powyższe sprawozdania Zakład przekazał w obowiązujących terminach¹⁷⁶.

Zakład nie dokonywał korekt w sprawozdaniach Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ.

(akta kontroli str. 1725-1752, 1840-1890, 1925-1928, 1952-1957)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zdaniem NIK ograniczenia ksiąg rachunkowych FEP, które zauważył biegły rewident opiniując sprawozdanie finansowe Funduszu za 2011 r., mogą mieć wpływ na rzetelność danych przedstawianych w sprawozdaniach o stanie należności i zobowiązań FEP.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze, z wyłączeniem obszaru związanego z występującym ograniczeniem ksiąg rachunkowych.

Ocena cząstkowa

5. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

Planując wydatki FEP w układzie zadaniowym wyróżniono dwa zadania, dwa podzadania i trzy działania. Na realizację zadania 13.3. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego oraz świadczenia na rzecz inwalidów wojennych, wojskowych i kombatantów*, przeznaczono 160.457 tys. zł z planowanych 237.512 tys. zł (67,6%). Jego celem była realizacja zadań ustawowych¹⁷⁷. Do monitorowania zadania przyjęto miernik będący relacją udziału wydatków FEP do wpływów ze składek w wysokości 93%. Osiągnięta wartość miernika wyniosła 136,7%.

Niższe wykonanie wydatków wynikało z mniejszej niż planowano o 8,8% wysokości świadczenia w wyniku zmiany waloryzacji świadczeń z procentowej (104,8%) na kwotową (71 zł) oraz wolniejszym, niż zakładano, tempem wzrostu liczby świadczeniobiorców.

¹⁷⁶ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

¹⁷⁷ Określonych w ustawie o emeryturach pomostowych.

Założono, iż cel zadania 13.3. zostanie osiągnięty przez dwa działania przypisane do podzadania 13.3.1.:

- 13.3.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Na jego realizację planowano 237.496 tys. zł – wydatkowano zaś 160.423 tys. zł (67,6% planu). Jako miernik realizacji działania przyjęto, iż 0,1% emerytów będzie przypadać na liczbę zatrudnionych w gospodarce narodowej¹⁷⁸;
- 13.3.1.3. *Pozostałe świadczenia przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata odsetek należnych w wyniku realizacji świadczeń z opóźnieniem. Na jego realizację planowano 16 tys. zł, wydatkowano zaś 33 tys. zł (208,9%). Jako miernik realizacji działania przyjęto relację kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń, który wyniósł 0,02%, tj. o 0,01% więcej od planowanego. Wyższe od zaplanowanych wydatki wynikały z realizacji wyroków sądowych przyznających emeryturę pomostową osobom, którym Zakład wcześniej odmówił prawa do takiego świadczenia.

W ramach funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna* zaplanowano realizację zadania 22.2. *Obsługa administracyjna*, którego celem miała być obsługa wypłaty świadczeń z FEP. Przeznaczono na to 2.621.tys. zł z zaplanowanych 4.464 tys. zł (58,7%). Celem zadania była obsługa wypłaty świadczeń z Funduszu. Do monitorowania realizacji zadania przyjęto relację kwoty odpisu środków na działalność ZUS do kwoty pozostałych wydatków FEP. W 2012 r. osiągnął on wartość 1,4%, tj. o 0,4% więcej od planowanego. Powyższe zadanie dotyczy odpisu na działalność ZUS i rezerw (mających charakter wyłącznie memoriałowy). Ukształtowały się one na poziomie 354 tys. zł, tj. 16,1% planu, na co miało wpływ nieutworzenie 2012 r., z powodu braku danych o ściągłości składek na FEP, odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu składek i ujęcie w tej pozycji jedynie rezerw na świadczenia niezgłoszone do końca roku bilansowego, należne za ten rok, a wypłacone w roku następnym.

(akta kontroli str. 1502 i 1504)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze.

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2011 r. nie formułowano wniosków pokontrolnych.

V. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2012 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu finansowego, a także odnotowane zwiększenie stanu Funduszu na koniec roku, w tym kwoty ulokowanych środków finansowych.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej na 2012 r. sporządzony został przez ZUS na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów¹⁷⁹. Przyjęto, że ewentualna kwota niedoboru FUS zostanie sfinansowana m.in. bezzwrotnymi środkami z FRD w kwocie 1.500 tys. zł.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Opis stanu
faktycznego

¹⁷⁸ W czasie kontroli brak było jeszcze danych GUS o liczbie zatrudnionych w gospodarce narodowej.

¹⁷⁹ W piśmie Ministerstwa Finansów z 5 kwietnia 2011 r. przekazano wstępną kwotę wydatków dla części 73. Oszacowane zostały przy założeniu, że świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2011 r. powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Do kalkulacji wydatków na emerytury

Przekazany przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów w dniu 19 kwietnia 2011 r. projekt planu finansowego FRD został sporządzony przy uwzględnieniu w dochodach Funduszu, oprócz składki emerytalnej, wpływów uzyskanych z tytułu prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.

Projekt ten zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 14.257.177 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 14.231.450 tys. zł; należności – 25.752 tys. zł oraz zobowiązania (minus) – 49 tys. zł;
- przychody – 6.533.828 tys. zł, z tego: wpływy ze składek – 1.536.737 tys. zł; pozostałe przychody – 999.571 tys. zł; wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 3.997.520 tys. zł.
- koszty realizacji zadań (wydatki) – 1.502.562 tys. zł, z tego: wydatki bieżące (własne) – 2.562 tys. zł; środki przekazane do FUS – 1.500.000 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 19.288.443 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 19.260.813 tys. zł; należności – 27.661 tys. zł oraz zobowiązania (minus) – 55 tys. zł.

(akta kontroli str. 785-815)

Po uwzględnieniu zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów w dniu 29 kwietnia 2011 r. zmian do projektu planu FUS na 2012 r., Zarząd ZUS¹⁸⁰ przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2012. Wprowadzone zmiany w planie FRD na 2012 r. dotyczyły:

- zmniejszenia stanu funduszu na początek roku w pozycji ulokowane środki finansowe o 7.629 tys. zł (z 14.257.177 tys. zł do 14.249.548 tys. zł);
- zmniejszenia przychodów o 101.389 tys. zł (z 6.533.828 tys. zł do 6.432.439 tys. zł), z tego: w pozycji pozostałe przychody – o 27.333 tys. zł (z 999.571 tys. zł do 972.238 tys. zł) oraz wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – o 74.056 tys. zł (z 3.997.520 tys. zł do 3.923.464 tys. zł);
- zwiększenia wydatków o 1.499.526 tys. zł (z 1.502.562 tys. zł do 3.002.088 tys. zł), w tym środków przekazanych do FUS z 1.500.000 tys. zł do 3.000.000 tys. zł;
- zmniejszenia stanu funduszu na koniec roku o 1.608.544 tys. zł (z 19.288.443 tys. zł do 17.679.899 tys. zł) – w pozycji ulokowane środki finansowe (z 19.260.813 tys. zł do 17.652.269 tys. zł).

(akta kontroli str. 816-827)

W dniu 22 września 2011 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Zakład o otrzymaniu przez FUS dodatkowej dotacji w kwocie 113.000 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę kwotę środków z FRD (z 3.000.000 tys. zł do 2.887.000 tys. zł).

Uchwałą nr 59 z dnia 28 września 2011 r. Zarząd ZUS przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2012¹⁸¹. Projekt planu finansowego FRD na 2012 r. uwzględniał zmniejszoną kwotę środków do FUS. Rada Nadzorcza ZUS w dniu 28 września 2011 r.¹⁸² pozytywnie zaopiniowała ww. projekt planu finansowego FRD na rok 2012¹⁸³.

(akta kontroli str. 25-27, 828-886)

Zarząd ZUS przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na 2012 r. Rada Nadzorcza ZUS 21 grudnia 2011 r.¹⁸⁴ pozytywnie zaopiniowała projekt planu finansowego FRD na 2012 r.

Plan finansowy FRD przewidywał:

- stan funduszu na początek roku – 13.640.500 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 13.615.127 tys. zł, należności – 25.398 tys. zł, zobowiązania (minus) – 49 tys. zł;

i renty w 2012 r. przyjęto wskaźnik waloryzacji od 1 marca wynoszący 104,2%. W piśmie przekazano również wskaźniki makroekonomiczne na lata 2011-2014.

¹⁸⁰ Uchwała Nr 51 z dnia 6 września 2011 r.

¹⁸¹ Uchwała Nr 77 z dnia 7 grudnia 2011 r.

¹⁸² Uchwała Nr 41/VII/III/2011.

¹⁸³ Art. 75 ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁸⁴ Uchwała Nr 57/X/III/2011.

- przychody – 6.050.658 tys. zł, z tego: wpływy ze składek – 1.480.504 tys. zł, pozostałe przychody – 646.690 tys. zł, wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 3.923.464 tys. zł;
- koszty – 2.888.206 tys. zł, z tego: wydatki bieżące (własne) – 1.206 tys. zł, środki przekazane do FUS – 2.887.000 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 16.802.952 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 16.776.334 tys. zł, należności – 26.649 tys. zł, zobowiązania (minus) – 55 tys. zł.

(akta kontroli str. 38-40, 894-955)

W 2012 r. plan finansowy FRD nie był zmieniany.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

2.2. Wykonanie przychodów i wydatków

2.2.1. Stan Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2012 r. wynosił 12.816.982 tys. zł (94% planowanej kwoty oraz 125,8% stanu w dniu 1 stycznia 2011 r.), z tego: środki pieniężne – 8 tys. zł (33,3% zaplanowanej kwoty i 0,5% wykonania w 2011 r.); ulokowane środki finansowe – 12.789.460 tys. zł (93,9% zaplanowanej kwoty i 125,8% wykonania w 2011 r.); należności – 27.545 tys. zł (108,5% zaplanowanej kwoty i 111,1% wykonania w 2011 r.) oraz zobowiązania (minus) – 31 tys. zł (63,3% zaplanowanej kwoty i wykonania w 2011 r.).

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2012 r. wynosił 16.472.364 tys. zł (98% zaplanowanej kwoty oraz 128,5% stanu w dniu 31 grudnia 2011 r.), z tego: środki pieniężne – 127 tys. zł (529,2% zaplanowanej kwoty i 1.587,5% wykonania na koniec 2011 r.); ulokowane środki finansowe¹⁸⁵ – 16.450.104 tys. zł (98,1% zaplanowanej kwoty i 128,6% wykonania na koniec 2011 r.); należności¹⁸⁶ – 22.164 tys. zł (83,2% zaplanowanej kwoty i 80,5% wykonania na koniec 2011 r.) oraz zobowiązania (minus) – 31 tys. zł (56,4% zaplanowanej kwoty i 100% wykonania na koniec 2011 r.).

Przedstawione dane wskazują, że stan Funduszu na koniec 2012 r. był o 3.655.382 tys. zł (o 28,5%) wyższy od stanu na początek roku, z tego: środki pieniężne o 119 tys. zł (o 1.487,5%), ulokowane środki finansowe o 3.660.644 tys. zł (o 28,6%). Należności zmniejszyły się o 5.381 tys. zł (o 19,5%), a zobowiązania pozostały na tym samym poziomie.

(akta kontroli str. 1893-1913)

2.2.2. Przychody

W 2012 r. Fundusz osiągnął przychody w wysokości 6.542.883 tys. zł, tj. 108,1% zaplanowanej kwoty i 95% przychodów osiągniętych w 2011 r. (6.884.375 tys. zł), na które złożyły się: wpływy ze składek – 1.468.242 tys. zł (99,2% zaplanowanej kwoty i 104% wykonania w 2011 r.); wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 3.602.767 tys. zł (91,8% zaplanowanej kwoty i 71,2% wykonania w 2011 r.) oraz pozostałe przychody – 1.471.874 tys. zł (227,6% zaplanowanej kwoty i 355,8% wykonania w 2011 r.).

Z przedstawionych danych wynika, że przychody Funduszu były wyższe o 8,1% od zaplanowanej kwoty. Podstawową przyczyną było uzyskanie o 127,6% wyższych pozostałych przychodów, pochodzących z inwestowania środków FRD.

(akta kontroli str. 1893-1913)

2.2.3. Koszty

W 2012 r. koszty Funduszu wyniosły 2.887.501 tys. zł, tj. 100% zaplanowanej kwoty i 67,8% wykonania w 2011 r. (4.259.269 tys. zł), z tego: wydatki bieżące (własne) – 501 tys. zł (41,5% zaplanowanej kwoty i 42,3% wykonania w 2011 r.); środki przekazane do FUS – 2.887.000 tys. zł (100% zaplanowanej kwoty i 72,2% wykonania w 2011 r.).

¹⁸⁵ W papierach skarbowych, akcjach notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych oraz lokatach bankowych.

¹⁸⁶ Będące wynikiem zaliczkowego przekazywania składek.

Z danych tych wynika, że główną pozycją kosztów były środki przekazane na rachunek funduszu emerytalnego w ramach FUS¹⁸⁷.

Na wydatki bieżące Funduszu (41,5% planu) składały się koszty opłat na rzecz biur maklerskich, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, NBP oraz audytora zewnętrznego. Niski poziom wykonania wydatków wynika, podobnie jak w latach ubiegłych, z mniejszego niż zakładano wolumenu transakcji na akcjach i ponoszonych z tego tytułu prowizji maklerskich.

(akta kontroli str. 1893-1913)

2.2.4. Aktywa Funduszu

Wartość aktywów finansowych FRD w dniu 31 grudnia 2012 r. wyniosła 16.450.104 tys. zł i mimo przekazania części środków na rachunek funduszu emerytalnego, w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. (12.789.460 tys. zł), zwiększyła się o 3.660.644 tys. zł (o 28,6%). Struktura aktywów finansowych była następująca:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – 14.171.455 tys. zł (86,2%);
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – 4.140 tys. zł (0,03%);
- akcje zdematerializowane¹⁸⁸ – 2.274.509 tys. zł (13,8%).

Stopa zwrotu z całości aktywów FRD w 2012 r. wyniosła 10,2%.

Z kolei zmiana wartości jednostki Funduszu liczonej dla części akcyjnej wyniosła 28,1%. Uzyskany wynik był lepszy zarówno od zmiany wartości indeksu WIG, który wzrósł w analogicznym okresie o 26,2%, jak i zmiany indeksu WIG 20, który zanotował wzrost o 20,5%. Pozwoliło to FRD uplasować się na trzecim miejscu spośród 46 funduszy inwestujących na rynku akcji, a osiągnięty wynik był o 10,5 punktu procentowego wyższy od średniej stopy zwrotu uzyskanej w 2012 r. przez wszystkie fundusze akcyjne.

W ramach zarządzania dłużną częścią portfela aktywów w 2012 r. FRD uzyskał stopę zwrotu na poziomie 7,82%, podczas gdy stopa inflacji¹⁸⁹ wyniosła 2,40%; tym samym utrzymana została realna wartość dłużnych papierów wartościowych.

W ramach środków FRD, Zakład w 2012 r. zawarł 562 terminowe lokaty bankowe. Największą liczbę stanowiły lokaty jednodniowe (375), trzydniowe (114) i siedmiodniowe (34). Kwoty poszczególnych lokat wynosiły od 940 tys. zł do 300.000 tys. zł z oprocentowaniem w skali rocznej od 3,7% do 6,3%. Dokonano lokat na łączną kwotę 125.635.860 tys. zł, a przychody z tego tytułu w 2012 r. wyniosły 55.492,9 tys. zł.

Lokując wolne środki FRD, Zakład przestrzegał obowiązujące przepisy prawa¹⁹⁰ i wewnętrzne uregulowania¹⁹¹.

(akta kontroli str. 1641-1708A, 1802-1830, 1894-1898, 1989-1991)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze.

3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

3.1. Organizacja systemu rachunkowości

Opis stanu
faktycznego

Fundusz Rezerwy Demograficznej posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę (zasady) rachunkowości. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

¹⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2012 r. w sprawie wykorzystania w 2012 r. środków FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych (Dz. U. z 2012, poz. 950).

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538).

¹⁸⁹ Liczona jako relacja grudzień 2012 r. do grudnia 2011 r.

¹⁹⁰ Art. 63 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁹¹ Określanie kierunków polityki inwestycyjnej jest zadaniem Komitetu ds. aktywów finansowych. W 2012 r. Komitet działał na podstawie zarządzeń Nr 31 z 18 maja 2010 r. i Nr 10 Prezesa ZUS z 2 lipca 2002 r.

Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywany był system informatyczny mySAP ERP z 2010 r.¹⁹².

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji, pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych i umożliwiał ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowaniem) sprawozdań budżetowych.

Księgi rachunkowe FRD prowadzone są w komórce Centrali Zakładu zajmującej się ewidencją operacji na szczeblu centralnym. Miejszem prowadzenia ksiąg rachunkowych FRD jest siedziba Centrali Zakładu. Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego za 2011 r.¹⁹³, pozytywnie ocenił prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych FRD.

(akta kontroli str. 2702-2726, 2829-2859, 2883-2884, 2904-3041)

3.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie prowadzonej przez Centralę Zakładu ewidencji operacji w urządzeniach księgowych oraz zapisów księgowych stwierdzono, że przyjęte przez Zakład mechanizmy kontrolne operacji gospodarczych działały poprawnie, tj. w sposób ciągły i spójny dla każdego działania, zostawiając wystarczający ślad rewizyjny oraz dostarczając dowodów na przestrzeganie przyjętych procedur.

(akta kontroli str. 1718, 1722-1724, 1891)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUS w badanym obszarze.

4. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania za IV kwartał o stanie należności Rb-N i zobowiązań Rb-Z Funduszu Rezerwy Demograficznej przekazują prawdziwy obraz należności i zobowiązań, wynikających z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań.

Powyższe sprawozdania Zakład przekazał w obowiązujących terminach¹⁹⁴.

W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wykazano papiery wartościowe w kwocie 13.661.741 tys. zł, z tego: krótkoterminowe – 110.000 tys. zł (bony skarbowe) oraz długoterminowe – 13.551.741 tys. zł (obligacje skarbowe). Ponadto wykazano gotówkę i depozyty w kwocie 4.267,4 tys. zł, z tego: depozyty na żądanie – 127,4 tys. zł (środek na rachunku bankowym w NBP) oraz depozyty terminowe – 4.140 tys. zł (lokata bankowa).

Na koniec 2012 r. nie występowały należności wymagalne, natomiast pozostałe należności wyniosły 22.163,7 tys. zł i dotyczyły należności od FUS (z tytułu składek).

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji nie wystąpiły zobowiązania Funduszu.

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań Rb-N i Rb-Z.

(akta kontroli str. 1709-1714)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

¹⁹² Dokumentacja opisująca system informatyczny została określona w zarządzeniu Nr 75 Prezesa ZUS z dnia 19 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do prowadzenia rachunkowości.

¹⁹³ Opinia dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 kwietnia 2012 r.

¹⁹⁴ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

5. Wykonanie zadań

Zagadnienie dotyczące wykonania zadań przedstawione zostało w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, w części dotyczącej ZUS jako państwowej osoby prawnej.

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FRD w 2011 r. nie formułowano wniosków pokontrolnych.

VI. Monitorowanie i nadzór nad realizacją planów finansowych

W Zakładzie monitorowano przebieg wykonania budżetu państwa w części 73 oraz planów finansowych FUS, FEP i FRD oraz planu finansowego ZUS analizując i oceniając stopień ich realizacji. Podstawą do tej oceny były dane uzyskiwane m.in. z ewidencji finansowo-księgowej, ewidencji statystycznej, ujętych w informacjach statystycznych, informacjach o sytuacji finansowej FUS, FEP, FRD i ZUS (przedkładanej do wiadomości Radzie Nadzorczej ZUS), z wykonania planu finansowego ZUS, sporządzanych i przedkładanych Zarządowi i Radzie Nadzorczej ZUS.

Wykorzystano w tym celu wyniki 22 zadań audytowych, 35 postępowań kontrolnych przeprowadzonych w Centrali i oddziałach ZUS oraz 1.226 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez komórki kontroli wewnętrznej w oddziałach Zakładu.

(akta kontroli str. 143-126, 146-154, 225-1254, 1442)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób monitorowania przebiegu wykonania budżetu państwa w części 73 – ZUS, wykonania planów finansowych FUS, FEP i FRD oraz planu finansowego ZUS (państwowej osoby prawnej).

VII. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹⁵, wnosi o:

- 1) podjęcie działań skutkujących: zmniejszeniem liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych, zwiększeniem wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały zakładu, zmniejszeniem kwoty przedawnionych należności oraz zmniejszeniem zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych;
- 2) zobowiązanie pracowników odpowiedzialnych za monitorowanie przebiegu realizacji zawartych umów cywilnoprawnych do przestrzegania wszystkich zawartych w nich postanowień, w szczególności dotyczących naliczania i egzekwowania kar za zwłokę;
- 3) ponowne wyliczenie i wystąpienie do Ministra Gospodarki o zapłatę odsetek za zwłokę w przekazywaniu do ZUS w 2012 r. zaliczek na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych;
- 4) kontynuowanie prac, w celu wyeliminowania ograniczenia ksiąg rachunkowych Funduszu Emerytur Pomostowych, zmierzających do dostosowania ksiąg pomocniczych, służących do ewidencji składek, do wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków Funduszu z płatnikami składek.

W ocenie NIK istnieje także potrzeba przygotowywania projektów corocznych *Planów rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych*, dopracowanych pod względem wykazów zadań i kwot przewidzianych na ich sfinansowanie, przed zgłoszeniem ich do ustawy budżetowej, przyjęciem przez Zarząd Zakładu i zatwierdzeniem przez Radę Nadzorczą.

Opis stanu faktycznego

Ustalone nieprawidłowości

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

¹⁹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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, dnia 4 czerwca 2013 r.

Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Jacek Szczerbiński