



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia

Warszawa, dnia 28 maja 2011 r.

2270/2011

Pan
Zbigniew Derdziuk
Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

KPZ-4100-08-01/2011
P/10/106

Szanowny Panie Prezecie!

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 2010 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 kwietnia 2011 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 2010 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zrealizowane dochody budżetowe w wysokości 214.770 tys. zł stanowiły 95,0 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2010². W porównaniu do 2009 r. były one niższe o 131.661 tys. zł, tj. o 38,0 %. W głównej mierze spowodowane było niższymi od planowanych o 25.971 tys. zł (o 20,1 %) dochodami w rozdziale 75303 - Fundusz

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

² Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

Ubezpieczeń Społecznych, z uwagi na mniejszą niż zakładano liczbę osób, które zdecydowały się, spełniając odpowiednie warunki, zrezygnować z członkostwa w OFE³.

Nieplanowane dochody uzyskano w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, w kwocie 5.960 tys. zł. Złożyły się na nie głównie dochody z tytułu zwrotów nienależnie pobranych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacanych przez ZUS do 31 grudnia 2008 r. i zwrotów nienależnie pobranych zapomóg pieniężnych wraz z odsetkami wypłaconych przez ZUS w 2007 r. na podstawie zmiany ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny oraz niektórych innych ustaw⁴.

NIK nie wnosi uwag do realizacji dochodów przez Zakład.

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

1.2. W wyniku 4 zmian, dokonanych przez Ministra Finansów i jednej dokonanej przez Zarząd Zakładu (o której powiadomiono Ministra Finansów), plan wydatków został zwiększony o 2.494 tys. zł. Na powyższą kwotę złożyło się zwiększenie planu wydatków w rozdziale 75303 o 188.000 tys. zł, tj. o 0,5 %, oraz zmniejszenie planu wydatków w rozdziale 75309 o 173.000 tys. zł (o 10,8 %) i w rozdziale 75313 o 15.000 tys. zł (o 0,4 %). W dokonanych zmianach ujęto również nieplanowane wydatki w rozdziale 85212 w kwocie 2.450 tys. zł, i w rozdziale 85395 w wysokości 44 tys. zł.

W ocenie NIK, dokonane zmiany planu wydatków budżetowych były uzasadnione.

1.3. Poniesione w 2010 r. wydatki wyniosły 44.991.317 tys. zł, co stanowiło 99,8 % planu po zmianach. W porównaniu do 2009 r. wydatki w tej części zwiększyły się o 7.712.889 tys. zł, tj. o 20,7 %.

Wydatki w dziale 753 które wyniosły 42.934.553 tys. zł, w stosunku do ustawy budżetowej i planu po zmianach były niższe o 49.303 tys. zł, (o 0,1 %) i obejmowały m.in. dotację dla FUS (rozdział 75303) w kwocie 38.111.650 tys. zł, o 188.000 tys. zł (o 0,5 %) wyższą od zaplanowanej w ustawie budżetowej.

NIK nie stwierdziła przekroczeń limitów wydatków pozostałych w działach, rozdziałach i paragrafach w części 73 oraz nie wnosi zastrzeżeń co do celowości poniesionych wydatków.

³ Przekazanie środków, za pośrednictwem Zakładu na dochody budżetu państwa, dotyczy członków OFE, którzy podjęli decyzję o przejściu na emeryturę z systemu służb mundurowych oraz osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., które podjęły decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę i złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym.

⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 219

1.4. NIK, bez zastrzeżeń, opiniuje sprawozdania roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-33, Rb 40, a także sprawozdania Rb-FUS i Rb-ZUS. Dane zawarte w ww. sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej Zakładu i były z nią zgodne na dzień sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz przekazywały prawdziwy obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań⁵. W sprawozdaniu Rb-Z - funduszy zarządzanych przez ZUS, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 15 lutego 2011 r. wykazane zostały zobowiązania wymagalne w kwocie 1.146.168.843,15 zł, w tym zobowiązania w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek w kwocie 1.145.077.674,34 zł oraz zobowiązania (FUS) z tytułu nieprzekazanych składek do Funduszu Emerytur Pomostowych w kwocie 1.091.168,81 zł. W sprawozdaniu Rb-40 FUS, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 15 marca 2011 r., wykazane zostały zobowiązania wymagalne na koniec 2010 r. z tytułu nieprzekazanych składek do OFE w kwocie 2.018.320.451,31 zł.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Głównego Księgowego Funduszy, iż różne kwoty zobowiązań wykazane w sprawozdaniach wynikają z innych dat, na które sprawozdania zostały sporządzone. Kwota zobowiązania w wysokości 1.145.078 tys. zł jest wynikiem operacji splat zobowiązań za lata ubiegłe w trakcie roku 2010, natomiast zobowiązanie w wysokości 2.018.320 tys. zł wynika z aktualizacji stanu na koniec 2010 r. w oparciu o raport generowany na podstawie danych z kont ubezpieczonych. Generowanie raportu zakończyło się dopiero po dacie sporządzenia sprawozdania Rb-Z, w związku z czym aktualizacja stanu zobowiązań została ujęta w sprawozdaniu Rb-40. Tym niemniej zdaniem NIK, w zaistniałej sytuacji, należało niezwłocznie sporządzić korektę sprawozdania nieodpowiadającego stanowi faktycznemu, jeżeli od końca okresu sprawozdawczego nie upłynęło 6 miesięcy, zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶.

1.5. NIK pozytywnie ocenia sposób opracowania i realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych budżetu zadaniowego.

ZUS jako dysponent części 73 zaplanował w ramach funkcji „13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” realizację w 2010 r. zadania „13.3. Ubezpieczenia

⁵ Kwartalne sprawozdania Rb-ZUS wysłano do MF drogą elektroniczną a także w formie papierowej w dniach: 18 maja (tj. w terminie uwzględniając dni świąteczne), 12 sierpnia, 17 listopada (1 dzień po terminie) i 5 kwietnia 2010 r. Wg wyjaśnień opóźnienie sprawozdania za III kw. nastąpiło z przyczyn awarii systemu.

⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Spoleczne”, z którego wyodrębniono trzy podzadania oraz w ramach funkcji „20. Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna”, realizację zadania „20.1. Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej”, z którego wyodrębniono podzadanie „20.1.6. Składka na ubezpieczenia zdrowotne opłacane z budżetu państwa za osoby uprawnione”. Z ustaleń kontroli wynika, iż w każdym realizowanym podzadaniu wartość docelowa miernika ustalona na 2010 r. nie została przekroczona, co było celem poszczególnych podzadań.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych z realizacją planu finansowego Zakładu w 2010 r., pomimo stwierdzonych zastrzeżeń.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła sposób realizacji przez ZUS następujących zadań objętych kontrolą.

2.1. W ustawie budżetowej po raz pierwszy zamieszczono plan finansowy ZUS. Zaplanowano w nim m.in. przychody ogółem w wysokości 4.312.670 tys. zł, koszty – 4.196.306 tys. zł oraz nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych – 421.705 tys. zł. Wynik brutto i netto określono w kwocie 116.364 tys. zł.

Pomimo że plan finansowy Zakładu został zawarty w ustawie budżetowej, nie wskazano trybu jego ewentualnych zmian w ustawie budżetowej ani w ustawie o finansach publicznych. NIK przyjmuje do wiadomości stanowisko Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, iż zmiany planu finansowego ZUS winny być przygotowywane i zatwierdzane w dotychczas obowiązującym trybie, wynikającym z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z uwagi na to, iż ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ określiła szczegółowe zasady zmian w odniesieniu do niektórych jednostek sektora finansów publicznych, nie określając jednak takich zasad dla planu ZUS jako jednostki sektora finansów publicznych wymienionej w art. 9 ust. 8 ustawy. Oznacza to, że Ministerstwo Finansów nie dokonało zmiany prawa w celu wskazania trybu wprowadzania zmian planu finansowego Zakładu, a jedynie podzieliło w tym zakresie stanowisko Prezesa ZUS, zdaniem którego zmiany winny być przygotowywane i zatwierdzane w dotychczas obowiązującym trybie.

W wyniku 4 zmian dokonanych przez Zarząd Zakładu, zwiększono koszty wg rodzaju w porównaniu do ustawy budżetowej o 118.277 tys. zł, tj. o 2,8 %, oraz nakłady na

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

działalność inwestycyjną o 76.753 tys. zł, tj. o 18,3 %. NIK nie wnosi zastrzeżeń do zasadności dokonanych zmian.

Odnotowano różnice w prezentacji planu finansowego ZUS na 2010 r. przyjętego przez Zarząd i zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą (zarówno planu pierwotnego z września 2009 r. jak i 4 korekt) w porównaniu do załącznika nr 70 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010⁸ oraz ustawy budżetowej na rok 2010.⁹ Pomimo braku regulacji prawnych nakazujących konieczność utrzymania pełnej zgodności prezentowanych planów finansowych, zdaniem NIK, Zakład powinien opracować jednolity sposób prezentacji planu i sprawozdań w oparciu o ustawę budżetową i zapisy w księgach rachunkowych.

W 2010 r. (wg danych wstępnych) przychody ogółem zostały zrealizowane w kwocie 4.402.495 tys. zł, co stanowiło 102,1 % planu wg ustawy budżetowej i planu finansowego Zakładu po zmianach.

Koszty ogółem Zakładu, z amortyzacją według stawek, wyniosły 4.063.198 tys. zł (bez operacji nie mających odzwierciedlenia w przepływach finansowych) i były niższe o 3,2 % od planu wg ustawy budżetowej i o 5,8 % od planu Zakładu.

NIK nie wnosi uwag do realizacji planu przychodów i kosztów ZUS.

2.2. W 2010 r., w porównaniu do 2009 r., nastąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia w Zakładzie z 3.498,45 zł do 3.618,70 zł, tj. o 120,28 zł (o 3,4 %). W Centrali Zakładu, w porównywanym okresie, wynagrodzenie wzrosło z 5.979,93 zł do 6.094,07zł, tj. o 114,14 zł (o 1,9 %), w oddziałach z 3.341,43 zł do 3.457,60 zł, tj. o 116,21zł (o 3,5 %), zaś w orzecznictwie lekarskim z 7.413,60 zł do 7.736,21 zł, tj. o 322,61 zł (o 4,4 %). W 2010 r. przeciętne wynagrodzenie w Centrali Zakładu było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach o 2.636,47 zł, tj. o 76,3 %.

⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.

⁹ Zakład zaprezentował Radzie Nadzorczej plan ZUS na 2010 r. w 1 tabeli, a w załączniku nr 70 do rozporządzenia Ministra Finansów (i w ustawie budżetowej na rok 2010) występują 4 tabele zawierające razem większą liczbę elementów. W załączniku nr 70 ww. rozporządzenia (i w ustawie budżetowej na rok 2010) prezentowany jest m.in. wynik brutto oraz wynik netto (jako różnica wyniku brutto i obowiązkowych obciążeń wyniku finansowego), natomiast w prezentacji planu ZUS przyjętej przez Zarząd zaprezentowano trzy wyniki: „wynik operacyjny – memorialowo”, „wynik operacyjny - kasowo” oraz „wynik finansowy – kasowo”. W załączniku nr 70 oraz w ustawie budżetowej środki zaplanowane na działalność inwestycyjną – nazwano nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a w prezentacji Zakładu – wydatki inwestycyjne.

2.3. NIK ocenia w kolejnym roku planowanie zadań inwestycyjnych jako nierzetelne.

Planowana w ustawie budżetowej kwota wydatków inwestycyjnych na 2010 r. (421.705 tys. zł) została określona we wrześniu 2009 r. w oparciu o materiały robocze sporządzone przed zebraniem wniosków z jednostek organizacyjnych ZUS zawierających propozycje zadań inwestycyjnych. Zgodnie z Regulaminem działalności w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, powyższy plan opracowuje Departament Inwestycji i Zarządzania Majątkiem (DIiZM) w oparciu o materiały otrzymane od jednostek organizacyjnych. Termin ich składania został ustalony na dzień 30 września – dla zadań budowlanych i zakupów niescentralizowanych oraz na 15 listopada – dla zakupów scentralizowanych. Dopiero wnioskiem z 7 stycznia 2010 r. Dyrektor DIiZM zwrócił się do Zarządu ZUS o przyjęcie projektu planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2010 rok na łączną kwotę 427.980 tys. zł, tj. o 6.275 tys. zł wyższą niż przewidywał plan finansowy Zakładu na 2010 rok. Według Wnioskodawcy, projekt ten sporządzono w oparciu o wnioski oddziałów i komórek organizacyjnych Centrali ZUS oraz ocenę sprawozdania z realizacji planu za 10 miesięcy 2009 r. Zarząd nie podjął uchwały w sprawie powyższego wniosku, natomiast uchwałą z 15 lutego 2010 r. przyjął kwotę 498.458 tys. zł, tj. wyższą o 76.753 tys. zł (o 18,2 %) od zaplanowanej w ustawie budżetowej.

Na podstawie 11 uchwał i 8 wniosków dokonano łącznie 370 zmian w porównaniu do materiałów roboczych, które sporządzono w okresie przyjmowania przez Zarząd i zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą „Planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na 2010 rok” we wrześniu 2009 r. Natomiast w porównaniu do Planu będącego załącznikiem do uchwały z dnia 15 lutego 2010 r. dokonano 179 zmian (na podstawie 10 uchwał i 8 wniosków).

Należy podkreślić, że liczba zmian planu w 2010 r. była znacznie mniejsza niż w latach ubiegłych, i w stosunku do roku 2009 zmniejszyła się z 1014 do 179. Tym niemniej należy zaznaczyć, że do przyjętych w lutym 2010 r. 172 zadań, w ciągu 10 miesięcy dodano aż 63 nowe zadania, a prawie średnio co miesiąc wprowadzano nowe zmiany wnioskami zatwierdzonymi przez Członka Zarządu ZUS, a także uchwałami Zarządu ZUS. Podobnie jak w latach poprzednich, zwiększony w trakcie roku Plan rzeczowo-finansowy działalności Zakładu w zakresie budowy i zakupów środków trwałych został zrealizowany tylko w ¼.

Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych za 2010 r. przyjęty przez Zarząd dopiero 15 lutego 2010 r. został przez Radę Nadzorczą zatwierdzony dopiero w dniu 25 maja 2010 r. W okresie od początku roku do

25 maja Zakład realizował zadania inwestycyjne bez zatwierdzonego planu rzeczowo-finansowego, co należy uznać za działanie nielegalne.

Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych za 2010 r. wykonano na łączną kwotę 377.936 tys. zł, co stanowiło 75,8 % planu po zmianach i 89,5 % planu pierwotnego. Tylko w grupie trzeciej zrealizowano plan prawie w całości (98,3 %). W pozostałych grupach wykonanie planu pod względem wykorzystania środków finansowych odbiegało od kwot zaplanowanych i wahało się od 36,9 % do 88,7 %. Najniższe, spośród pięciu grup zadań, wykorzystanie środków odnotowano w grupie czwartej¹⁰ i wynosiło 2.202 tys. zł, (36,9 % planu), a plan zakupów sprzętu i oprogramowania związanego z ochroną informacji (w ramach grupy V) wykonano zaledwie w 12,9 %.

2.4. Zatwierdzony przez członka zarządu w dniu 15 stycznia 2010 r. Plan finansowy Centrali ZUS na 2010 r. był zmieniany 22 decyzjami Członka Zarządu, w wyniku których dokonano 75 zmian, w tym 3 w ostatniej dekadzie grudnia 2010 r. Należy podkreślić, iż spośród 22 decyzji Członka Zarządu o zmianie planu finansowego Centrali, 18 dostarczono do Głównej Księgowej Centrali, ze znacznym opóźnieniem - od 2 do 24 dni (10 powyżej 10 dni).

W planie finansowym C/ZUS z dnia 15 stycznia 2010 r. określono przychody w kwocie 231 tys. zł, koszty działalności bieżącej (łącznie z kosztami funkcjonowania Rady Nadzorczej ZUS) w wysokości 498.704 tys. zł. Plan nie obejmował kosztów amortyzacji oraz wydatków związanych z budową i zakupem środków trwałych. W ciągu roku plan zwiększono o 52.907 tys. zł, tj. o 9,6 %.

W 2010 r. Centrala ZUS zrealizowała przychody ogółem w kwocie 712.400 tys. zł. Podstawowym ich źródłem był odpis z FUS w kwocie 709.265 tys. zł, który stanowił 99,6 % przychodów.

Koszty działalności bieżącej ogółem wyniosły 691.635 tys. zł, tj. 125,4 % planu. Pomimo wielokrotnych zmian w planie, w tym na wynagrodzenia osobowe (ostatnich zmian dokonano 31 grudnia 2010 r.), wykonanie planu kosztów na wynagrodzenia osobowe pracowników wyniosło 100.287 tys. zł, tj. 106,6 % planu, a usług pocztowych i bankowych 33.071,2 tys. zł - 102,6 % planu po zmianach. W części dotyczącej kosztów usług remontowych, plan po zmianach wykonano na poziomie 17.106,8 tys. zł, tj. 67,7 %, inne usługi obce - 25.253 tys. zł, tj. 66,5 % planu. Zdaniem NIK, świadczy to o nierzetelnym planowaniu przychodów i kosztów ujmowanych w planie finansowym Centrali ZUS.

¹⁰ Grupa IV „Zakupy scentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych (bez KSI)”.

2.4.1. Zakład zrealizował 692 zamówienia publiczne na kwotę 82.647 tys. zł (bez podatku VAT), których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro i była mniejsza od kwot określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich¹¹ oraz 138 zamówień na kwotę 2.308.686 tys. zł (bez podatku VAT) – o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w ww. rozporządzeniu.

Na podstawie losowania oraz doboru celowego z zestawienia umów zawartych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., zawierającego 107 pozycji, wybrano do badania 15 zakupów. Nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, które miałyby wpływ na wyniki postępowania. Nie stwierdzono zakupów niecelowych, opóźnionych dostaw ani nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi skutkujące zaplaceniem odsetek lub kar umownych. Zakupy były wcześniej ujęte w planie finansowym Zakładu na 2010 r.

2.4.2. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej oraz zgodność i wiarygodność¹² ksiąg rachunkowych w Centrali ZUS.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie badania próby 115 dowodów księgowych. Doboru próby 102 dowodów księgowych o wartości 467.904,72 tys. zł dokonano metodą monetarną (MUS)¹³, zaś w przypadku 13 dowodów o wartości 52.326,36 tys. zł, zastosowano dobór celowy¹⁴. Łączna wartość operacji udokumentowanych badanymi dowodami księgowymi wyniosła 520.231,08 tys. zł, tj. 76,3 % wartości populacji. W badanej próbie nie stwierdzono błędów formalnych.

W wyniku badania poprawności i terminowości ewidencji dowodów księgowych w księgach rachunkowych stwierdzono jeden przypadek na kwotę – 696,1 tys. zł zaksięgowania kosztu w ciężar innego miesiąca niż miesiąc sprzedaży wskazany w dowodzie. Opóźnienie to nie miało wpływu na sprawozdawczość.

W 2010 r. do prowadzenia ksiąg rachunkowych w Centrali ZUS wykorzystywane były: system finansowo-księgowy FK oraz wprowadzony od listopada 2010 r. System Wspomagania Ekonomiki Zakładu. Wdrożenie tego systemu wiązało się z koniecznością

¹¹ Dz. U. Nr 224, poz. 1795.

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

¹³ Monetary Unit System - prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji dokumentowanej tym dowodem.

¹⁴ Dobór celowy zastosowano w związku z badaniem kosztów dotyczących umów zawartych i realizowanych w 2010 r.

wprowadzenia zmian w obiegu i obsłudze dokumentów. Stwierdzono przypadki opóźnień w księgowaniu dokumentów oraz wprowadzania dokumentów księgowych z datą przyszłą.

System rachunkowości oraz organizacja kontroli finansowej w Centrali ZUS spełniały wymogi określone ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵. Ustalone procedury uwzględniają elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych ujętych w rozdziale II pkt 14 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁶.

NIK zauważa, że pomimo określenia osób (stanowisk) odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, poszczególne Departamenty nie prowadziły wykazów imiennych upoważnień pracowników do poszczególnych czynności kontrolnych, do czego były zobligowane na podstawie § 7 ust. 10 i 11 „Ramowej instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako osoby prawnej”.

2.4.3. Stosownie do postanowień ustawy o rachunkowości oraz zarządzenia Nr 23 Prezesa ZUS z dnia 12 listopada 2010 r., w Centrali Zakładu przeprowadzona została roczna inwentaryzacja składników aktywów i pasywów wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.

W trakcie 2010 r. czterokrotnie przeprowadzano inwentaryzację okolicznościową w magazynie papieru, materiałów biurowych i materiałów eksploatacyjno-technicznych (Poligrafia). Stwierdzone w ich trakcie niedobory i nadwyżki, wskazują na brak nadzoru nad działalnością Biura Poligrafii i na uchybienia o charakterze organizacyjnym (brak wytycznych w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, istotnych z uwagi na podwójne zapisy księgowe, brak bieżącego tworzenia dokumentów papierowych i bieżącej ewidencji w kartotekach).

W opinii NIK, uchybienia stwierdzone w trakcie inwentaryzacji zdawczo-odbiorczych świadczą o niewystarczającej skuteczności procedur kontroli finansowej oraz wpływają na wiarygodność ksiąg rachunkowych.

2.5. NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w ZUS.

Audyt wewnętrzny prowadzony był na podstawie rocznego planu, opracowanego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

W 2010 r. zrealizowano 21 tematów audytowych, w tym: 6 w formie zadań zapewniających, 11 w formie czynności doradczych oraz 4 w formie czynności sprawdzających.

¹⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.

¹⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Kontrole wewnętrzne prowadzone były na podstawie „Planu działalności kontrolnej Departamentu Rewizji Wewnętrznej na 2010 r.” Z ustaleń kontroli wynika, że przeprowadzono łącznie 822 kontrole, w tym 523 (63,6 %) stanowiły kontrole wynikowe, co wskazuje na dużą skuteczność prowadzonych czynności kontrolnych.

2.6. NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie prewencji rentowej i wypadkowej podejmowane przez Zakład, a zwłaszcza objęcie leczeniem rehabilitacyjnym w 2010 r. 74,5 tys. osób ubezpieczonych, tj. o ponad 1 tys. (o 1,5 %) więcej niż w 2009 r. Również pozytywnie ocenia działania podejmowane w ramach prewencji wypadkowej.

2.7. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Zakład w celu zmniejszenia zobowiązań wobec OFE w trakcie 2010 r., zwracając jednakże uwagę na to, że zobowiązania te są nadal wysokie.

Łączne zobowiązania z tytułu nieprzekazanych składek, według stanu na koniec 2010 r., wyniosły 2.018.321 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. były niższe o 409.140 tys. zł, tj. o 16,8 %.

Łączna kwota nieprzekazanych składek wraz z odsetkami zmniejszyła się w trakcie 2010 r. z 3.252.078 tys. zł do 2.567.409 tys. zł, tj. o 684.669 tys. zł (o 21,0 %).

2.8. NIK pozytywnie ocenia rozszerzenie w 2010 r. zakresu działań egzekucyjnych. Łączna liczba tytułów skierowanych do załatwienia w przypadku egzekucji własnej wynosząca 5.384.720, w porównaniu do roku 2009, zwiększyła się o 56,5 %, a kwoty nimi objęte wynoszące 4.004.000 tys. zł, zwiększyły się o 40,5 %. Należy jednak zaznaczyć, że uległy zwiększeniu liczby niezrealizowanych tytułów jak i kwoty nimi objęte.

NIK zauważa, iż w 2010 r. po raz kolejny odnotowano obniżenie wskaźnika efektywności dochodzenia należności ogółem prowadzonej przez oddziały Zakładu w porównaniu do roku poprzedniego. W okresie objętym kontrolą, wskaźnik egzekucji ogółem wynoszący 20,8 uległ obniżeniu o 7,0 punktów procentowych, w tym: w stosunku do należności FUS – o 7,0 punktów procentowych, należności na ubezpieczenie zdrowotne – o 6,9 punktu procentowego oraz należności Funduszu Pracy i FGŚP – o 8,0 punktów procentowych.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów, iż wzrost liczby niezrealizowanych tytułów oraz kwot należności nimi objętych jest związany z istotnym rozszerzeniem działań egzekucyjnych, a obniżenie wskaźnika efektywności egzekucji było wynikiem m.in. znacznego wzrostu kwot należności skierowanych do dochodzenia, utraty możliwości egzekucji już po jej wszczęciu i pogorszenie

sytuacji majątkowej dłużników, wyrażające się istotnym wzrostem zwracanych tytułów wykonawczych z protokołami nieściągalności.

Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt, iż w trakcie 2010 r. nastąpił wzrost:

- liczby dłużników nienależnie pobranych świadczeń z FUS o 2.022, tj. o 5,5 %, i kwot pobranych świadczeń o 17.023 tys. zł (o 12,0 %),
- umorzonych należności FUS, powstałych do dnia 31 grudnia 1998 r., o 42.691 tys. zł (o 66,1 %),
- umorzonych należności, powstałych od dnia 1 stycznia 1999 r. o 21.477 tys. zł (o 26,0 %).

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2010 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

3.1. Powyższa ocena wynika z utrzymującej się negatywnej tendencji postępującego zadłużania Funduszu. W latach 2009 – 2010 stan Funduszu uległ zmniejszeniu o 15.708.561 tys. zł (w ciągu ub. roku – o 3.363.948 tys. zł), osiągając kwotę -10.917.422 tys. zł. Realizacja wyższych od planu wydatków na świadczenia, przy deficycie środków własnych na ich sfinansowanie i to pomimo dodatkowego zasilenia FUS kwotą 7.500.000 tys. zł z FRD, wymusiła korektę planu finansowego Funduszu, polegającą na zwiększeniu przewidzianych wydatków, sfinansowanych kolejną (nieoprocentowaną) pożyczką z budżetu państwa w kwocie 5.377.546 tys. zł.¹⁷ Ponadto – z powodu braku środków – po raz kolejny nie zostały utworzone fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego oraz ubezpieczenia wypadkowego, o co wielokrotnie postulowała NIK. Należy jednak mieć na uwadze, że dzięki środkom z FRD oraz pożyczce budżetowej, Zakład mógł odstąpić od korzystania z kredytów bankowych i jednocześnie dokonał spłaty już zaciągniętych kredytów wraz z należnymi odsetkami w kwocie 3.983.074 tys. zł.

W ocenie NIK podejmowane przez Zakład działania doraźne – zapobiegające wystąpieniu zagrożenia realizacji wypłat świadczeń i innych zadań ustawowych – pozwalające na utrzymanie doraźnej płynności finansowej FUS, nie mogą na dłuższy okres stanowić podstawy do realnego i długotrwałego rozwiązania problemu deficytu Funduszu. W tej sytuacji, brak skutecznych uregulowań systemowych, których wprowadzenie powstrzymałoby zadłużanie Funduszu, a tym samym wzrost długu publicznego, stanowi realne zagrożenie dla finansów publicznych państwa.

3.2. Spowolnienie w 2009 r. wzrostu w gospodarce skutkujące, pogorszeniem koniunktury na rynku pracy, wpłynęło na niższy aż o 63,7 % stan FUS (-7.553.474 tys. zł) na początek

¹⁷ Po raz pierwszy w 2009 r. FUS został zasilony pożyczką z budżetu państwa w wysokości 5.500.000 tys. zł.

2010 r. w odniesieniu do planu wg ustawy budżetowej. Przychody Funduszu wg przypisu, wyniosły 167.480.798 tys. zł i były niższe o 3.363.948 tys. zł, tj. o 2,0 % od kosztów. W efekcie na koniec 2010 r. stan FUS osiągając kwotę -10.917.422 tys. zł był niższy aż o 239,3 % nie tylko od planu wg ustawy budżetowej, ale nawet (o 8,3 %) od planu po zmianach dokonanych w ostatnich dniach tego roku. Decydujący wpływ na tak niepokojąco niski stan FUS na koniec ub. roku miał stan zobowiązań (-17.903.589 tys. zł), które wzrosły w porównaniu do 2009 r. o 14,5 % i były wyższe o 80,1 % od planu wg ustawy budżetowej. Wynikało to przede wszystkim z tego, że plan FUS nie uwzględniał obu pożyczek z budżetu państwa. Jednocześnie na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że głównie dzięki zmniejszeniu kwoty należności od płatników składek – czego odzwierciedleniem jest osiągnięty wskaźnik ściągłości składek na poziomie 99,1 % wobec 98,7 % w 2009 r. – należności FUS (w ciągu 2010 r.) zmniejszyły się do kwoty 6.108.406 tys. zł, tj. o 14,9 %.

3.2.1. NIK pozytywnie ocenia zarówno planowanie, jak i wykonanie planu przychodów (własnych) funduszy w ramach FUS, które wyniosły łącznie 119.496.480 tys. zł i były niższe o 0,1 % od planu wg ustawy budżetowej oraz o 0,2 % od planu po zmianach. Natomiast w stosunku do 2009 r., wzrosły aż o 10,8 %. NIK dostrzega jednak negatywne zjawiska w ich strukturze, gdyż w latach 2009 – 2010 niepokojąco zmalał udział przypisu składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach FUS z 61,5 % w 2009 r. do 53,6 % w 2010 r., tj. o 7,9 punktu procentowego. Konsekwencją tego był m.in. wzrost udziału dotacji budżetowych z 21,7 % w 2009 r. do 22,8 % w 2010 r.

3.2.2. Wykonanie wydatków (kosztów) FUS wyniosło 170.844.746 tys. zł, osiągając poziom 105,8 %¹ planu po zmianach (108,4 % planu wg ustawy budżetowej), a w stosunku do 2009 r. wzrosło o 11,4 %.

Świadczenia emerytalno-rentowe, stanowiące 84,0 % ww. wydatków, zrealizowane zostały na kwotę 143.442.707 tys. zł, tj. wyższą o 2,2 % od planu, a w relacji do roku ub. odnotowano wyższą o 6,0 %. NIK nie kwestionuje stanowiska Zakładu zgodnie, z którym wyższe od planowanego wykonanie wydatków na emerytury było w głównej mierze skutkiem wyższej (od zakładanej) liczby nowo przyznanych emerytur. Miało to związek z wolniejszym (od przewidywanego) wygasaniem przywilejów emerytalnych oraz pobieraniem emerytur przez większą, niż planowano, liczbę osób kontynuujących zatrudnienie u pracodawcy, na rzecz którego wykonywały one pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Dodatkowym powodem był wyższy od zakładanego wzrost wysokości świadczeń wskutek

¹⁸ Stopień wykonania planu – po wylączeniu z ogólnej kwoty kosztów pozycji o charakterze memorialowym (odpisy aktualizujące należności z tytułu odsetek od składek w wysokości 8.749.212 tys. zł) – wyniósł 99,8 %.

przeliczania emerytur osobom, które jednocześnie pobierają świadczenia i kontynuują zatrudnienie, a także przyznawanie w szerszym zakresie emerytur osobom po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, legitymującym się dłuższym stażem ubezpieczeniowym. Ponadto na poziom wykonania wydatków z FUS (w odniesieniu do emerytur jak i rent) znacząco wpłynęła ich waloryzacja przeprowadzona 1 marca 2010 r. wskaźnikiem wyższym o 0,52 % od przyjętego w ustawie budżetowej.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, NIK nie wnosi uwag zarówno do planowania, jak i wykonania wydatków z FUS w 2010 r.

3.2.3. Jednocześnie NIK, badając wykonanie planu FUS za 2010 r., stwierdziła następujące nieprawidłowości w odniesieniu do poprzedniego roku:

- z tytułu odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie – z powodu błędów leżących po stronie ZUS – Zakład dokonał 18.173 wypłat na kwotę 1.266 tys. zł, co oznacza wzrost liczby wypłat o 109,8 % (przy spadku kwoty o 15,7 %), na co w decydującym stopniu wpłynął wzrost liczby zasiłków – o 10 tys. wypłat, tj. aż o 340,8 %. W ocenie NIK – wskazywany przez Prezesa Zakładu jako przyczyna zaistniałej sytuacji – wzrost o 19,3 % liczby wypłat zasiłków w porównaniu do 2009 r. oraz realizacja w 2010 r. dodatkowych zadań związanych z wdrożeniem w 33 oddziałach ZUS nowych aplikacji wspomagających przyznawanie i wypłatę tych świadczeń, nie stanowią wystarczającego usprawiedliwienia. Niezbędnym jest zatem podjęcie przez Zakład pilnych oraz skutecznych działań w celu zredukowania tej tendencji. Należy również mieć na uwadze, że wzrost udziału liczby wypłat odsetek przy zasiłkach w łącznej liczbie wypłat odsetek spowodowanych błędem ZUS, był dwukrotnie wyższy¹⁹ od ww. wskaźnika wzrostu liczby wypłat tych świadczeń,
- ujawniono 1.286 nadpłat spowodowanych przez pracowników ZUS na łączną kwotę 5.331 tys. zł, co jakkolwiek w porównaniu do 2009 r. stanowi spadek zarówno liczby ogólnej (o 28,4 %) i kwoty (o 10,9 %), to należy jednak zaznaczyć, że wśród ww nadpłat wzrosła aż o 112,0 % liczba, a także o 228,5 % kwota nadpłat (zakwalifikowanych jako inne), spowodowanych głównie niewłaściwym działaniem systemu informatycznego. NIK przyjmuje do wiadomości, że fakt ten mógł wynikać z wdrażania kolejnych wersji oprogramowania wspomagającego obsługę świadczeń według zreformowanych zasad, jednakże – w ocenie NIK - jego zaistnienie w tak znaczącym wymiarze świadczyć może

¹⁹ W 2009 r. udział liczby wypłat odsetek przy zasiłkach (2.996) w ogólnej liczbie z wypłaconych powodu błędów leżących po stronie ZUS (8.663) wyniósł 34,6 %, gdy w 2010 r. wartości te wyniosły odpowiednio: 13.206 i 18.173 wypłat, co stanowiło 72,7 %, a tym samym wskaźnik wzrósł o 38,1 punktu procentowego.

o niewystarczającym nadzorze nad realizacją procesu prac poprawiających funkcjonalność aplikacji (przed ich uruchomieniem).

4. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonania w 2010 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

Plan finansowy FEP zawarty w ustawie budżetowej w sierpniu 2010 r. został w znacznym stopniu zmieniony. Zwiększono planowane przychody z 67.114 tys. do 200.226 tys. zł (o 198,3 %), a wydatki z 37.735 tys. zł do 87.865 tys. zł (o 132,8 %). Również stan Funduszu na koniec roku w wysokości 29.379 tys. zł został zwiększony do 112.361 tys. zł (o 282,5 %). NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Prezesa Zakładu, iż plan przychodów Funduszu sporządzono w oparciu o ich szacunek zaprezentowany w projekcie do ustawy o emeryturach pomostowych, natomiast w pierwszych miesiącach 2010 r. do Funduszu wpłynęło znacznie więcej składek niż założono w planie.

Przychody Funduszu, które wyniosły 194.874 tys. zł, w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 127.760 tys. zł (o 190,4 %), a niższe od planu po zmianach o 5.352 tys. zł (o 2,7 %).

Zrealizowane wydatki wyniosły 73.093 tys. zł, tj. o 35.358 tys. zł (o 93,7 %) powyżej kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, a o 14.772 tys. zł mniej (16,8 %) od planu po zmianach.

Stan Funduszu na koniec roku wyniósł 121.781 tys. zł, w tym środków pieniężnych 124.055 tys. zł. W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej stan ten był wyższy o 92.402 tys. zł (tj. o 314,5 %), a w odniesieniu do planu po zmianach był wyższy o 9.420 tys. zł, tj. 8,4 %.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, NIK nie wnosi uwag do planowania jak i wykonania wydatków Funduszu w 2010 r.

W 2010 r., ze środków Funduszu stanowiących okresowe nadwyżki środków gromadzonych na rachunkach bankowych, Zakład zawarł 161 terminowych lokat bankowych, w tym jedną na okres 92 dni, tj. niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w tym zakresie.

5. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonania w 2010 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej, a także do wyników zarządzania jego środkami.

* * *

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

- podjęcie działań mających na celu ustawowe uregulowanie trybu i zasad dokonywania zmian w planie finansowym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zawartym w ustawie budżetowej,
- rzetelne opracowywanie Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych przed ich zgłoszeniem do ustawy budżetowej, przyjęciem przez Zarząd i zatwierdzeniem przez Radę Nadzorczą,
- kontynuowanie działań zmierzających do zmniejszenia zobowiązań wobec otwartych funduszu emerytalnych,
- podjęcie, przy wypłacie świadczeń, skutecznych działań organizacyjnych celem zmniejszenia ilości błędów popełnianych przez pracowników Zakładu - szczególnie w fazie testowania wdrażanych narzędzi informatycznych,
- podjęcie działań w celu zapobieżenia wzrostu liczby dłużników nienależnie pobranych świadczeń z FUS i wzrostu umorzeń należności,
- przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o rachunkowości,
- wzmocnienie nadzoru nad działalnością Biura Poligrafii m.in. w zakresie prowadzenia ewidencji materiałowej oraz nad prawidłowym dokumentowaniem operacji w systemie SWEZ,
- wprowadzenie zmian do „Procedury lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych” umożliwiających w uzasadnionych przypadkach zawicranie lokat na okres dłuższy od jednego miesiąca.

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.

2 powierzeniem
DYREKTOR DEPARTAMENTU
Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
Lech Rejmus