



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia**

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2010 r.

Tekst jednolity

**Pan
Zbigniew Derdziuk
Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**

KPZ-4100-08-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia skontrolowała Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany w dalszej części wystąpienia Zakładem lub ZUS. Kontrola dotyczyła wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, planu finansowego Zakładu oraz planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych w dniach 13 i 15 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

1.1. W ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009² ustalono dochody w części 73 w wysokości 322.458 tys. zł. Zrealizowane przez Zakład dochody w kwocie 346.431,7 tys. zł, były wyższe od ustalonych w zmienionej ustawie budżetowej o 23.973,9 tys. zł, tj. o ponad 7 %.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

W ogólnej kwocie uzyskano nieplanowane dochody w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej w wysokości 7.063,7 tys. zł, tj. o 6.291,2 tys. zł wyższe niż w 2008 r. (o 814,4 %). Złożyły się na nie m. in. zwroty nienależnie pobranych zasiłków i świadczeń wypłacanych przez ZUS, powiatowe urzędy pracy i Polskie Koleje Państwowe. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji dochodów przez ZUS.

Uzyskane dochody budżetowe były terminowo przekazywane na rachunek dochodów budżetowych w Narodowym Banku Polskim.

1.2. W wyniku 4 zmian dokonanych przez Ministra Finansów na wnioski Prezesa Zakładu bądź Członka Zarządu, plan wydatków budżetowych w części 73 został zwiększony o 126.551 tys. zł w odniesieniu do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009, tj. o 0,3 %. W ocenie NIK, dokonane zmiany planu wydatków budżetowych były uzasadnione.

1.3. Poniesione w 2009 r. wydatki w kwocie wynoszącej łącznie 37.278.428,3 tys. zł były niższe o 36.054,7 tys. zł, (o 0,1 %) od planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. wydatki zmniejszyły się o 4.441.606,1 tys. zł, tj. o 10,6 %.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przekroczeń limitów wydatków w działach, rozdziałach i paragrafach w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz nie wnosi zastrzeżeń co do celowości poniesionych wydatków.

1.4. NIK bez zastrzeżeń opiniuje sprawozdania roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-33, Rb 40, kwartalne sprawozdania Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, a także sprawozdanie Rb-FUS (za grudzień 2009 r.). Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo³ oraz prezentowały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2009 r. Dane zawarte w ww. sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej Centrali Zakładu i były z nią zgodne.

1.5. NIK pozytywnie ocenia sposób opracowania i realizację przez ZUS budżetu zadaniowego. Budżet części 73 w ujęciu zadaniowym, zaprezentowany został u układzie funkcji i zadania z którego wyodrębniono 3 podzadania, w tym podzadanie 13.3.1. wypłata świadczeń zleconych do realizacji Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Celem powyższego podzadania była terminowa i prawidłowa wypłata świadczeń zleconych. Jako miernik realizacji ustalono relację kwoty odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń

³ Zasady sporządzania sprawozdań określił Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń. Wartość bazową miernika określono na 0,008 % i założono, iż w 2009 r. osiągnie on wartość „<1 %”.

W 2009 r. miernik podzadania wyniósł 0,010 %, tj. o 0,002 % powyżej wartości bazowej i o 0,99 % poniżej założonej maksymalnej wartości.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych z realizacją planu finansowego Zakładu w 2009 r.

2.1. Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłową realizację przez ZUS następujących zadań objętych kontrolą:

2.1.1. Opracowanie i przyjęcie przez Zarząd ZUS planu finansowego na 2009 r. Zakładu oraz jego korekt.

W wyniku pierwszej zmiany planu, dokonanej w lutym 2009 r., zmniejszono przychody ogółem Zakładu o 5.000 tys. zł oraz stan zobowiązań na koniec roku 2009 r. o kwotę 185.657 tys. zł. Zmniejszenie przychodów wynikało ze zmniejszenia, w trakcie prac sejmowych nad budżetem Państwa, odpisu z FUS na działalność Zakładu⁴. Natomiast niewykorzystane w 2008 r. środki finansowe, których wysokość w stosunku do planu zatwierdzonego w grudniu 2008 r. zwiększyła się o 524.725 tys. zł, umożliwiły zmniejszenie kwoty zobowiązań (o 185.657 tys. zł) i zaplanowanie wyższego (o 334.068 tys. zł) stanu środków na koniec roku.

W wyniku drugiej zmiany planu, dokonanej w październiku 2009 r., zwiększono stan zobowiązań na początek roku o 329.572 tys. zł i na koniec roku o 342.956 tys. zł. Było to wynikiem konieczności zapłacenia odsetek do OFE, powstałych w wyniku zakończonych postępowań wyjaśniających i ponownego przetwarzania dokumentów z lat ubiegłych. Od października 2008 r. Zakład utracił możliwość zamiany zobowiązań wobec OFE na obligacje Skarbu Państwa, wobec czego odsetki do OFE zobowiązany jest regulować w ramach posiadanych środków własnych. Jednocześnie zmniejszono plan przychodów ogółem Zakładu o kwotę 556.021 tys. zł (tj. o 12,4 %). Wynikało to głównie ze zmniejszenia odpisu z FUS na działalność Zakładu o kwotę 555.000 tys. zł. Równocześnie zmniejszono plan wydatków ogółem o kwotę 460.750 tys. zł (tj. o 9,8 %).

⁴ Wysokość odpisu z FUS na działalność Zakładu (3.973.000 tys. zł) zatwierdzona w ustawie budżetowej na rok 2009 r., przyjętej w dniu 9 stycznia 2009 r., była niższa niż przyjęta wcześniej (3.978.000 tys. zł) do opracowania planu finansowego Zakładu na 2009 r. zatwierdzonego uchwałą Rady Nadzorczej nr 76/X/III/2008 w dniu 18 grudnia 2008 r.

Trzecia zmiana planu dokonana została w listopadzie 2009 r. Na podstawie analizy wykonania wydatków za 3 kwartały 2009 r. dokonano zmian, polegających na przemieszczeniu środków pomiędzy niektórymi pozycjami kosztów.

2.1.2. Zakład zrealizował przychody ogółem w wysokości 4.002.024 tys. zł tys. zł, wykonując plan po zmianach w 101,5 %, przy czym odpis z FUS na działalność Zakładu stanowił 85,4 %. Przychody planowane stanowiły 99,95 %, a przychody nieplanowane 0,05 % przychodów ogółem.

Koszty działalności bieżącej, wraz z amortyzacją wg stawek w 2009 r., wyniosły ogółem 3.932.901 tys. zł, co stanowiło 94,5 % planu, z czego koszty planowane stanowiły 99,8 %, kosztów.

W 2009 roku ZUS odnotował wyższe przychody od kosztów (osiągając dodatni wynik finansowy netto) w wysokości 69.123 tys. zł, natomiast uwzględniając przychody i koszty memoriałowe Zakład osiągnął stratę w wysokości (minus) 46.757 tys. zł.

2.1.3. W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., nastąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia w Zakładzie z 3.263,78 zł do 3.498,45 zł tj. o 234,67 zł (o 7,2 %). W Centrali Zakładu, w porównywanym okresie, wynagrodzenie wzrosło z 5.705,44 zł do 5.979,93 zł, tj. o 274,49 zł (o 4,8 %), w oddziałach z 3.111,99 zł do 3.341,43 zł, tj. o 229,44 zł (o 7,4 %). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Centrali Zakładu było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach o 2.638,50 zł, tj. o 79,0 %.

2.1.4. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Zakład w zakresie prewencji rentowej i wypadkowej, a zwłaszcza objęcie leczeniem rehabilitacyjnym w 2009 roku 73,4 tys. osób ubezpieczonych, tj. o ponad 6 tys. (o 9,3%) więcej niż w 2008 r. Również pozytywnie ocenia działania podejmowane w ramach prewencji wypadkowej.

2.1.5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Zakład w celu zmniejszenia zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych w trakcie 2009 r., zwracając jednakże uwagę na to, że zobowiązania wobec otwartych funduszy emerytalnych są nadal wysokie.

Łączne zobowiązania wymagalne Zakładu w stosunku do OFE, według stanu na koniec 2009 r., wyniosły 2.427.460,0 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2008 r. (2.774.664,2 tys. zł) nastąpiło zmniejszenie zobowiązań wymagalnych o 347.204,1 tys. zł, tj. o 12,5 %. Kwota nieprzekazanych składek wraz z odsetkami wyniosła na koniec 2009 r. 3.252.077,9 tys. zł.

2.1.6. NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Audyt wewnętrzny w 2009 r. prowadzony był na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego, opracowanego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. W 2009 r. zrealizowano 14 tematów audytowych, w tym 8 w formie zadań zapewniających oraz 6 w formie czynności doradczych. Informacja o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w roku 2009 została przedstawiona Ministrowi Finansów w terminie, o którym mowa w art. 295 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ oraz sporządzona zgodnie ze wzorem określonym w Komunikacie Nr 25 Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie wzoru informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego⁶.

W ramach funkcjonującej w Zakładzie kontroli wewnętrznej w 2009 r. przeprowadzono łącznie 1.842 kontrole, z czego 65,1 % stanowiły kontrole wynikowe, co wskazuje na dużą skuteczność prowadzonych czynności kontrolnych.

2.1.7. Wśród zbadanych 23 wydatków Centrali ZUS (9 z doboru losowego i 14 z doboru celowego) nie stwierdzono przypadków niecelowych zakupów.

Kwota wykorzystana na 15 zbadanych zadań inwestycyjnych wynosiła 22.945,8 tys. zł, co stanowiło 11,9 % zrealizowanych wydatków w Centrali ZUS przeznaczonych na ten cel w 2009 r. Łączna kwota zbadanych 8 wydatków zrealizowanych w ramach środków bieżących wynosiła 9.072,3 tys. zł, co stanowiło 12,7 % wybranych wydatków bieżących⁷. Wśród badanych wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości podczas ich realizacji.

Do końca 2009 r. na 15 badanych wydatków inwestycyjnych, w 12 przypadkach dostarczono zamawiane towary i wykonano prace zgodnie z przyjętymi harmonogramami, a Zakład zrealizował wymagane umowami płatności. Natomiast realizacja pozostałych 3 badanych wydatków inwestycyjnych (zakup kopiarek cyfrowych, wykonanie dokumentacji projektowej oraz realizacja i emisja programu telewizyjnego „ZUS dla Ciebie”) była kontynuowana zgodnie z zawartymi umowami w 2010 r.

Również nie stwierdzono nieprawidłowości podczas realizacji badanych wydatków finansowanych ze środków bieżących. Dostawy towarów przebiegały zgodnie z przyjętymi harmonogramami i potwierdzone były stosownymi protokołami odbioru.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z zm.

⁶ Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z 30 grudnia 2009, Nr 15 poz. 85.

⁷ Konta: 411 – zużycie materiałów, 412 – zużycie energii, 420 i 421 – usługi remontowe, 423 – usługi pocztowe i bankowe, 424 – usługi telekomunikacyjne.

Zakupione towary inwestycyjne zostały zaliczone do właściwych grup środków trwałych⁸. Zakład posiadał dowody przyjęcia środków trwałych do użytkowania.

Nie stwierdzono realizacji zakupów wykraczających poza plan rzeczowo - finansowy Zakładu. Zakład prowadził systematyczną ocenę realizacji zamówień. Prowadzone były analizy i oceny potrzeb będących przedmiotem zamówienia oraz przewidywanych efektów.

2.1.8. NIK nie wnosi zastrzeżeń co do poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych w Centrali ZUS.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie badania próby 175 dowodów księgowych. Doboru próby 91 dowodów księgowych o wartości 246.072,26 tys. zł dokonano metodą monetarną (MUS)⁹, zaś w przypadku 84 dowodów o wartości 16.089,89 tys. zł, zastosowano dobór celowy¹⁰. Łączna wartość operacji udokumentowanych badanymi dowodami księgowymi wyniosła 262.162,15 tys. zł, tj. 57,5 % wartości populacji.

2.2. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na poniższe uchybienia i niewłaściwe tendencje.

2.2.1. Stwierdzono nierzetelne planowanie zadań inwestycyjnych¹¹.

Należy podkreślić, że w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2006-2008, NIK również oceniła jako nierzetelne planowanie zadań inwestycyjnych. Wynikało to z dokonywania w planach zmian dotyczących zarówno liczby zadań, jak i wielkości kwot w nich przyjętych (w planie na 2006 r. – 803, w planie na 2007 r. – 393, a w planie na 2008 r. – 469).

W 2009 r. liczba zmian planu wzrosła do 1014. Polegały one m.in. na zmniejszeniu wielkości planowanych środków finansowych dla 264 zadań, zwiększeniu środków dla 88 zadań, rezygnacji z realizacji 455 zadań oraz wprowadzeniu 204 nowych zadań.

Realizacja zakupów inwestycyjnych w 2009 r. odbiegała od planowanych pierwotnie kwot. Pierwotnie zaplanowane środki finansowe wykorzystano w 52,1 %. Najwięcej zmian Zarząd ZUS wprowadził uchwałą nr 3/2009 z 11 lutego 2009 r., wprowadzając do realizacji wariant oszczędnościowy. Na mocy tej uchwały wprowadzono łącznie 636 zmian, w tym m.in. zrezygnowano z realizacji 384 zadań, ale również wprowadzono 128 nowych zadań, a dla 54 zadań zwiększono środki finansowe. Pozostało niezmienionych tą uchwałą tylko

⁸ Zgodnie z ustawą o rachunkowości i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie kwalifikacji środków trwałych (Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.)

⁹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁰ Dobór celowy zastosowano w związku z trudnościami dobrania wydatków znacznej wartości i jednocześnie dotyczących umów zawartych i realizowanych w 2009 r.

¹¹ Wg „Planu rzeczowo-finansowego działalności Zakładu w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2009 r.”

84 zadania. Liczba zmian planowanych zadań, których dokonano po wprowadzeniu programu oszczędnościowego (378), przewyższała liczbę przyjętych w wariantcie oszczędnościowym planu zadań do realizacji (337). Tylko 24 zadania pierwotnie zaplanowane (na 593) pozostało niezmiennych do końca 2009 r., z których nie wszystkie zostały w pełni w 2009 r. zrealizowane. Oznacza to, że realizacja zadań niezmiennych w trakcie roku, nie przekraczała kilku procent w porównaniu do pierwotnie zaplanowanych zadań.

NIK po raz kolejny ocenia negatywnie brak poprawy w planowaniu wydatków inwestycyjnych na 2009 r., z uwagi na dużą liczbę zmian planowanych zadań już po przyjęciu programu oszczędnościowego.

2.2.2. W księgach rachunkowych 2009 r. nie rozliczono niedoborów ujawnionych w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w formie spisu z natury w 2009 r. Pełne rozliczenie inwentaryzacji nie było możliwe ze względu na konieczność przeprowadzenia dodatkowych wyjaśniających spisów z natury, które zarządzono po ujawnieniu niedoborów rzeczowych składników majątkowych w łącznej kwocie 16.088 tys. zł (brutto) i uznaniu ich za niedobory pozorne. Spisy uzupełniające zakończono 31 marca 2010 r. W ich wyniku odnaleziono 95,2 % niedoborów składników majątkowych¹², co zdaniem NIK, wskazuje na występowanie uchybień o charakterze organizacyjnym w przeprowadzonej w 2009 r. inwentaryzacji w formie spisu z natury, polegających m.in. na umieszczeniu oznakowań na zespołach elektronicznych w miejscach uniemożliwiających ich późniejszą identyfikację oraz nieprzeprowadzeniu likwidacji mebli uszkodzonych w trakcie transportu bezpośrednio po przeprowadzce.

W opinii NIK, niedokonanie pełnego rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych świadczy o niewystarczającej skuteczności procedur kontroli finansowej. Odnalezione niedobory zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2010 r., zaś pozostałe zostaną rozliczone po sporządzeniu protokołu z inwentaryzacji.

2.2.3. Odnotowano obniżenie wskaźnika efektywności egzekucji w porównaniu do 2008 r. W 2009 r. nastąpiło rozszerzenie zakresu działań egzekucyjnych. NIK zauważa jednak, iż wskaźnik efektywności egzekucji ogółem prowadzonej przez oddziały Zakładu wynoszący 27,8 punktu procentowego (pp) w 2009 r., w porównaniu do roku poprzedniego, uległ obniżeniu o 7,3 pp - w tym w stosunku do należności: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – o 7,3 pp, na ubezpieczenie zdrowotne o 8,2 pp, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – o 4,4 pp. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości

¹² Wartość niedoborów rzeczowych składników majątkowych uległa zmniejszeniu w stosunku do niedoborów wykazanych na dzień spisu z natury do kwoty 779 tys. zł.

wyjaśnienia Wicedyrektor Departamentu Realizacji Dochodów, iż podstawową przyczyną obniżenia wskaźnika efektywności egzekucji były uwarunkowania gospodarcze, problemy z dotarciem do dłużników zmieniających miejsce zamieszkania, jak też fakt, iż wpływy z zastosowanego środka egzekucyjnego są rozliczane na należności wielu wierzycieli. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozszerzenie zakresu działań egzekucyjnych w 2009 r. Łączna liczba tytułów skierowanych do załatwienia we wszystkich rodzajach egzekucji wyniosła 5.426.312 i w porównaniu do roku 2008 zwiększyła się o 1.363.937, tj. o 33,6 %. Wysokość kwot objętych tytułami wyniosła 4.910.938,8 tys. zł, w stosunku do 2008 r. zwiększyła się o 576.423,8 tys. zł, tj. o 13,3 %. W przypadku egzekucji własnej prowadzonej przez ZUS liczba tytułów w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 1.763.130, tj. o 105,1 %, zaś kwoty nią objęte o 1.038.347,4 tys. zł, tj. o 57,3 %.

2.2.4. Na koniec 2009 r., w porównaniu do stanu na początek roku nastąpiło zwiększenie o 2.228, tj. o 8,2 % liczby dłużników nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także wzrosła kwota nienależnie pobranych świadczeń z FUS – o 10.287 tys. zł do kwoty 141.358 tys. zł.

3. Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

3.1. Na ocenę decydujący wpływ ma obniżenie stanu Funduszu na koniec 2009 roku o niemal 13 mld zł, pomimo zaciągnięcia kredytów w kwocie 3,96 mld zł oraz uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w wysokości 5,50 mld zł. Utrzymywanie się tej tendencji w kolejnych latach stanowi zagrożenie dla finansów publicznych państwa. Decydujący wpływ na tę sytuację miały mniejsze wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz niższa - o prawie 3 mld zł - dotacja z budżetu państwa od przekazanej w 2008 r., przy jednocześnie wyższych - od planowanych - wydatkach na świadczenia pieniężne.

Dla zapewnienia realizacji zadań ustawowych w 2009 r. ZUS – jako dysponent FUS – po przeprowadzeniu dwóch postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, posiłkując się art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³, podpisał umowy kredytowe dla FUS na łączną kwotę 5.500.000 tys. zł.

¹³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Ponadto, po uzyskaniu pozytywnej opinii prawnej Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa¹⁴, przeprowadzone zostało również jedno postępowanie ofertowe, w wyniku którego ZUS zawarł umowy na zaciągnięcie kredytów dla FUS w łącznej kwocie 3.150.000 tys. zł. NIK zauważa, iż zarówno warunki, na jakich podpisano umowy z podmiotami wyłoniłymi w trybie ofertowym (były one korzystniejsze od umów zawartych w 2009 r. po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargu nieograniczonego) jak i niski stan środków w odniesieniu do terminowych zobowiązań FUS uzasadniał pilne zaciągnięcie kredytu. Zdaniem NIK, niezależnie od opinii Prokuratorii Generalnej, celowym byłoby uzyskanie od Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych - jako centralnego organu administracji publicznej właściwego w sprawach zamówień publicznych¹⁵ - opinii w sprawie trybu wyboru banków dla kredytowania FUS.

3.2. Na początku 2009 r. stan Funduszu wynosił 4.791.139 tys. zł - był wyższy od zaplanowanego o 787.489 tys. zł, tj. o 19,7 % i FUS dysponował wyższym o 1.078.513 tys. zł, tj. o 41,8 % od planowanego stanem środków pieniężnych. Na koniec tego roku osiągnął kwotę (minus) 8.175.596 tys. zł, tj. o 8.113.766 tys. zł (o 13.122,7 %) niższą od planu po zmianach.

3.2.1. Na niższe od zaplanowanych przychody w 2009 r. ze składek na ubezpieczenia społeczne, główny wpływ miało malejące tempo wzrostu płac (5,4 % wobec zaplanowanego 6,6 %) oraz wzrastające bezrobocie (11,9 % przy założeniach w wysokości 6,6 %). W efekcie przychody FUS (wg przypisu) wyniosły 140.470.968 tys. zł, tj. 98,1 % planu po zmianach, a ich główną pozycję (61,5 %) stanowiły przypisane składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 86.451.786 tys. zł, natomiast wpływy z tego tytułu wyniosły 85.300.163 tys. zł, tj. 97,1 % planu po zmianach.

3.2.2. Wydatki FUS (wg kosztów) w kontrolowanym okresie wyniosły 153.437.703 tys. zł, przekraczając o 4,2 % plan po zmianach i o 12,7 % kwotę z 2008 r. W decydującym stopniu było to spowodowane – wyższymi o 3,3 % od planowanych i aż o 11,9 % w porównaniu do 2008 r. – wydatkami wg kosztów na świadczenia pieniężne (stanowiącymi 96,4 % ogółu kosztów FUS), poniesionymi w wysokości 147.896.405 tys. zł. Przekroczenie planu wydatków na świadczenia pieniężne nastąpiło wskutek – wyższych o 3.239.659 tys. zł,

¹⁴ Wskazano w niej, że zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) do umowy kredytu zawieranej na podstawie art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

¹⁵ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.)

tj. 2,5 % od planu po zmianach – kosztów emerytur i rent, stanowiących 91,5 % w strukturze kosztów FUS¹⁶. Mając na uwadze zgodę Ministra Pracy i Polityki Społecznej uzyskaną przez ZUS stosownie do art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁷ na dokonywanie w 2009 r. wyższych wydatków od zatwierdzonych w planie finansowym FUS - Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków (wg kosztów) FUS, pomimo znacznego przekroczenia zaplanowanych kwot, na co jednak ZUS nie miał bezpośredniego wpływu.

3.2.3. NIK negatywnie ocenia wzrost w 2009 r. – w odniesieniu do roku poprzedniego – aż o 25,3 % liczby wypłat z tytułu odsetek w ustalaniu prawa do świadczeń (29.855 wypłat na kwotę 5.844 tys. zł), w tym przede wszystkim z powodu wydania decyzji po terminie ustawowym (o 69,4 %) oraz z powodu błędów leżących po stronie ZUS (o 48,0 %). Podstawową przyczyną tego niepokojącego zjawiska były problemy Zakładu związane z wdrożeniem narzędzi informatycznych, wspomagających realizację przepisów ustaw dotyczących ustalania świadczeń emerytalno-rentowych według zreformowanych zasad. W 2009 r. niekorzystne tendencje wystąpiły również w odniesieniu do nowoujawnionych nadpłat spowodowanych przez pracowników ZUS oraz wyrównań do wysokości należnego świadczenia spowodowanych błędem pracownika Zakładu, których liczby wyniosły odpowiednio 1.795 i 4.454 i w porównaniu do 2008 r. wzrosły o 21,9 % i 9,2 %.

3.2.4. Po raz kolejny kontrola wykonania planu finansowego FUS wykazała, że nie zostały utworzone fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego oraz ubezpieczenia wypadkowego, o co wielokrotnie postulowała NIK.

4. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonania w 2009 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej, a także do wyników zarządzania jego środkami.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Rzetelne i adekwatne do sytuacji ekonomicznej Zakładu sporządzanie planu rzeczowo-finansowego działalności Zakładu w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, ilości zadań jak i planowanych kwot na ich realizację,

¹⁶ Głównie w związku z wypłatą emerytur mężczyznom po osiągnięciu wieku 60 lat urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., legitymującym się co najmniej 35-letnim okresem składkowym i nieskładkowym lub co najmniej 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, jeżeli zostali oni uznani za całkowicie niezdolnych do pracy (w wyniku realizacji postanowień Trybunału Konstytucyjnego - ustawa z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2008 r., Nr 67, poz. 411), a także z powodu przeprowadzenia od 1 marca 2009 r. waloryzacji świadczeń wskaźnikiem 106,1 %, wobec zakładanego w planie 105,7 %.

¹⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

2. Kontynuowanie działań mających na celu zmniejszenie zobowiązań Zakładu w stosunku do Otwartych Funduszy Emerytalnych,
3. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających przeprowadzenie inwentaryzacji i rozliczenie różnic inwentaryzacyjnych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o rachunkowości,
4. Podjęcie działań skutkujących:
 - zmniejszeniem wypłat z tytułu odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie oraz nadpłat i wyrównań do wysokości należnego świadczenia,
 - zmniejszeniem wypłat z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie złożenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.