

Wpłynęło dnia 28 KWI. 2009
094600/13/28/04/09



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
Lech Rejnuś

P/08/108
KPZ – 410 – 07 – 01/2009

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2009 r.

Pan
Sylwester Rypiński
Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Szanowny Panie Prezeso!

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. Kontrola dotyczyła wykonania budżetu państwa w 2008 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 dniu 14 kwietnia 2009 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 2008 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

1.1. W części 73 zrealizowano dochody budżetowe w wysokości 434.158 tys. zł, co stanowiło 673,8 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2008². Wysoki poziom ich wykonania wynikał m.in. z wyższych o 46,0 % wpływów po zlikwidowanym Funduszu Alimentacyjnym (94.037 tys. zł). Ponadto, Zakład uzyskał nieplanowane dochody

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

² Dz. U. Nr 19, poz. 117.

w wysokości 340.061 tys. zł, na które złożyły się m.in. zwrot środków wycofanych z OFE w związku z realizacją ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin³ (339.226 tys. zł) oraz zwrot nienależnie pobranych dodatków i zapomóg, wypłaconych przez ZUS w 2005 i 2007 r. na podstawie ustawy z dnia 20 maja 2005 r. o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny⁴ oraz ustawy zmieniającej z 16 lutego 2007 r.⁵ (733 tys. zł). NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia ZUS, iż na etapie tworzenia planu tj. w sierpniu 2007 r., Zakład nie dokonywał jeszcze zwrotów składek za osoby z tzw. służb mundurowych i nie miał wiedzy o skali i terminie rozpoczęcia wycofywania składek z OFE. Natomiast w przypadku nienależnie pobranych świadczeń trudno było zakładać, że część uprawnionych złoży nieprawdziwe oświadczenia, a tym samym pobierze świadczenie bezprawnie.

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

1.2. W 2008 r. dokonano 7 zmian w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w wyniku których plan wydatków budżetowych został zwiększony z 42.518.759 tys. zł do 42.523.515 tys. zł, tj. o 4.756 tys. zł (0,01 %). W ocenie NIK, dokonane zmiany planu wydatków budżetowych były uzasadnione.

1.3. Poniesione w 2008 r. wydatki wyniosły łącznie 41.720.034 tys. zł, co stanowiło 98,1 % planu po zmianach. W porównaniu do 2007 r. wydatki zwiększyły się o 6.559.815 tys. zł, tj. o 18,7 %.

Wykonanie planu wydatków w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85212 – Świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, wyniosło 189 tys. zł i było wyższe niż przewidziane w planie po zmianach o 68 tys. zł, tj. o 56,4 %.

Główną przyczyną przekroczenia limitu środków finansowych były wyższe, niż ujęte w planie po zmianach, wydatki z tytułu wypłat zaległych świadczeń rodzinnych należnych za okres do 31 sierpnia 2006 r., wynikające m.in. z wyroków sądowych oraz składanych przez płatników składek korekt dokumentów rozliczeniowych za poprzednie okresy. Zdaniem NIK, w takiej sytuacji Zakład winien był wystąpić o zwiększenie planu finansowego do wysokości

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 102, poz. 852 ze zm. Ustawa wygasła z dniem 31 grudnia 2007 r.

⁵ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 35, poz. 219). Ustawa wygasła z dniem 31 grudnia 2007 r.

poniesionych wydatków, stosownie do dyspozycji zawartej w art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶. Tym bardziej, że Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformowała byłego Członka Zarządu ZUS Pana Ireneusza Fąfarę, iż w przypadku wypłat świadczeń rodzinnych z tytułu wyroków sądowych, uregulowanie wymagalnych zobowiązań będzie możliwe z rezerwy celowej na zobowiązania Skarbu Państwa⁷. Niewypelnienie obowiązku wynikającego z ww. artykułu było następstwem braku pod koniec 2008 r. kompletnych danych dotyczących wysokości wydatków poniesionych z tytułu wypłat świadczeń rodzinnych i obejmujących wszystkie dokumenty złożone przez płatników składek. Taką informację Centrala Zakładu uzyskała dopiero w styczniu 2009 r.⁸ Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 12 oraz § 8 Regulaminu Organizacyjnego ZUS⁹, odpowiedzialnym za przeprowadzanie okresowych analiz i ocen stopnia realizacji budżetu był Dyrektor Departamentu Finansów Funduszy, zaś za dostarczanie rzetelnych danych - Dyrektor Departamentu Finansów Zakładu.

W ocenie NIK, wydatkowanie środków publicznych ponad kwotę ustaloną w planie finansowym stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie NIK zauważa, że od stycznia 2009 r. wdrożone zostało narzędzie, które, zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Księgowego Funduszy, umożliwia wygenerowanie raportu z dokumentów rozliczeniowych za dany miesiąc obejmujących wszystkie dokumenty złożone przez płatników w danym miesiącu i w związku z tym nie ma konieczności oczekiwania na raport roczny, aby zapewnić kompletność danych.

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

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych z realizacją planu finansowego Zakładu w 2008 r.

2.1. Formułując powyższą ocenę w odniesieniu do realizacji planu finansowego Zakładu, NIK uwzględniła prawidłową realizację przez ZUS następujących zadań objętych kontrolą.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷ Pismo z 13 czerwca 2006 r., znak: FS10-3-364/06.

⁸ W celu ujęcia wszystkich dokumentów rozliczeniowych przez płatników składek Zakład musiał dokonać ponownego przetworzenia deklaracji rozliczeniowych, którego wyniki zostały ujęte w raporcie rocznym, służącym do rozliczenia rocznego wydatków na świadczenia rodzinne za 2008 r.

⁹ Wprowadzony zarządzeniem Nr 11 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 marca 2008 r.

2.1.1. Opracowanie i przyjęcie przez Zarząd ZUS oraz zatwierdzenie przez Radę Nadzorczą planów finansowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na 2008 r. i jego korekt w związku ze zmniejszeniem odpisu z FUS w ustawie budżetowej na 2008 r. po poprawkach Senatu.

2.1.2. Zrealizowanie w 2008 r. wyższych przychodów i niższych kosztów od planowanych. Zakład zrealizował przychody ogółem w wysokości 3.912.757 tys. zł, wykonując plan w 102,2 %, przy czym: odpis z FUS na działalność Zakładu stanowił 85,6 %, przychody planowane 99,8 %, a przychody nieplanowane 0,2 %. Poza przychodami powyżej wymienionymi Zakład zrealizował przychody własne nieplanowane memorialowe w wysokości 447.484 tys. zł, w tym przychody finansowe memorialowe stanowiły 99,4 % i pochodziły z rozwiązania rezerw.

Koszty działalności bieżącej (z amortyzacją wg stawek w 2008 r.) wyniosły ogółem 3.815.346 tys. zł, co stanowiło 97,0 % planu. Ponadto Zakład poniósł koszty nieplanowane finansowe¹⁰ i operacyjne¹¹ w wysokości 687.801 tys. zł, zaliczone memorialowo.

Uwzględniając przychody i koszty memorialowe, w 2008 r. Zakład odnotował stratę (wynik finansowy netto) w wysokości (-) 142.904 tys. zł. Przy czym środki w wysokości 139.193 tys. zł przeznaczono głównie na utworzenie rezerw.

2.1.3. Na podstawie badania 119 dowodów księgowych o łącznej wartości 351.829 tys. zł, dobranych metodą monctarną z populacji 5747 dowodów o łącznej wartości 596.511 tys. zł (tj. 59 % wartości populacji), wydana została opinia w zakresie skuteczności funkcjonowania procedur kontroli finansowej oraz wiarygodności¹² ksiąg rachunkowych: **bez zastrzeżeń**.

Ponadto, 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 2008 r.). Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo¹³ oraz prezentowały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2008 r. Dane zawarte w ww. sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej Centrali Zakładu i były z nią zgodne.

¹⁰ Rezerwy na odsetki.

¹¹ M.in. utworzenie rezerw, odpisy aktualizujące wartości należności.

¹² Badanie pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych.

¹³ 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.).

Stosownie do postanowień ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ oraz zarządzenia Nr 60 Prezesa ZUS z dnia 28 listopada 2008 r. w Centrali Zakładu przeprowadzona została roczna inwentaryzacja składników aktywów i pasywów wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.

2.1.4. Wśród zbadanych 18 wydatków nie stwierdzono przypadków realizacji zakupów wykraczających poza plan rzeczowo - finansowy Zakładu. 17 wniosków o przeprowadzenie badanych postępowań zawierało potwierdzenie zabezpieczenia środków finansowych, a w jednym przypadku zabezpieczenie całości środków finansowych potwierdzono stosownymi uchwałami przed rozstrzygnięciem postępowania. Wśród zbadanych wydatków nie stwierdzono niecelowych zakupów towarów i usług. Zakład prowadził systematyczną ocenę realizacji zamówień. Prowadzone były analizy i oceny potrzeb będących przedmiotem zamówienia oraz przewidywanych efektów. W 2008 r. na realizację 18 umów wybranych do badania wydatki wyniosły 178.872,2 tys. zł, zobowiązania na dzień 31 grudnia 2008 r. – 4.433,7 tys. zł, a stan zapasów – 4.885,0 tys. zł, co stanowiło 28,5 % wydatków ogółem Centrali ZUS i 4,85 % wydatków ogółem Zakładu.

2.1.5. NIK nie wnosi uwag odnośnie działań podejmowanych przez Zakład w zakresie prewencji rentowej i wypadkowej w 2008 r.

2.1.6. NIK nie zgłasza zastrzeżeń co do wysokości i terminowości przekazywania przez Zakład składek z tytułu ubezpieczeń społecznych i składek na Fundusz Pracy.

Na podstawie przeprowadzonej analizy terminowości przekazywania składek z tytułu ubezpieczeń społecznych i składek na Fundusz Pracy w wybranych okresach ustalono, że Zakład przekazywał je w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁵. Analiza terminowości i wysokości składek przekazanych do PFRON wykazała, że były one naliczone zgodnie z art. 21 i przekazane w terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej¹⁶.

2.1.7. NIK ustaliła, że w okresie objętym kontrolą Departament Audytu realizował swoje zadania na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego, który został sporządzony zgodnie z wymogami art. 53 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zarówno plan audytu wewnętrznego na 2008 r., jak i sprawozdanie z jego wykonania, zostały przedstawione

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.).

Ministrowi Finansów w terminach przewidzianych w ww. ustawie. W przedmiotowym sprawozdaniu ujęto najważniejsze zalecenia, wnioski i opinie wydane w wyniku przeprowadzonych zadań zapewniających i czynności doradczych.

W ramach funkcjonującej w Zakładzie kontroli wewnętrznej, w 2008 r. przeprowadzono łącznie 1.870 kontroli, z czego 67,6 % stanowiły kontrole wynikowe (tj. o 5,5 punktu procentowego kontroli wynikowych więcej niż w 2007 r.). W opinii NIK, powyższe wskazuje nie tylko na wysoką skalę stwierdzonych nieprawidłowości, ale świadczy również o dużej skuteczności prowadzonych czynności kontrolnych.

2.1.8. NIK zwraca uwagę na znaczą dysproporcję w wynagrodzeniu pracowników Centrali i oddziałów.

W 2008 r. przeciętne zatrudnienie w Zakładzie w osobach, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 47.305,1 - przy czym w oddziałach Zakładu zmniejszyło się z 45.238,3 w 2007 r. do 44.993,3 w 2008 r., tj. o 245,0 etatów. W Centrali Zakładu wyniosło 1.327,0 etatu (łącznie z Zarządem) i zmniejszyło się w porównaniu do roku poprzedniego o 17,5 etatu.

W odniesieniu do 2007 r., w 2008 r. nastąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia z 2.825,88 zł do 3.263,78, tj. o 437,90 zł (o 15,5 %). W Centrali Zakładu, w porównywanym okresie, wynagrodzenie wzrosło z 5.072,09 zł do 5.705,44 zł, tj. o 633,35 zł (o 12,5 %), w oddziałach z 2.683,0 zł do 3.112,0 zł, tj. o 429,0 zł (16,0 %). W 2008 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Centrali Zakładu było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach o 2.593,45 zł, tj. o 83,3 %.

Kwota wypłaconych w ZUS w 2008 r. nagród uznaniowych zwiększyła się z 189.116,6 tys. zł w 2007 r. do 220.037,3 tys. zł w 2008 r., tj. o 16,4 % (30.920,7 tys. zł).

W 2008 r. średnia nagroda przypadająca na osobę w Zakładzie wyniosła 4.651,45 zł i była wyższa od wypłaconej w 2007 r. (4.088,92 zł) o 562,53 zł, tj. o 13,8 %. W Centrali Zakładu w 2008 r., w odniesieniu do 2007 r., suma wypłaconych nagród uznaniowych wzrosła o 1.597,6 tys. zł do kwoty 13.012,5 tys. zł, tj. o 14,0 %, a średnia nagroda przypadająca na osobę wyniosła 9.835,24 zł. W stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost o 1.314,39 zł, tj. o 15,4 %. W 2008 r. w stosunku do średniej nagród uznaniowych wypłacanych w oddziałach (4.502,78 zł na osobę), nagrody w Centrali były wyższe o 5.332,46 zł, tj. o 118,4 %.

2.2. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na uchybienia polegające na:

2.2.1. Spadku efektywności egzekucji.

Łączna liczba tytułów skierowanych do załatwienia we wszystkich rodzajach egzekucji wyniosła 4.062.375, w porównaniu do roku 2007 zmniejszyła się o 789.207, tj. o 16,3 %. Wysokość kwot objętych tytułami wyniosła 4.334.514,9 tys. zł, zmniejszyła się w stosunku do 2007 r. o 679.838,5 tys. zł, tj. o 13,6 %. Tendencje spadkowe dotyczyły wszystkich rodzajów egzekucji. W przypadku egzekucji własnej prowadzonej przez ZUS liczba tytułów zmniejszyła się o 168.390, tj. o 9,1 %, zaś kwoty nią objęte o 191.142,2 tys. zł, tj. o 9,5 %.

Wskaźnik efektywności egzekucji ogółem prowadzonej przez oddziały Zakładu uległ obniżeniu o 3,7 punktu procentowego (pp), w tym w stosunku do należności: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – o 3,7 pp, Narodowego Funduszu Zdrowia – o 3,0 pp, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – o 5,2 pp.

Na koniec 2008 r., liczba dłużników nienależnie pobranych świadczeń z FUS w porównaniu do stanu na początek roku zwiększyła się o 7,1%, zaś wartość pobranych świadczeń zwiększyła się o 11,7%. Liczba osób korzystających nienależnie ze świadczeń pokrywanych z budżetu państwa zwiększyła się na koniec 2008 r. o 22,0%, a kwota zadłużenia wzrosła o 10,3%.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wystąpienie tendencji spadkowych dotyczących wszystkich rodzajów egzekucji, pomimo szeregu działań podjętych przez Zakład w tym zakresie w 2008 r.

2.2.2. Wzroście zobowiązań Zakładu w stosunku do OFE.

Łączne zobowiązania wymagalne Zakładu w stosunku do OFE, według stanu na koniec IV kwartału 2008 r., wyniosły 2.774.664,2 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2007 r. nastąpił wzrost zobowiązań wymagalnych (nieprzekazanych składek) o 29.777,6 tys. zł, tj. o 1,1%.

Łączna kwota nieprzekazanych składek wraz z odsetkami zwiększyła się w trakcie 2008 r. z 3.628.703,7 tys. zł do 3.691.033,8 tys. zł, tj. o 62.330,1 tys. zł (o 1,7%).

2.2.3. Nierzetelnym planowaniu zadań inwestycyjnych¹⁷.

Należy podkreślić, że w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych po kontroli wykonania budżetu w latach 2006-2007 NIK również oceniła jako nierzetelne planowanie

¹⁷ Wg „Planu rzeczowo-finansowego działalności Zakładu w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2008 r.”

zadań inwestycyjnych z uwagi na dokonanie w planie na 2006 r. - 803 oraz w planie na 2007 r. - 393 zmian dotyczących liczby zadań jak i wielkości kwot w nich przyjętych. W 2008 r. liczba zmian planu ponownie wzrosła (do 469). Polegały one m.in. na zmniejszeniu wielkości planowanych środków finansowych dla 133 zadań, zwiększeniu tych środków dla 47 zadań, rezygnacji z realizacji 114 zadań i wprowadzeniu 172 nowych zadań.

Również w 2008 r. realizacja zakupów inwestycyjnych odbiegała od planowanych pierwotnie kwot. Pierwotnie zaplanowane środki finansowe, wg danych wykazanych przez DIiZM¹⁸ wykorzystano w 64,6 % (ogółem), a według sprawozdania¹⁹ Zakładu w 57,3 %. Dla zakupów sprzętu i oprogramowania związanych z ochroną informacji zrealizowano ułamek procenta planowanych kwot (0,6%), a dla grupy IV zadań wydatkowane na zakupy środki finansowe stanowiły 26,5 % zaplanowanych kwot. W grupie IV na sprzęt poligraficzny pierwotnie planowano 14 zadań za 11.621,0 tys. zł. W ciągu roku plan w zakresie tych zakupów skorygowano do 3 zadań, a do końca 2008 r. wykonano 1 zadanie za kwotę 279,4 tys. zł. Po korektach²⁰ ww. planu wykorzystanie ogólnej kwoty zaplanowanych środków na zakupy inwestycyjne osiągnęło 78,1 % wg DIiZM i 69,3 % wg sprawozdania Zakładu. Na zakupy sprzętu i oprogramowania związanych z ochroną informacji zrealizowano 4,2 % planowanych (po korektach) kwot, a dla grupy IV zadań wydatkowano - 60,7 % planowanych kwot. Najczęstszymi przyczynami braku realizacji zadań w grupie V, w której z 38 planowanych zadań nie zrealizowano 12, a wykorzystanie środków finansowych tylko 16 zadań przekraczało 90 % były: przesunięcie zadań na 2009 r. w związku z nie zakończonym w 2008 r. postępowaniem o zamówienie publiczne, przesunięcie zadań na 2009 r. przez wnioskodawcę, a także rezygnacja z realizacji zadań.

NIK ocenia negatywnie brak poprawy w planowaniu wydatków inwestycyjnych na 2008 r. z uwagi na dużą liczbę zmian planowanych zadań oraz niską realizację pierwotnego planu w szczególności w IV i V grupie zadań, zarówno pod względem liczby zadań jak i kwot.

2.2.4. Zatwierdzeniu - dopiero w dniu 25 lutego 2008 r. - planu finansowego dla Centrali i Rady Nadzorczej ZUS na 2008 r., który nie uwzględniał wielu istotnych kosztów i wydatków.

Plan finansowy na 2008 r. dla Zakładu został przyjęty i zatwierdzony w grudniu 2007 r. Zawierał on, jak co roku, planowane środki przychodów i kosztów dla Zakładu bez

¹⁸ Departament Inwestycji i Zarządzania Majątkiem

¹⁹ Przygotowywanego przez Departament Finansów Zakładu.

²⁰ 5 uchwałami Zarządu ZUS i 19 wnioskami zatwierdzonymi przez Członka Zarządu ZUS.

podziału na Centralę i oddziały ZUS. Plan ten był trzykrotnie korygowany, przy czym w korekcie dokonanej dopiero 30 września 2008 r. uwzględniono limit wynagrodzeń, środki na działalność inwestycyjną oraz koszty szkoleń. Należy przypomnieć, że to właśnie Centrala i oddziały realizują podstawowe zadania Zakładu, a poprzez swoje komórki ekonomiczne wypłacają wynagrodzenia, dokonują wydatków, udzielając zamówień na zakupy towarów i usług, gromadzą faktury, prowadzą księgi rachunkowe. Tymczasem dla nich, w tym dla Centrali ZUS, plany finansowe (częściowe) powstają dopiero w ostatnich dniach lutego, a formalne zatwierdzenie środków na wynagrodzenia, zakupy inwestycyjne i szkolenia następuje na 3 miesiące przed końcem roku obrotowego (30 września). Oznacza to że, przez ¾ roku wypłaty wynagrodzeń, zakupy inwestycyjne i szkolenia odbywały się na podstawie indywidualnych jednostkowych pism i uzgodnień, a nie zatwierzonego planu finansowego. Pozostałe 2 korekty dokonano z datą 31 grudnia 2008 r., przy czym ostatnia korekta dotyczyła przyznania środków w wysokości 2.447,8 tys. zł na opłacenie faktury (dostarczonej do Zakładu w dniu 13 stycznia 2009 r.) za grudniowe przesyłki z masowych wydruków. Należy zwrócić uwagę, że w poprzednim wystąpieniu pokontrolnym skierowanym po kontroli wykonania budżetu w 2007 r., NIK również zawarła ocenę negatywną dot. późnego, zdaniem NIK, terminu zatwierdzenia planu finansowego dla Centrali ZUS. **Zdaniem NIK, plan finansowy Centrali ZUS powinien być zatwierdzany na początku roku obrotowego i w pełnym zakresie wydatków.**

2.2.5. Wbrew postanowieniu art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych²¹ w jednej²² z 18 zbadanych procedur udzielenia przez Zakład zamówień publicznych, brak było oświadczenia na druku ZP-11 członka komisji przetargowej, który został powołany w jej skład w dniu 13 maja 2004 r. i uczestniczył w posiedzeniach tej komisji z udziałem Dostawcy w dniach 18, 22 i 28 czerwca oraz 12 i 16 lipca 2004 r. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Prezesa ZUS, że skoro odwołanie tego pracownika z funkcji sekretarza komisji nastąpiło w początkowym etapie postępowania, (przestał być pracownikiem Zakładu), w którym nie podejmowano ostatecznych uzgodnień – brak powyższego oświadczenia nie miał wpływu na wynik postępowania. Dodatkowo Zakład pozyskał i przedstawił ww. oświadczenie z datą 6 kwietnia 2009 r.

2.2.6. Braku w 2 postępowaniach przeprowadzonych w trybie z wolnej ręki (nr TZ/370/68/06 i nr TZ/370/44/07) wstępnej propozycji cenowej, podpisanej przez

²¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

²² Nr TZ/390/48/04 na dostawę energii elektrycznej.

wykonawcę, w postaci osobnego dokumentu. Odnośne zapisy o propozycjach dostawców zawarte zostały w protokołach z posiedzeń komisji przetargowej.

2.2.7. Braku kalkulacji oszacowania wartości przedmiotu zamówienia przy składaniu wniosków o wszczęcie 6 postępowań oraz uzasadnienia potrzeby zakupu 2 postępowań o zamówienie publiczne. Komórki merytoryczne posiadały materiały do dokonania oszacowań, tym niemniej w dokumentacjach postępowań, a w szczególności we wnioskach o wszczęcie postępowań, nie zawarto szczegółowej kalkulacji.

2.2.8. Zatwierdzeniu - dopiero w marcu 2008 r. - Planu działalności kontrolnej Departamentu Rewizji Wewnętrznej na 2008 r. W ocenie NIK, trwające prace dotyczące zmiany struktury organizacyjnej Zakładu nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla odstąpienia od obowiązku opracowania rocznego planu kontroli, tym bardziej że w okresie, w którym należało opracować projekt takiego planu, obowiązywał regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem nr 3 Prezesa ZUS z dnia 7 lutego 2000 r.²³ Zgodnie z § 24 ust. 1 Instrukcji w sprawie form, trybu i metod wykonywania kontroli wewnętrznej w ZUS²⁴ roczny plan kontroli stanowi podstawę działalności komórek kontroli wewnętrznej.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2008 r.

3.1. Lepsze od zakładanych wskaźniki ekonomiczne oraz koniunktura gospodarcza w Polsce w 2008 r. skutkowały m. in. wzrostem o 5.149.985 tys. zł, tj. o 5,3 % przychodów FUS, w tym składek na ubezpieczenia o 3.020.524 tys. zł, tj. o 3,8 % powyżej planu.

3.1.1. Wyższy o 2.656.711 tys. zł, tj. 283,3 % od planowanego stan Funduszu na początek 2008 r., w tym o 3.055.093 tys. zł, tj. o 10.771,8 % stan środków pieniężnych, ponadplanowe przychody ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz dodatkowe przychody z tytułu refundacji składek przekazanych do OFE o 1.916.547 tys. zł, tj. o 10,7 %, umożliwiły pokrycie z własnych środków (bez pobierania zaliczkowej dotacji z roku następnego) wyższych od planowanych wydatków FUS w 2008 r. a także sfinansowanie w grudniu tego roku wypłat świadczeń w pierwszych terminach stycznia 2009 r. Na koniec 2008 r. w rezultacie ww. czynników – drugi rok z rzędu – odnotowano dodatni stan Funduszu,

²³ Zgodnie z § 28a ust. 2 pkt 9b ww. Regulaminu do zakresu działania Departamentu Rewizji Wewnętrznej i Audytu należało opracowanie i przedłożenie do akceptacji Prezesa m.in. projektów rocznych planów kontroli wewnętrznych.

²⁴ Wprowadzona zarządzeniem nr 25 Prezesa ZUS z dnia 3 września 2003 r.

wynoszący 4.791.139 tys. zł – o 670,1 % powyżej planu, w tym stan środków pieniężnych w wysokości 3.661.165 tys. zł, tj. o 12.808,7 % więcej niż zaplanowano.

Należy jednak mieć na uwadze, że znaczący wpływ na kondycję FUS w badanym okresie miała wyższa o 39,1 % w stosunku do 2007 r. dotacja z budżetu państwa, która wyniosła łącznie 33.229.968 tys. zł, w tym 232.271 tys. zł stanowiła dotacja celowa i 32.997.697 tys. zł dotacja uzupełniająca²⁵.

Powyższe okoliczności umożliwiły, tak jak w 2007 r., odstąpienie od konieczności uruchomienia dla FUS posiadanych przez Zakład linii kredytowych, co zasługuje na pozytywną ocenę NIK.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie w 2008 r. zarówno planu przychodów, jak i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

3.1.2. Przychody Funduszu według przypisu wyniosły 137.329.987 tys. zł i były wyższe od planu po zmianach o 3,8 %, a także o 5,9 % od wykonania w 2007 r. Przychody własne funduszy FUS - wg wpływów w 2008 r. - wyniosły 102.866.571 tys. zł, stanowiąc 105,3 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i 97,3 % wpływów uzyskanych 2007 r.

Niepokojącym zjawiskiem jest jednak, w ocenie NIK, wyraźny spadek udziału przypisu składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach FUS ogółem, który zmniejszył się z 67,8 % w 2007 r. do 59,8 % w 2008 r., tj. o 8,0 punktów procentowych. Konsekwencją tego był w ww. okresie wzrost udziału dotacji z budżetu łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych na rzecz OFE z 30,9 % w 2007 r. do 38,7 %, tj. o 7,8 punktu procentowego, w tym wzrost udziału dotacji z 18,4 % w 2007 r. do 24,2 % w 2008 r., co stanowi wzrost o 5,8 %.

3.1.3. W 2008 r. wydatki (koszty) FUS wyniosły 136.133.380 tys. zł, tj. o 1,7 % powyżej planu stanowiąc wzrost o 10,0 % w odniesieniu do 2007 r. Przekroczenie planu było spowodowane przede wszystkim wyższymi o 2,6 % od planowanych wydatkami na świadczenia pieniężne, z tego na emerytury i renty o 1,9 % (w rezultacie większego niż założono w planie wzrostu zarówno liczby jak i wysokości świadczeń²⁶). Na dokonywanie

²⁵ Wzrost o 39,4 % w porównaniu do 2007 r. dotacji uzupełniającej spowodowały mniejsze wpływy do FUS z tytułu obniżenia od 1 stycznia 2008 r. składki rentowej do poziomu 6 % podstawy jej wymiaru.

²⁶ Było to związane z: nieuwzględnieniem w planie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mężczyzn urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., legitymujących się co najmniej 35-letnim okresem składkowym i nieskładkowym lub co najmniej 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, jeżeli zostali uznani za całkowicie niezdolnych do pracy w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r.; zakończeniem z dniem 31 grudnia 2008 r. nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.; przeprowadzeniem waloryzacji świadczeń wskaźnikiem 106,5 % przy planowanym 105,6 %.

w 2008 r. wydatków wyższych od zatwierdzonych w planie finansowym FUS – stosownie do art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – Zakład uzyskał zgodę Prezesa Rady Ministrów.

3.2. Jednocześnie, w odniesieniu do roku poprzedniego, NIK dostrzega w wykonaniu planu finansowego FUS za 2008 r. poniższe negatywne tendencje:

- wzrost liczby nowoujawnionych nadpłat emerytalno-rentowych o 13.262, tj. o 21,7 % oraz kwoty wypłat z tego tytułu o 20.576 tys. zł, tj. o 14,4 %, w tym zwiększenie w 2008 r. kwoty nadpłat spowodowanych przez pracowników ZUS o 37 tys. zł, tj. o 0,6 % (przy spadku ich liczby o 336, tj. o 18,6 % w porównaniu do 2007 r.),
- wzrost o 745, tj. o 22,3 % liczby wypłat wyrównań do wysokości świadczenia z powodu winy pracownika ZUS w 2008 r. oraz kwoty wypłat z tego tytułu o 186 tys. zł, tj. o 2,9 %.

Ponadto w 2008 r., w porównaniu do 2007 r., nastąpił wzrost o 10.792 liczby wypłat, (o 82,8 %) oraz o 1.022 tys. zł, (o 25,5 %) kwoty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie²⁷. Jako przyczyny wzrostu ww. wskaźników ZUS wskazał kumulację, w określonych przedziałach czasowych, nowych zadań nałożonych na Zakład, a przede wszystkim zwiększony wpływ wniosków o przyznanie wcześniejszych emerytur, jak również przygotowania do realizacji przepisów ustaw związanych z ustalaniem świadczeń emerytalno-rentowych według zreformowanych zasad. NIK uwzględnia powyższą argumentację, uznając jednak, zarówno wzrost kwoty jak i liczby wypłaconych odsetek za zbyt wysoki.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że pomimo trwającej prawie do końca 2008 r. koniunktury gospodarczej, powodującej m. in. dynamiczny wzrost liczby zatrudnionych skutkujący ponadplanowym wzrostem przychodów FUS oraz mimo znacznego zwiększenia dotacji budżetowej do Funduszu – na rachunkach funduszu rentowego, chorobowego i wypadkowego na koniec 2008 r. brak było środków finansowych w wysokościach wystarczających do utworzenia funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego, a także ubezpieczenia wypadkowego. Mając powyższe na względzie, NIK z całą stanowczością podtrzymuje zeszłoroczne stanowisko w sprawie pilnej potrzeby realizacji dyspozycji zawartej art. 56 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. utworzenia przedmiotowych funduszy, szczególnie w świetle niekorzystnych dla kondycji

²⁷ Z powodu błędów leżących po stronie Zakładu w 2008 r. dokonano 5.852 wypłat na kwotę 1.023 tys. zł, co stanowi: wzrost o 519 wypłat, tj. o 9,7 % oraz spadek kwoty o 67 tys. zł, tj. o 6,2 % w odniesieniu do 2007 r.

finansowej FUS prognoz demograficznych oraz niestabilnej sytuacji na rynkach finansowych, co może stanowić realne zagrożenie dla wywiązania się Zakładu z zadań ustawowych.

4. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonania planu finansowego oraz do wyników zarządzania środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej.

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

1. Sporządzanie planu finansowego Centrali ZUS na początku roku obrotowego z uwzględnieniem wszystkich kosztów i wydatków,
2. Rzetelne i realistyczne sporządzanie planu rzeczowo-finansowego działalności Zakładu w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, ilości zadań jak i planowanych kwot na ich realizację,
3. Wzmoczenie nadzoru przeprowadzanych postępowań o zamówienie publiczne w zakresie gromadzenia dokumentacji postępowania, a w szczególności druków ZP-11, wstępnych propozycji cenowych wykonawców również w przypadku postępowań przeprowadzanych w trybie z wolnej ręki oraz oszacowań wartości zamówienia,
4. Podjęcie działań mających na celu zmniejszenie zobowiązań Zakładu w stosunku do Otwartych Funduszy Emerytalnych,
5. Prowadzenie skutecznego monitoringu realizacji wydatków budżetowych w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
6. Utworzenie funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego oraz dla ubezpieczenia wypadkowego,
7. 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.

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.

Z wyrazami szacunku

DYREKTOR DEPARTAMENTU
Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia

Lech Rejnuś