



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

W. Zamyty

M. O. Rudzik

KPS-4100-001-04/2014
P/14/001



Z. Derdziuk
PREZES ZUS
Zbigniew Derdziuk

2014 KWI. 3 0

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P/14/001. Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wykonanie planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

- Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej,
- Monika Kozieł, starszy inspektor kontroli państwowej,
- Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej,
- Bogusław Zemlak, doradca techniczny,
- Anna Żarek specjalista kontroli państwowej¹.

(akta kontroli str. 1-10, 4196-4203)

Jednostka kontrolowana

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

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Zbigniew Derdziuk, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

(akta kontroli str. 9-10, 172)

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

1. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane na rok 2013 dochody, zrealizowane w wysokości 575.946 tys. zł, były wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej po zmianach o 295.814 tys. zł, tj. o 105,6%, a w porównaniu z 2012 r. wyższe o 276.157 tys. zł, tj. o 92,1%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w części 73 w kwocie 44.884.757 tys. zł, tj. w 98,9% planu po zmianach.

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

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i wykonanie dochodów budżetowych

2.1.1. Planowanie dochodów

Opis stanu
faktycznego

W materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 w części 73, przekazanych przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów 17 sierpnia 2012 r., zaplanowano dochody w kwocie 220.800 tys. zł, głównie z tytułu przekazania za pośrednictwem Zakładu 150.000 tys. zł z OFE³ oraz 64.566 tys. zł uzyskanych w wyniku likwidacji Funduszu Alimentacyjnego. Zaproponowana kwota dochodów ujęta została w ustawie budżetowej na rok 2013⁴.

Znowelizowana ustawa budżetowa⁵ ustaliła dochody w kwocie 280.132 tys. zł, czyli wyższe o 59.332 tys. zł, w porównaniu z zaplanowanymi w ustawie budżetowej, w tym m.in. z tytułu prze-

¹ Kontrolerzy przeprowadzili kontrolę na podstawie upoważnień nr: 89359, 89358, 89360, 89361 i 89357 z 7 stycznia 2014 r. oraz nr 89376, 89377, 89374 i 89375 z 28 lutego 2014 r.

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

³ Art. 111a ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 989 ze zm.). Przekazanie środków za pośrednictwem ZUS na dochody budżetu państwa dotyczące członków OFE, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy podjęli decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę i złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na dochody budżetu państwa.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169).

⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212), zwana dalej również w skrócie znowelizowaną ustawą budżetową.

kazania środków z OFE – o 57.211 tys. zł i dodatkowo uzyskanych środków z likwidacji Funduszu Alimentacyjnego – o 2.039 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-19, 30-32, 58-59, 90-101, 137-141, 145-150, 160-164, 169)

2.1.2. Wykonanie dochodów

Zrealizowane dochody w wysokości 575.946 tys. zł były wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej po zmianach o 295.814 tys. zł, tj. o 105,6%, a w porównaniu z 2012 r. (299.789 tys. zł) były wyższe o 276.157 tys. zł, tj. o 92,1% – głównie z powodu zwiększenia kwoty środków wycofanych z OFE i przekazanych na dochody budżetu państwa.

W strukturze dochodów największy udział miały dochody w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 502.708 tys. zł (87,3%), które były wyższe od zaplanowanych o 294.077 tys. zł (141%). Główną pozycją w tym dziale były dochody w rozdziale 75303 *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* w wysokości 500.979 tys. zł. Były one wyższe o 286.751 tys. zł od osiągniętych w 2012 r. Kwota ta stanowiła zwrot środków wycofanych z OFE i była wyższa od planowanej o 293.768 tys. zł (o 141,8%). Wynikało to z większej niż zakładano liczby osób, których środki podlegały przekazaniu na dochody budżetu państwa⁶.

W dziale 852 *Pomoc społeczna* dochody wyniosły 66.658 tys. zł i zostały zrealizowane głównie w rozdziale 85234 *Fundusz Alimentacyjny w likwidacji* w kwocie 66.605 tys. zł (w 2012 r. – 75.511 tys. zł)⁷. Ponadto uzyskano dochody w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w kwocie 6.579 tys. zł (8.162 tys. zł w 2012 r.), które pochodziły głównie ze zwrotów nienależnie pobranych rent socjalnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, wypłaconych przez ZUS za okres do 31 grudnia 2008 r. w kwocie 6.506 tys. zł.

W 2012 r. zwrot środków na dochody budżetu państwa dotyczył 8,1 tys. ubezpieczonych. Natomiast w 2013 r. proces wycofania środków z OFE i przekazania tych środków na dochody dotyczył już 15,9 tys. ubezpieczonych, a więc odnotowany został prawie dwukrotny wzrost liczby ubezpieczonych i to on spowodował znaczący wzrost środków przekazanych na dochody budżetu państwa. Poza tym w 2013 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, o 18,4% wzrosła też średnia kwota środków wycofywanych z rachunków członków OFE.

(akta kontroli str. 1505-1507, 3442, 3445)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

2.2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Wydatki w 2013 r. dla części 73 zostały wstępnie określone przez Ministra Finansów na kwotę 45.491.921 tys. zł⁸. Prezes ZUS, w materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 w części 73 oraz w zakresie planów finansowych FUS, FEP i FRD na lata 2013-2016, przekazanych 17 sierpnia 2012 r. Ministrowi Finansów podał, że opracowano je przy utrzymaniu wstępnej kwoty wydatków przyznanej dla części 73 i wynoszącej 45.491.921 tys. zł, z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego, organizacyjnego oraz założonych wskaźników makroekonomicznych⁹. W takiej samej kwocie ujęte zostały wydatki w ustawie budżetowej.

Opis stanu
faktycznego

⁶ Zdaniem ZUS, kwota środków podlegających wycofaniu z OFE i przekazaniu na dochody budżetu państwa jest trudna do oszacowania, gdyż liczba wykreślonych członkostw z Centralnego Rejestru Członków OFE charakteryzuje się dużą zmiennością w czasie, a także zależy od wielkości środków zgromadzonych na rachunkach w OFE osób wyrejestrowanych.

⁷ Art. 63 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013, poz. 1456 ze zm.). Prezes ZUS prowadzi od 1 maja 2004 r. likwidację Funduszu Alimentacyjnego. Likwidator egzekwuje należności i reguluje zobowiązania funduszu powstałe przed rozpoczęciem likwidacji. Stosownie do art. 69 ust. 1, środki uzyskane w wyniku likwidacji podlegają przekazaniu na dochody budżetu państwa po zakończeniu każdego roku budżetowego (do 31 marca).

⁸ W piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Prezesa ZUS z 27 lipca 2012 r. (nr BP6/414/167/AJG/2012/350). Oszacowane je przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

⁹ Przyjęto m.in., że w latach 2012-2016 dynamika przeciętnego zatrudnienia kształtować się będzie odpowiednio na poziomie: 100,2%, 100,3%, 100,4%; 100,8% i 100,9%; realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia wyniesie: 100,6%, 102,1%, 102,2%,

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2013, 16 lipca 2013 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zwróciła się do Prezesa ZUS o zmniejszenie planu wydatków o 100 mln zł, w stosunku wielkości zaplanowanej w ustawie, z zastrzeżeniem, aby oszczędności nie miały negatywnego wpływu na sytuację obywateli i nie spowodowały powstania zobowiązań Skarbu Państwa. Prezes ZUS wskazał na oszczędności w wydatkach w sugerowanej kwocie, które miały wynikać głównie z niższej niż zakładano: liczby świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatanom, ceny tony węgla kamiennego, wysokości wskaźnika wzrostu cen nośników energii w 2012 r., mających wpływ na wysokość wypłacanego ryczałtu energetycznego.

W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki w części 73 zostały ustalone w wysokości 45.391.921 tys. zł, tj. o 100 mln zł niższej niż w ustawie budżetowej. Uwzględnione w niej zostały sugestie Prezesa Zakładu w sprawie oszczędności w wydatkach budżetowych.

(akta kontroli str. 14, 17-19, 30-32, 58-59, 90-101, 137-141, 143-150, 160-164, 169)

2.2.2. Zmiany w planie wydatków budżetowych

1. Zarząd Zakładu 11 grudnia 2013 r. podjął¹⁰ uchwałę w sprawie przeniesienia wydatków w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w ramach rozdziału 85347 *Renta socjalna*, zmniejszając kwotę wypłaconych rent socjalnych o 13 tys. zł i zwiększając o 10 tys. zł wydatki z tytułu należnych odsetek od nieterminowo wypłaconych świadczeń; 3 tys. zł przeniesiono do rozdziału 85395 *Pozostała działalność* na zapomogi pieniężne przyznane wyrokami sądowymi i na odsetki od nieterminowo wypłaconych świadczeń.

(akta kontroli str. 171-173)

2. Zarząd ZUS 31 grudnia 2013 r.¹¹ podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków na 2013 r. w części 73 w kwocie 455.000 tys. zł, z tego w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne* w kwocie 355.000 tys. zł oraz w rozdziale 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*, § 3110 *Świadczenia społeczne* w kwocie 100.000 tys. zł. Zablokowanie środków wynikało:

- w rozdziale 75309 z niższej niż planowano liczby osób korzystających z urlopów wychowawczych oraz niań sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat trzech;
- w rozdziale 75313 z mniejszej liczby świadczeń emerytalno-rentowych, wypłacanych inwalidom wojennym, wojskowym i kombatanom; ceny tony węgla kamiennego w 2012 r., będącej podstawą ustalania wysokości wypłacanego deputatu węglowego; wskaźnika wzrostu cen nośników energii w 2012 r. oraz liczby świadczeń kompensacyjnych dla nauczycieli.

(akta kontroli str. 174-176)

W działalności Zakładu w zakresie dokonywania zmian w planie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości. Zmiany wynikały z konieczności zapewnienia środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, zaś oszczędności wynikały z przyczyn niezależnych od Zakładu.

2.2.3. Realizacja wydatków budżetu państwa

1. Poniesione w 2013 r. wydatki wyniosły 44.884.757 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach. W porównaniu z 2012 r. były niższe o 2.166.675 tys. zł (o 4,6%).

W strukturze wydatków największy udział (94,4%) miały wydatki w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 42.386.176 tys. zł i były niższe o 2.276.788 tys. zł (o 5,1%) od poniesionych w 2012 r. oraz wydatki w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w wysokości 2.268.951 tys. zł; stanowiły one 5,1% ogółu wydatków i były wyższe od poniesionych w 2012 r. o 126.263 tys. zł (o 5,9%).

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

102,6% i 103%; średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych: 104%, 102,5%, 102,3%, 102,5% i 102,5%; waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2013 r. wskaźnikiem 104,42% oraz 103,22% w 2014 r. i 103,04% w 2015 r. i 103,32% w 2016 r., przy założeniu, że świadczenia będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw emerytów i rencistów powiększonym o 20% realnego wzrostu wynagrodzeń.

¹⁰ Uchwała nr 60 Zarządu ZUS, podjęta na podstawie art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹¹ Uchwała nr 64 z 31 grudnia 2013 r., podjęta na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust 3 pkt 2 ustawy z o finansach publicznych, w związku z art. 74 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).

Wydatki w dziale 753 obejmowały m.in. (w nawiasach wskaźniki wykonania planu po zmianach):

- a) dotację do FUS – 37.113.910 tys. zł (100%) na uzupełnienie niedoboru środków;
- b) składki na ubezpieczenia społeczne – 2.057.188 tys. zł (85,2%); niższe wykonanie wynikało z mniejszej, niż zakładano kwoty składek za osoby na urlopach wychowawczych i za nianie¹²;
- c) świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty – 3.214.537 tys. zł (96,2%); wydatki na świadczenia stanowiły 3.189.567 tys. zł, wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń – 24.931 tys. zł, a odsetki – 39 tys. zł; wydatki ukształtowały się na niższym poziomie, głównie w związku z mniejszą liczbą wypłaconych świadczeń. W 2013 r. ZUS wypłacił:
 - 1.639.230 tys. zł z tytułu rent przyznanych inwalidom wojennym i wojskowym, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatanom oraz rent rodzinnych po inwalidach wojennych, wojskowych i kombatanach (przeciętnie miesięcznie dla około 71 tys. osób);
 - 534.915 tys. zł z tytułu ryczałtów energetycznych (przeciętnie miesięcznie dla około 271 tys. osób);
 - 244.962 tys. zł z tytułu dodatków kombatanckich 101,1 tys. (przeciętnie miesięcznie dla około 101,1 tys. osób);
 - 400.326 tys. zł z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy dla emerytów i rencistów kolejowych;
 - świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej – 180.818 tys. zł (przeciętnie miesięcznie dla około 84,4 tys. osób).

Wydatki w dziale 851 *Ochrona zdrowia* wyniosły w 2013 r. 229.630 tys. zł (93,7% planu). Obejmowały składki zdrowotne za:

- osoby pobierające renty inwalidów wojennych i wojskowych – 133.469 tys. zł;
- osoby przebywające na urlopach wychowawczych – 85.259 tys. zł;
- nianie - 10.890 tys. zł oraz składki za osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem – 12 tys. zł.

Niższy w stosunku do planu poziom wydatków wynikał z mniejszej niż zakładano liczby osób przebywających na urlopach wychowawczych oraz niań. Jednocześnie wydatki poniesione w tym dziale w 2013 r. były o 5,9% niższe w porównaniu z poprzednim rokiem, głównie w związku ze zmniejszeniem się liczby osób przebywających na urlopach wychowawczych¹³.

Wydatki w dziale 853 wyniosły 2.268.951 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i były wyższe o 126.263 tys. zł (o 5,9%) od wydatków poniesionych w 2012 r. Wydatki te obejmowały m.in.:

- refundacje ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu ubezpieczenia OC i AC w kwocie 422 tys. zł;
- wypłaty rent socjalnych w kwocie 2.268.528 tys. zł, z czego 2.210.294 tys. zł stanowiły wydatki na wypłatę świadczeń (przeciętnie miesięcznie dla 265,1 tys. osób), 58.146 tys. zł – wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń oraz 88 tys. zł – z tytułu odsetek.

Wydatki na świadczenia wzrosły w porównaniu z 2012 r. o 5,7%, głównie w związku z waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych oraz wzrostem liczby świadczeniobiorców o 2%.

2. Dotację w wysokości 37.113.910 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na uzupełnienie środków FUS, w celu zapewnienia terminowej wypłaty świadczeń. Ze środków dotacji nie dokonywano lokat terminowych.

Zakład otrzymał ponadto dotacje na zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS w kwocie 24.931 tys. zł (rozdział 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*), co stanowiło 96,3% planu i 58.146 tys. zł (rozdział 85347 *Renta socjalna*

¹² Jednocześnie składki w 2013 r. były wyższe o 10,7% w porównaniu z rokiem poprzednim, głównie z powodu wydłużenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego i wprowadzenia urlopu rodzicielskiego.

¹³ Co może wynikać z wykorzystania w miejsce urlopu wychowawczego urlopu rodzicielskiego (w tym przypadku składka zdrowotna nie jest finansowana ze środków budżetu państwa).

oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne), tj. w 99,2 % kwoty planowanej¹⁴. Kwoty te były refundacją poniesionych kosztów zadań w ramach wydatków budżetu państwa we wskazanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str.1508-1513)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2.4. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Wydatki części 73 w 2013 r. zostały podzielone na wydatki związane z finansowaniem systemu ubezpieczenia społecznego i systemu zaopatrzenia społecznego oraz związane z finansowaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne. Zostały one przypisane do zadań realizowanych w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz do funkcji 20 *Zdrowie*.

1. Celem zadania 13.2. *Świadczenia społeczne*, na które zaplanowano po zmianie ustawy budżetowej 45.146.815 tys. zł, było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych i systemów zaopatrzenia społecznego. Jako miernik przyjęto udział wydatków FUS i FEP pokrytych z wpływów ze składek w wysokości planowanej 65,3%. Zrealizowana wartość miernika została przekroczona o 0,4 punktu procentowego.

Założono, iż cel zadania 13.2 *Świadczenia społeczne* zostanie osiągnięty przez realizację czterech działań przypisanych do podzadania 13.2.1 *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia* i dwóch działań przypisanych do podzadania 13.2.2. *Świadczenia zlecone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*.

Jako miernik podzadania 13.2.1., na realizację którego prognozowano 39.528.408 tys. zł, przyjęto, iż 19,9% wydatków FUS i FEP będzie pokrytych środkami budżetu państwa w formie dotacji. W 2013 r. z wpływów ze środków w kwocie 39.191.098 tys. zł pokryto 20,2% wydatków FUS i FEP, tj. więcej o 0,3 punktu procentowego od założonej wartości miernika.

Na realizację podzadania 13.2.2., którego celem była terminowa i prawidłowa wypłata świadczeń zleconych, zaplanowano 5.618.407 tys. zł; jako miernik przyjęto relację kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń i założono, iż osiągnie on wartość <0,01%; na realizację podzadania wydatkowano 5.484.030 tys. zł (97,6% planowanej kwoty), zaś wartość miernika ukształtowała się poniżej jednego promila. Założono, iż podzadanie to będzie realizowane przez następujące działania:

- a) 13.2.2.1. *Świadczenia finansowane z budżetu państwa*, którego celem było zapewnienie środków należnym osobom uprawnionym. Na realizację zaplanowano 5.533.913 tys. zł, jako miernik przejęto liczbę osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe finansowane z budżetu państwa wynoszącą, a wartość miernika ustalono na 338,5 tys. osób. Na realizację działania wydatkowano 5.400.951 tys. zł (97,6% planowanej kwoty), świadczenia emerytalno-rentowe sfinansowano dla 326,6 tys. osób (96,5%);
- b) 13.2.2.2. *Koordinacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń*, ich wysokości i wypłaty, na które zaplanowano po zmianie ustawy budżetowej 84.494 tys. zł. Jako miernik przyjęto relację kosztów obsługi wypłaty świadczeń zleconych do kwoty tych świadczeń w wysokości 1,5%. Na realizację działania wydatkowano 83.079 tys. zł (98,3% planowanej kwoty), co stanowiło 1,5 % kwoty świadczeń.

2. W ramach funkcji 20 *Zdrowie*, zaplanowano realizację zadania 20.1. *W Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*, na które zaplanowano 245.106 tys. zł, z którego wyodrębniono podzadanie: 20.1.1. *W Organizacja oraz nadzór nad systemem opieki zdrowotnej*, którego celem miało być umożliwienie dostępu do opieki zdrowotnej osobom nieobjętym ubezpieczeniem zdrowotnym z innego tytułu. Na realizację zadania zaplanowano 245.106 tys. zł, wydatkowano zaś 229.630 tys. zł (93,7%). Jako miernik podzadania przyjęto przeciętną miesięczną liczbę osób uprawnionych, za które składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są z budżetu państwa na poziomie, a wartość miernika ustalono na 243,7 tys. osób. W 2013 r. składki sfinansowano dla około 228,9 tys. osób. tj. o około 14,8 tys. mniej, niż prognozowano. Wykonanie miernika na niższym

¹⁴ Art. 71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że Prezes ZUS wykonuje zadania powierzone na podstawie innych ustaw. Zadania te wykonywane są odpłatnie, na zasadach określonych w przepisach lub w umowach albo w porozumieniach zawartych z jednostkami zlecającymi.

poziomie wynikało z niższej liczby osób korzystających z urlopów wychowawczych oraz osób zatrudnionych jako nianie, za które budżet finansuje składki na ubezpieczenie zdrowotne.

(akta kontroli str. 38-39, 44-50, 119-120, 155-158, 1240-1245)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetowych oraz realizacji budżetu zadaniowego.

NIK ocenia pozytywnie realizację przez ZUS wydatków budżetowych w części 73, jak również realizację budżetu zadaniowego w tej części. W realizowanych podzadaniach wartość mierników ukształtowała się na poziomie zbliżonym do zakładanego.

3. Prawdliwość i terminowość rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Prezes ZUS jest dysponentem I stopnia części 73¹⁵. Zakład przekazał do Ministerstwa Finansów w dniu 20 lutego 2014 r. roczne sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 i roczne sprawozdanie Rb-BZ¹⁶. Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 575.945.877,17 zł były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 44.884.757.397,51 zł były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie 11 lutego 2014 r.

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów.

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

Do czasu zakończenia kontroli nie dokonywano korekt sprawozdań.

(akta kontroli str. 1504-1519, 3402)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie poprawność rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz zgodność ujętych w nich kwot z ewidencją księgową.

II. Wykonanie w 2013 r. planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej

1. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej. Ocena ta nie obejmuje postępowań o zamówienia publiczne. Oceny, uwagi i wnioski dotyczące tych postępowań, NIK przedstawi w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, ze względu na objęcie badaniem działań ZUS sprzed roku 2013, czyli za okres dłuższy, niż rok którego dotyczy ocena wykonania budżetu państwa.

Plan finansowy ZUS na 2013 r. sporządzony został prawidłowo. Prawidłowo realizowane były też przychody i koszty, z zastrzeżeniem dotyczącym wzrostu kwoty odsetek z tytułu opóźnień w przekazywaniu środków do OFE.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

¹⁵ W części 73 nie występują dysponenti II i III stopnia.

¹⁶ Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 zostały przekazane w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103). Rozporządzenie uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r. Obowiązującym aktem prawnym jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 119). Roczne sprawozdanie Rb-BZ-1 przekazane zostało w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

2. Proces planowania i zmian w planie przychodów i wydatków

2.1. Plan finansowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

2.1.1. Plan finansowy ZUS na 2013 r. został sporządzony z uwzględnieniem norm ogólnych¹⁷ oraz zasad szczegółowych¹⁸. Zakład dotrzymał procedur dotyczących opracowania, zatwierdzenia i przekazania projektu i planu finansowego do Ministra Finansów.

Zarząd ZUS przyjął¹⁹ *Plan finansowy ZUS na rok 2013*, sporządzony w układzie zgodnym z zaprezentowanym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013. W *Planie* częściowo uwzględniono propozycje Ministerstwa Finansów. Określono przychody w kwocie 4.079.350 tys. zł, tj. o 2,4% wyższej od propozycji Ministerstwa Finansów, przy odpisie z FUS w wysokości 3.430 mln zł (większym o 2,9%). Przyjęto koszty w kwocie 4.278.749 tys. zł (wyższe o 0,7%), w tym wynagrodzenia osobowe w wysokości 2.102.250 tys. zł i nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 464.880 tys. zł (wyższe o 10 mln zł). Założenie w projekcie planu spadku przychodów, przy jednoczesnym wzroście kosztów spowodowało, iż prognozowany wynik finansowy (strata) był ujemny i wyniósł 199.399 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2013 r. zaplanowano zobowiązania z tytułu odsetek za nieprzekazanie składki do OFE w wysokości 70 mln zł.

Rada Nadzorcza ZUS zatwierdziła 26 września 2012 r. przyjęty przez Zarząd *Plan finansowy ZUS na rok 2013*. Był on identyczny z planem Zakładu ujętym w ustawie budżetowej na rok 2013.

2.1.2. *Plan finansowy ZUS na rok 2013* był trzykrotnie zmieniany przez Zarząd Zakładu i zatwierdzany przez Radę Nadzorczą. Ostatecznie²⁰ zaplanowano: przychody w kwocie 4.075.037 tys. zł (o 4.313 tys. zł niższe, niż w ustawie budżetowej), koszty w kwocie 4.267.158 tys. zł (niższe o 11.591 tys. zł), wynik finansowy brutto minus 192.121 tys. zł (wyższy o 7.278 tys. zł).

W planie przychodów zmiany dotyczyły zmniejszenia przychodów z tytułu: poboru i dochodzenia składek na OFE (o 3.413 tys. zł) oraz zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty (o 900 tys. zł). W przypadku kosztów największe zmiany dotyczyły kosztów usług pocztowych i bankowych (zmniejszenie o 30.683 tys. zł), podatków stanowiących źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (zwiększenie o 1.100 tys. zł), remontów (zwiększenie o 15.000 tys. zł) oraz pozostałych koszty (zwiększenie o 3.592 tys. zł). Nie stwierdzono przypadków przeszacowania lub niedoszacowania przychodów (kosztów) z winy Zakładu.

Zmiany planu były legalne w świetle ustawy o finansach publicznych i szczegółowych zasad gospodarki finansowej (zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą ZUS i przesłane do Ministra Finansów). Dokonane zmiany w planie na 2013 r. nie zmniejszyły wpłat do budżetu państwa i nie wymagały akceptacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 14-16, 199-252, 256-293, 533, 537, 543-605, 950-959)

Zakład nie otrzymał w 2013 r. dotacji z budżetu państwa²¹.

2.2. Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS

W planie rzeczowo-finansowym na 2013 r., na nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zaplanowano środki w kwocie 464.880 tys. zł. Kwota ta jest identyczna z wielkością nakładów na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych przewidzianych w ustawie budżetowej na rok 2013.

Zarząd ZUS przyjął 3 grudnia 2012 r. *Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2013 r.* na powyższą kwotę, z podziałem na 5 grup zadań. Do uchwały załączono wykazy zadań dla grup I-V. Zaplanowano 277 zadań, z tego: 10 w grupie I na kwotę 23.169 tys. zł, 135 w grupie II na kwotę 35.165 tys. zł, 93 w grupie III na kwotę 2.800 tys. zł, 7 w grupie IV na kwotę 4.446 tys. zł i 32 w grupie V na kwotę 399.300 tys. zł²².

¹⁷ Dotyczy norm ogólnych wynikających z art. 31 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Dotyczy zasad szczegółowych określonych w rozdz. 7. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych pn. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*.

¹⁹ Uchwała Zarządu ZUS nr 49 z 13 września 2012 r.

²⁰ Uchwała nr 29/IV/2013 Rady Nadzorczej ZUS z 23 września 2013 r.

²¹ W rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

²² Grupa I: zadania budowlane zmierzające do zwiększenia powierzchni netto; grupa II: zadania budowlane niezmierzające do zwiększenia powierzchni netto; grupa III: zakupy niescentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych; grupa IV: zakupy scentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych

Plan był zmieniany pod względem liczby zadań i planowanych kwot na zadania. W wyniku 517 zmian planowana kwota wzrosła z 464.880 tys. zł do 476.471 tys. zł, tj. o 11.591 tys. zł (o 2,5%). Plan ostateczny (na dzień 31 grudnia 2013 r.) przewidywał realizację 419 zadań, tj. o 51,3% zadań więcej, niż pierwotnie planowano (277). Wprowadzone w 2013 r. r. zmiany polegały m.in. na korekcie kwot przeznaczonych na realizację 328 zadań, rezygnacji z 26 zadań oraz wprowadzeniu do planu 148 nowych zadań, a także zmianie nazw dla 7 zadań. W rezultacie, w poszczególnych grupach plan obejmował: w grupie I 11 zadań na kwotę 23.169 tys. zł, w grupie II 199 zadań na kwotę 39.900 tys. zł, w grupie III 159 na kwotę 4.451 tys. zł, w grupie IV 12 zadań na kwotę 12.391 tys. zł oraz w grupie V 38 zadań na kwotę 396.560 tys. zł.

(akta kontroli str. 249-252, 381-388, 408-410, 427-429, 433-435, 443-445, 458-478, 481-485, 498-500, 975-1239)

2.3. Plan finansowy Centrali ZUS

W planie finansowym Centrali ZUS ustalono przychody w kwocie 312 tys. zł, koszty działalności bieżącej w wysokości 472.759 tys. zł oraz wydatki inwestycyjne w kwocie 404.348 tys. zł. Koszty działalności bieżącej w ciągu roku zwiększono do 547.704 tys. zł, tj. o 15,9%. Zakres zmian dotyczył m.in.: przekazania środków na wynagrodzenia osobowe²³, w tym na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 116.860 tys. zł; zwiększenia pozostałych kosztów operacyjnych – o 3.179 tys. zł²⁴; usług remontowych budynków i pomieszczeń – o 325 tys. zł (o 382,4%); zmniejszenia kosztów zużycia materiałów – o 16.251 tys. zł (o 52,8%) oraz zmniejszenia kosztów usług pocztowych i bankowych o 31.673 tys. zł (o 45%)²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 277-278; 330-362; 522-528)

Plan wydatków inwestycyjnych²⁶ zmniejszono ciągu roku do kwoty 366.913 tys. zł, tj. o 9,3%. Plan Centrali ZUS obejmował budowę i zakup środków trwałych z wydzieleniem pięciu grup zadań. W grupie I nie zaplanowano zadań. W grupie II zaplanowano 14 zadań na kwotę 3.864 tys. zł. W ciągu roku skorygowano zakres zadań budowlanych do 18 i ostatecznie przewidziano na nie kwotę 3.642 tys. zł, tj. mniejszą o 5,7%. Plan zakupów w III grupie obejmował realizację pięciu zadań na kwotę 677 tys. zł. Ostatecznie plan obejmował wykonanie 11 zadań na kwotę 759 tys. zł, tj. większą o 12,2%. W grupie IV zaplanowano 7 zadań w trzech podgrupach: zakup urządzeń poligraficznych, urządzeń techniki biurowej oraz środków transportu (oddziały ZUS) na łączną kwotę 4.446 tys. zł. W ciągu roku zwiększono finansowanie powyższych zadań do 12.391 tys. zł (wzrost o 178,7%), z tego dla Centrali ZUS przewidziano kwotę 2.650 tys. zł. W grupie V na 2013 r. pierwotnie planowano realizację 32 zadań na kwotę 399.300 tys. zł. W ciągu roku zmniejszono ich liczbę do 27 na kwotę 396.560 tys. zł, z tego w Centrali ZUS – do 359.927 tys. zł.

(akta kontroli str. 297-333; 363-528)

Ustalenia kontroli i oceny częściowe dotyczące monitorowania i wykonywania nadzoru nad realizacją planów finansowych Zakładu i funduszy przedstawiono w rozdziale VI wystąpienia.

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

Zwiększenia i zmniejszenia środków przydzielanych w ciągu roku do dyspozycji Centrali ZUS miały m.in., jak wyjaśniano, związek z podejmowanymi bieżąco działaniami, m.in. w celu sfinansowania zadań wynikających ze zmian legislacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie planowania przychodów i kosztów, zwraca jednocześnie uwagę na potrzebę prowadzenia dalszych działań, ukierunkowanych na przygotowanie projektów planów w zakresie budowy i zakupu środków trwałych, lepiej dostosowanych do potrzeb Zakładu.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych, bez KSI; grupa V: zakupy maszyn, urządzeń i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowanych w systemie scentralizowanym dla KSI.

²³ Pismo Członka Zarządu ZUS z 30 maja 2012 r. nr 995000/033/1/2012/FZP.

²⁴ Prawie szesnastokrotne zwiększenie kwoty środków wynikało m.in. z potrzeby sfinansowania ugody między ZUS a firmą Arcus SA, w wyniku której Centrala ZUS została zobligowana do wypłaty kwoty wynikającej z tej ugody.

²⁵ W wyniku zawartej umowy dla wszystkich jednostek ZUS (w tym Centrali) na 2013 r. została wynegocjowana niższa, niż pierwotnie zakładano, wysokość stawek za przekazywaną korespondencję.

²⁶ Zarząd ZUS przyjął Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2013 r. uchwałą nr 61 z 3 grudnia 2012 r.

3. Prawdliwość i rzetelność ksiąg rachunkowych

3.1. Zakład posiada aktualną dokumentację, przyjętą przez Zarząd ZUS, opisującą zasady rachunkowości²⁷, obiegu i kontroli dowodów księgowych²⁸ oraz zasady odpowiedzialności finansowej. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w ustawie o rachunkowości²⁹. Dokumentacje procedur i zasad są dostępne dla pracowników. Określono w nich, stosownie do standardów rachunkowości, stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

Stosownie do wymogów określonych przez Ministrów Finansów³⁰ oraz Pracy i Polityki Społecznej³¹, w ZUS funkcjonują mechanizmy kontroli zarządczej³², dla których opracowano i wprowadzono do stosowania wewnętrzne procedury obejmujące m.in. obszar finansowy. Prezes ZUS złożył wymagane oświadczenie, iż w kierowanej przez niego jednostce w wystarczającym stopniu w 2013 r. funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza³³.

(akta kontroli str. 2732 – 2733, 2800 – 2817, 2831)

W ZUS ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej mySAP ERP 6.0 (ostatnią wersję zainstalowano w 2010 r.). Od instalacji tej wersji systemu nie był zmieniany.

Po przeprowadzeniu badania sprawozdania finansowego ZUS za 2012 r., niezależny biegły rewident stwierdził, poza zastrzeżeniami do rozliczeń z OFE, iż oceniane sprawozdanie zostało we wszystkich istotnych aspektach sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, ksiąg rachunkowych³⁴.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do nich oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany do prowadzenia rachunkowości³⁵ oraz przyjęte zasady dotyczące bezpieczeństwa informacji³⁶.

(akta kontroli str. 2800-2803, 2822-2825, 3166-3243, 3245-3259)

Biegły rewident badający sprawozdanie finansowe ZUS za 2012 r. przedstawił opinię z zastrzeżeniem. Według opinii, występowanie dokumentów i wpłat niezidentyfikowanych lub błędnych, w części przypadków uniemożliwiających identyfikację członka OFE z kontem ubezpieczonego i proces ich wyjaśniania, może prowadzić do określenia różnic w wartościach składek przekazanych do OFE i stanie FUS wykazanych w sprawozdaniu finansowym Funduszu. Różnice takie mogłyby wpłynąć na wartość określonych odsetek za zwłokę przekazywanych na rzecz osób należących do OFE i wielkość rezerwy na odsetki od zobowiązań z tytułu nieprzekazanych składek do OFE.

Zdaniem biegłego, z wyjątkiem zastrzeżenia, o którym jest mowa, sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową ZUS na dzień 31 grudnia 2012 r., wynik finansowy i przepływy pieniężne za rok obrotowy 2012 oraz zostało sporządzone zgodnie z zasadami

²⁷ Zarządzenie nr 76 Prezesa ZUS z 29 października 2010 r. w sprawie przyjęcia zasad rachunkowości dla ZUS oraz ustalenia Zakładowego Planu Kont Zakładu wraz z zaakceptowanymi w 2012 r. zmianami.

²⁸ Zarządzenie nr 25 Prezesa ZUS z 19 maja 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia *Ramowej instrukcji obiegu dokumentów i kontroli dowodów księgowych ZUS jako państwowej osoby prawnej*. Tekst jednolity – zał. do zarządzenia nr 47 Prezesa ZUS z 21 grudnia 2005 r. (obowiązywało do 29 września 2013 r.) oraz zarządzenie nr 100 Prezesa ZUS z 3 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS jako osoby prawnej*.

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

³⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

³¹ Zarządzenie Nr 22 Ministra Pracy Polityki Społecznej z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie niektórych obowiązków jednostek podległych i nadzorowanych w ramach kontroli zarządczej (Dz. Urz. MPIPS z 2012r., poz. 23).

³² Zarządzenie nr 56 Prezesa ZUS z 9 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad realizacji i koordynacji kontroli zarządczej w ZUS* wraz z zarządzeniem zmieniającym nr 103 z 23 września 2013 r.

³³ Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej z 13 marca 2014 r.

³⁴ Opinia i raport biegłego rewidenta dotyczące sprawozdania finansowego ZUS za 2012 r.

³⁵ Zarządzenie nr 75 Prezesa ZUS z 29 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w ZUS do prowadzenia rachunkowości.

³⁶ Zarządzenia nr 95 Prezesa ZUS z 22 grudnia 2010 r. oraz nr 55 z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki bezpieczeństwa informacji w ZUS*.

rachunkowości, na podstawie prawidłowo prowadzonych, we wszystkich istotnych aspektach, ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli 3123-3259)

3.2. Badanie systemu księgowości przeprowadzono dla Centrali ZUS, w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych, pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą i zgodność faktury z umową, zamówieniem lub zleceniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach)³⁷.

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. i odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. Dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji dziennika operacji księgowych wykazanych w dniach od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (według stanu na 21 stycznia 2014 r.).

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

Ostatecznym badaniem objęto wyselekcjonowane z systemu księgowego zapisy dotyczące: rozliczenia zakupów, w tym: materiałów, usług, robót i niefinansowych aktywów trwałych. Wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej³⁸ 232 dowody księgowe na kwotę 369.248,1 tys. zł³⁹ (47,8% kosztów ogółem⁴⁰), w tym 107 na kwotę 30.014,3 tys. zł dobranych w sposób celowy. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości⁴¹.

Stwierdzono, że zbadane dowody księgowe ujęto we właściwych okresach sprawozdawczych w księgach rachunkowych⁴². Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, za wyjątkiem przypadków wskazanych poniżej.

(akta kontroli str.2800-3117)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono dwa przypadki w dowodach księgowych na kwotę 13.362,9 tys. zł, że pracownicy komórek merytorycznych dokonali w sposób niedozwolony poprawek na tych dowodach za pomocą korektora i skreśleń⁴³.

(akta kontroli str. 2800-2803, 2833-3117)

Ocena cząstkowa

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

4. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań

Zakład sporządził w 2013 r. i terminowo przekazał do Ministerstwa Finansów kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego Rb-ZUS. Sprawozdanie Rb-40⁴⁴ za okres od początku roku

*Opis stanu
faktycznego*

³⁷ Księgi rachunkowe Zakładu tworzą księgi prowadzone w 43 oddziałach i Centrali. Wprawdzie z poziomu Centrali, przez informatyczny system księgowy można dotrzeć do zapisów w księgach oddziałowych, jednak dostęp do dokumentów będących podstawą zapisów w księgach oddziałowych jest utrudniony. W związku z powyższym dokonano szczegółowego badania dostępnych ksiąg Centrali ZUS.

³⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³⁹ Kwota zapisów księgowych objętych badaniem wyniosła 8.460.274 tys. zł.

⁴⁰ Według kont zespołu 4.

⁴¹ Ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi. Spośród wybranych pozycji operacji wyeliminowano też zapisy dotyczące wyciągów bankowych, faktur i dokumentów im równoważnych, dotyczące transakcji o wartości poniżej 50 zł, dotyczące poleceń przeksięgowania oraz będących dokumentami systemowymi, które w wyniku przeglądu analitycznego oceniono jako niestwarzające ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

⁴² Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁴³ Czym naruszono art. 22 ust. 3 ustawy jak wyżej.

⁴⁴ Por. § 19, pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119). Sprawozdanie za cztery kwartały 2013 r. z wykonania planu finansowego ZUS oraz korekty sprawozdania sporządza się według wzoru zawartego w zał.nr 28 (formularz Rb-40) i w terminie określonym w zał. nr 42, tj. do 5 kwietnia 2014 r.

do dnia 31 grudnia 2013 r. przekazane zostało do Ministerstwa Finansów 28 marca 2014 r. W sprawozdaniach przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową Zakładu.

(akta kontroli str. 898-933, 3687-3688)

Zakład sporządził za 2013 r. i terminowo przekazał do GUS kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N. W sprawozdaniach przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonano zmian w sprawozdaniach.

Zakład sporządził za 2013 r. i terminowo przekazał do GUS kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z. Nie dokonywano zmian w sprawozdaniach. W rocznym sprawozdaniu Rb-Z wykazano zobowiązania według tytułów dłużnych w wysokości 12,2 tys. zł (z tytułu dostaw towarów i usług).

(akta kontroli str. 934-942, 1524-1526)

Zakład sporządził za 2013 r. i terminowo przekazał do GUS roczne sprawozdanie o stanie należności z tytułu papierów wartościowych Rb-UN. W sporządzonym sprawozdaniu przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonano zmian w sprawozdaniu. W rocznym sprawozdaniu Rb-UN wykazano papiery wartościowe w wysokości 503.495 tys. zł.

(akta kontroli str. 1527)

Zakład sporządził za 2013 r. i terminowo przekazał do GUS roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań Rb-UZ. W sprawozdaniu wysłanym 21 lutego 2014 r. wykazano zerowy stan zobowiązań. Dokonano korekty sprawozdania w dniu 5 marca 2014 r., w którym wykazano w strukturze walutowej tytułów dłużnych, według wartości nominalnej, zobowiązania w kwocie 12,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1528-1531)

Objęte badaniem sprawozdania Rb-N i Rb-Z za III i IV kwartał 2013 r. zostały sporządzone na podstawie zbiorczego zestawienia ze sprawozdań jednostkowych oddziałów ZUS. Sprawozdania jednostkowe przekazywane były do Wydziału Rachunkowości Zakładu w Centrali, gdzie podlegały weryfikacji, w aspekcie zgodności z księgami rachunkowymi i zestawieniami w module FI-Zakład, po sprawdzeniu zgodności wszystkich sprawozdań z podległych jednostek.

(akta kontroli str. 940-942, 944-946)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie terminowość i rzetelność sprawozdań sporządzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

5. Wykonanie przychodów i kosztów

5.1. Wysokość i struktura przychodów

Zakład w 2013 r. zrealizował przychody wyższe w stosunku do zaplanowanych, lecz niższe niż w 2012 r. Przychody Zakładu wyniosły ogółem 4.139.873 tys. zł (tj. 101,6% planu), z czego przychody planowane w wysokości 4.097.439 tys. zł (tj. 100,5% planu) i przychody nieplanowane 42.434 tys. zł. Uzyskane przychody ogółem były niższe o 278.643 tys. zł (o 6,3%) w stosunku do uzyskanych w 2012 r., na co wpłynął w głównej mierze niższy odpis z FUS. Najwyższą pozycję przychodów stanowił odpis z FUS na działalność Zakładu, który zgodnie z ustawą budżetową wyniósł 3.430.000 tys. zł (82,9% przychodów) i był o 335.000 tys. zł (o 8,9%) niższy niż w 2012 r.

Przychody związane z obsługą zadań zleconych w 2013 r. wyniosły 494.116 tys. zł (tj. 103,1% planu) i stanowiły 11,9% przychodów ogółem. W 2012 r. przychody te wyniosły 457.583 tys. zł (tj. 107,5% planu) i stanowiły 10,4% przychodów ogółem. Na wzrost przychodów, w porównaniu z 2012 r. o 36.533 tys. zł (o 8%), wpłynęły wyższe przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS.

W ramach przychodów związanych z obsługą zadań zleconych, wyodrębniono dwie grupy przychodów z tytułu: poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS⁴⁵ oraz zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty⁴⁶.

Opis stanu
faktycznego

⁴⁵ Przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS uzyskiwane są z tytułu poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz ubezpieczenie zdrowotne. Przychody te ustalane są jako odsetek od wielkości składek według określonego wskaźnika (zgodnie z ustawami lub zawartymi umowami lub porozumieniami).

Przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS wyniosły 250.160 tys. zł (98,1% planu). W porównaniu z 2012 r. przychody uzyskane z tego tytułu były wyższe o 24.075 tys. zł, tj. o 10,6%. Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na: ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 119.533 tys. zł (47,8%); otwarte fundusze emerytalne w kwocie 84.425 tys. zł (33,7%) oraz na Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 46.202 tys. zł (18,5%).

W 2013 r. Zakład uzyskał przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty w kwocie ogółem 243.956 tys. zł, co stanowiło 108,9% planu. W porównaniu z 2012 r. przychody uzyskane z tego tytułu były wyższe o 12.458 tys. zł (o 5,4%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu obsługi pozostałych świadczeń, które wyniosły 117.464 tys. zł, co stanowiło 112% planu. Na ich realizację wpływ miały m.in. przychody uzyskane z tytułu informacji udzielanych komornikom.

Ponadto uzyskano przychody z tytułu obsługi wypłat zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, które wyniosły 25.304 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 6.935 tys. zł, tj. o 37,8 %. Przychody finansowe w 2013 r. wyniosły 44.210 tys. zł (93,6 planu), w tym planowane 44.209 tys. zł. Złożyły się na nie głównie odsetki, z czego 17.555 tys. zł od długoterminowych papierów wartościowych i 13.496 tys. zł od środków na rachunkach bieżących i rachunkach bankowych lokat krótkoterminowych.

Na pozostałe przychody w kwocie 169.281 tys. zł (145,4% planu) składały się przychody planowane w kwocie 126.848 tys. zł oraz nieplanowane w kwocie 42.433 tys. zł. Na pozostałe przychody planowane złożyły się głównie: przychody z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych (72.437 tys. zł), wynagrodzenie za terminowe wpłacanie podatku (40.294 tys. zł) i przychody z tytułu dzierżawy (najmu) budynków i lokali (4.592 tys. zł). Pozostałe nieplanowane przychody zostały uzyskane głównie z tytułu dotacji stanowiących zwrot środków w związku z realizacją projektów z udziałem środków unijnych (42.433 tys. zł). W 2013 r. rozwiązane zostały także rezerwy na nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, postępowania sądowe, niewykorzystane urlopy pracownicze oraz z tytułu odsetek za nieprzekazanie składki do OFE w kwocie 244.670 tys. zł. Dokonane zostały również odpisy aktualizujące wartość inwestycji w kwocie 5.430 tys. zł.

Zdarzenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w przychodach ogółem Zakładu, natomiast jako pozycje memorialowe nie spowodowały wpływu środków pieniężnych.

(akta kontroli str. 3628-3653)

5.2. Realizacja przychodów Centrali Zakładu

Przychody Centrali ZUS zrealizowano w kwocie 849.710 tys. zł. W stosunku do 2012 r. były one wyższe o 46.384 tys. zł, tj. o 5,8%. Podstawowym źródłem przychodów był odpis z FUS na pokrycie kosztów działalności Centrali, w części jej przydzielonej, w wysokości 802.662 tys. zł (94,5% przychodów) oraz pozostałe przychody w wysokości 47.047,3 tys. zł. Wyższe wykonanie przychodów wynikało głównie z osiągnięcia nieplanowanych przychodów w kwocie 4.341,6 tys. zł (m.in. rozwiązanie odpisu aktualizacyjnego należności, otrzymane odszkodowania, kary i grzywny od osób prawnych, rozwiązanie rezerwy na postępowania sądowe) oraz otrzymania dotacji związanej z realizacją projektów unijnych w kwocie 42.324 tys. zł.

(akta kontroli str.4063-4137)

5.3. Gospodarowanie wolnymi środkami Zakładu

Wolne środki ZUS były w 2013 r. lokowane w terminowe lokaty bankowe oraz papiery skarbowe emitowane przez Skarb Państwa zgodnie z obowiązującą procedurą⁴⁷. Transakcje lokacyjnych dokonywano na podstawie rekomendacji wydawanych przez Komitet ds. aktywów finansowych⁴⁸. Zestawienie lokat bankowych ze środków ZUS w 2013 r. zawiera 570 pozycji w 11 bankach. Kwoty lokat kształtowały się w granicach od 1,8 mln zł do 200 mln zł, oprocentowanie od 1,40%

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

⁴⁶ Przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty uzyskiwane są z tytułu obsługi wypłaty rent socjalnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, świadczeń na rzecz kombatanów, świadczeń zabiegowych realizowanych przez KRUS.

⁴⁷ Procedura lokowania środków ZUS, wprowadzona zarządzeniem nr 3 Prezesa ZUS z 22 stycznia 2008 r., zastąpioną Zasadami zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu, wprowadzonymi zarządzeniem nr 63 Prezesa ZUS z 29 kwietnia 2013 r., zmienionym zarządzeniem nr 114 z 11 października 2013 r.

⁴⁸ Powołany zarządzeniem nr 31 Prezesa ZUS z 18 maja 2010 r.

do 4,15%, okresy lokowania od jednodobowych (410 lokat) do 32-dniowych (7 lokat). Uzyskane odsetki od lokat wynosiły od 122 zł do 517,3 tys. zł, a liczba lokat w miesiącu wynosiła od 34 do 56. Z tytułu lokowania środków uzyskano odsetki w wysokości 12.844,6 tys. zł.

Zawarte w 2013 r. lokaty podlegały wewnętrznej kontroli Departamentu Finansów Funduszy. Przeprowadzono kontrolę wszystkich lokat. Uwagi dotyczyły lokat z lutego (badano od nr 52 do nr 92), marca (badano od nr 93 do nr 138) i kwietnia 2013 r. (badano od nr 139 do nr 185). W dokumentacji pięciu lokat stwierdzono brak potwierdzenia ze strony banku, a w dwóch – błędne dane dotyczące okresu trwania lokaty na potwierdzeniach ze strony banku. Wszystkie nieprawidłowości wyjaśniono i usunięto, bez negatywnego wpływu na rozliczenie lokat.

W 2013 r. nie wystąpiły sytuacje zagrażające terminowej realizacji zadań lub utraty płynności finansowej. W celu zapewnienia terminowej realizacji zadań, prowadzono długookresową, codziennie aktualizowaną, prognozę przepływów pieniężnych. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bieżącej płynności finansowej, jednostki organizacyjne dokonujące płatności przekazywały informację o rzeczywistych wydatkach na dwa dni robocze przed terminem płatności.

W 2013 r. Zakład nie płacił kar umownych za zamówione towary lub usługi, spowodowanych lokowaniem środków finansowych przez Zakład.

(akta kontroli str. 535-536, 777-864, 1287)

5.4. Należności Zakładu

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 31 grudnia 2013 r. Zakład nie posiadał należności długoterminowych, podobnie jak w 2012 r. Należności krótkoterminowe wynosiły 142.863,4 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2012 r. uległy one zmniejszeniu o 3.516,8 tys. zł, tj. o 2,4%. Na należności te złożyły się należności w kwocie 8.678,6 tys. zł z tytułu dostaw i usług; inne należności w kwocie 112.604,7 tys. zł oraz należności dochodzone na drodze sądowej (21.515,6 tys. zł). Na należności *inne* złożyły się głównie należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS (81.819,8 tys. zł), należności od NFZ z tytułu kosztów poboru składki (20.188,7 tys. zł) i rozrachunki z FUS (9.145,6 tys. zł), w tym z tytułu obsługi: rent socjalnych (4.907,9 tys. zł), zadań zleconych (1.794 tys. zł) i świadczeń przedemerytalnych (2.262,4 tys. zł).

Należności krótkoterminowe o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy stanowiły 52,2% należności z tytułu dostaw i usług. Na dzień 31 grudnia 2013 r. stan należności przeterminowanych wyniósł 61.727,1 tys. zł.

5.4.1. Działania podejmowane w celu windykacji należności Zakładu

Komórki finansowo-księgowe w okresie objętym kontrolą prowadziły bieżący monitoring rozrachunków z kontrahentami. Po zaksięgowaniu wyciągów bankowych przeprowadzana była analiza sald kontrahentów. W celu windykacji należności podejmowano następujące działania:

- przy braku wpłaty nawiązywany był bezpośredni kontakt z wierzycielem (e-mailowy lub telefoniczny), przypominający o obowiązku zapłaty;
 - w przypadku postępowań skargowych (możliwych do zastosowania w windykacji należności komorniczych), komórka finansowo-księgowa przygotowywała dokumentację do przekazania do komórki obsługi prawnej, niezwłocznie po stwierdzeniu faktu braku zapłaty;
 - w przypadku postępowań skargowych, komórka obsługi prawnej, w terminie 7 dni od upływu terminu płatności, kierowała sprawę do właściwych sądów;
 - w pozostałych przypadkach wysyłane były wezwania do zapłaty, przynajmniej raz w miesiącu.
- W wyniku działań windykacyjnych podjętych w styczniu 2014 r. wartość należności przeterminowanych zmniejszyła się o 2.410,6 tys. zł, tj. o 3,9%.

(akta kontroli str. 3663-3665, 4060-4062)

Ocena cząstkowa

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

5.5. Koszty działalności Zakładu i Centrali ZUS

5.5.1. Koszty działalności Zakładu

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. łączne koszty działalności bieżącej Zakładu z amortyzacją wyniosły 4.079.660 tys. zł⁴⁹, co stanowiło 95,6% planu. W porównaniu z 2012 r. nastąpiło zmniejszenie kosztów o 68.806 tys. zł, tj. o 1,7%. Struktura kosztów zasadniczo nie uległa zmianie w stosunku do 2012 r.

⁴⁹ Bez operacji niemających odzwierciedlenia w przepływach finansowych.

Największy udział w kosztach miały: wynagrodzenia (51,8%), usługi obce (22%) ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,1%), amortyzacja (9,9%) oraz materiały i energia (2,8%). Na koszty działalności Zakładu składały się m.in.:

1. Wynagrodzenia w 2013 r. wyniosły ogółem 2.113.158 tys. zł (99,8% planu) i stanowiły 51,8% kosztów. W porównaniu z 2012 r. nastąpił spadek kosztów wynagrodzeń o 914 tys. zł (o 0,04%). Na wynagrodzenia osobowe w 2013 r. wydatkowano 2.100.554 tys. zł, tj. o 515 tys. zł więcej niż w 2012 r.

Zakład właściwie wykonał postanowienia⁵⁰ dotyczące wynagrodzeń i wynagrodzeń bezosobowych w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych. Na 2013 r. zaplanowano środki w niezmienionej wysokości w porównaniu z planem po zmianach na 2012 r. na wynagrodzenia osobowe (2.102.250 tys. zł) oraz mniejsze o 12% środki (w porównaniu z planem na 2012 r.) na pozostałe wynagrodzenia (15.568 tys. zł).

(akta kontroli str. 293, 866-897, 3628-3653)

2. Koszty usług obcych, które wyniosły ogółem 898.989 tys. zł (86,7% planu) były niższe od kwoty zaplanowanej o 137.683 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. nastąpił spadek o 62.469 tys. zł (6,5%). Dominującymi były usługi związane z przetwarzaniem danych – 371.043 tys. zł (41,3%) oraz koszty usług pocztowych i bankowych – 300.717 tys. zł (33,5%). Niższe wykonanie planu w zakresie usług obcych dotyczyło m.in.:

- remontów (75,9% planu); niewykonanie planu wynikało m.in. z uzyskania korzystniejszych niż szacowano ofert od kontrahentów na usługi remontowe, mniejszej awaryjności urządzeń, bądź całkowitej lub częściowej rezygnacji z zaplanowanych zadań remontowych;
- usług pocztowych i bankowych (81,9% planu); niewykonanie planu wynikało z wynegocjowania z Poczta Polską niższych stawek za usługi pocztowe i wzrostu udziału świadczeń przesyłanych na rachunki bankowe;
- usług telekomunikacyjnych (71,1% planu); niewykonanie planu wynikało z wynegocjowania korzystnych warunków za usługi telefonii komórkowej;
- usług związanych z przetwarzaniem danych (96,4% planu); niewykonanie planu wynikało z mniejszej ilości zleceń dla ZETO, przesunięcia części zleceń na usługi dodatkowe w zakresie eksploatacji i utrzymania KSI, usługi wsparcia dla systemu monitorowania usług IT oraz zakupu licencji Solar Winds na kolejny rok;
- usług pozostałych (83,6% planu); wynegocjowania korzystniejszych umów na usługi czystościowe, dozór i ochronę mienia, zmniejszenia kosztów wynajmowanych powierzchni, rezygnacji z części zaplanowanych szkoleń, ograniczenia dodatkowych badań zlecanych przez lekarzy orzeczników na rzecz pozyskiwania dokumentacji medycznej bezpośrednio z placówek służby zdrowia.

3. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia w 2013 r. wyniosły 452.221 tys. zł (95,4% planu) i stanowiły 11,1% kosztów ogółem. W porównaniu z 2012 r. nastąpił wzrost kosztów ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń o 6.262 tys. zł (o 1,4%), m.in. w związku z ustawowym⁵¹ podwyższeniem wysokości składki na ubezpieczenie rentowe, w części finansowanej przez płatnika składek o 2% od 1 lutego 2012 r.⁵²

4. Koszty amortyzacji wyniosły 404.666 tys. zł i stanowiły 9,9% kosztów ogółem. W porównaniu z 2012 r. zmniejszyły się one o 15.847 tys. zł, tj. o 3,8%. Ich wzrost w porównaniu z planem (o 3,1%) dotyczył wyłącznie amortyzacji według stawek, tj. memorialowej, niepowodującej wzrostu wydatków ogółem. Wysokość kosztów amortyzacji w 2013 r. była bezpośrednią konsekwencją poziomu realizacji planu rzeczowo-finansowego w zakresie budowy i zakupów środków trwałych.

5. Podatki i opłaty wyniosły w 2013 r. 56.872 tys. zł (89% planu) i stanowiły 1,4% kosztów ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim koszty te wzrosły o 2.595 tys. zł (o 4,4%). Dominujący wpływ na poziom wykonania planu miały głównie koszty i różne opłaty związane z korzystaniem przez Zakład ze środków prawnych właściwych organom administracji publicznej (egzekucyjne, sądowe, komornicze itp.) – 25.167 tys. zł (44,2%) oraz koszty wpłat na PFRON zrealizowane

⁵⁰ Art. 16-22 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456 ze zm.).

⁵¹ Art. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706).

⁵² W 2013 r. podwyższona składka obowiązywała o jeden miesiąc dłużej niż w roku poprzednim.

w kwocie 21.522 tys. zł (37,8%). Wysokość wpłat na PFRON w 2013 r. była pochodną zmian legislacyjnych obowiązujących od 1 stycznia 2011 r.⁵³. W 2013 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZUS wyniósł 2,78 i wzrósł w porównaniu z 2012 r. o 0,37 pkt procentowego. (akta kontroli str. 3628-3653)

5.5.2. Koszty działalności Centrali Zakładu

W 2013 r. koszty te wyniosły 782.179,4 tys. zł (142,8% planu po zmianach). W porównaniu z 2012 r. były one wyższe o 26.573,4 tys. zł, tj. o 3,5%.

Największymi pozycjami kosztów były: amortyzacja – 288.192 tys. zł (36,8%), usługi związane z przetwarzaniem danych – 253.343 tys. zł (32,4%), wynagrodzenia – 104.7823 tys. zł (13,4%) oraz usługi pocztowe – 32.938 tys. zł (4,2%). (akta kontroli str. 4065-4137)

5.6. Stan środków pieniężnych i zobowiązania Zakładu

W dniu 31 grudnia 2012 r., stan środków pieniężnych, zgodnie z pozycją G. w rachunku przepływów pieniężnych, wyniósł 1.097.053,3 tys. zł, w tym 1.097.031,6 tys. zł w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych (496.694,3 tys. zł o ograniczonej możliwości dysponowania), zaś kwota 21,6 tys. zł stanowiła lokatę na okres do 12 miesięcy. Stan środków pieniężnych w dniu 31 grudnia 2013 r. wyniósł 903.635,5 tys. zł, w tym 903.615,5 tys. zł w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych (533.591,2 tys. zł o ograniczonej możliwości dysponowania), zaś kwota 20 tys. zł stanowiła lokatę na okres do 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 3362)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. stan zobowiązań ZUS wyniósł 1.053.442 tys. zł, co stanowiło 93,6% stanu zobowiązań w 2012 r. W ich strukturze zobowiązania z tytułu: dostaw i usług wyniosły 256.072 tys. zł (24,3%), składek ZUS – 137.869 tys. zł (13,1%), a pozostałe – 628.408 tys. zł (59,7%). Na pozostałe zobowiązania złożyły się: 502.092 tys. zł z tytułu rozliczenia środków na rachunkach wyodrębnionych (ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP); 108.933 tys. zł z tytułu wynagrodzeń; 4.640 tys. zł z tytułu rozliczenia środków na wypłaty świadczeń zagranicznych i 9.876 tys. zł z tytułu otrzymanych zabezpieczeń od wykonawców.

(akta kontroli str. 2728-2731, 3666, 4061-4062)

5.7. Efekty rzeczowe wydatków inwestycyjnych

5.7.1. Realizacja planu rzeczowo-finansowego Zakładu

Na realizację *Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych ZUS w 2013 r.* wydatkowano 409.896 tys. zł, (86% planu). W poszczególnych grupach wykorzystanie środków było następujące: 22.221 tys. zł w grupie I (95,9%), 32.303 tys. zł w grupie II (81%), 4.414 tys. zł w grupie III (99,2%), 11.330 tys. zł w grupie IV (91,4%) i 339.628 tys. zł w grupie V (85,6%).

- a) W grupie I (zadania budowlane zwiększające powierzchnię netto), spośród 11 zadań przyjętych do realizacji, w tym 10 kontynuowanych, 3 zostały zrealizowane, 5 było w trakcie realizacji, a 2 były w trakcie przygotowania do przetargu.
- b) W grupie II (zadania budowlane, które nie zwiększają powierzchni netto) na 199 zadań przyjętych do planu, w tym 56 kontynuowanych, efekt rzeczowy osiągnięto dla 166, w tym zakończono realizację 127 zadań. Nie rozpoczęto realizacji 3 zadań, od realizacji 8 odstąpiono a 22 zadania znajdowały się w trakcie realizacji. Głównym ich celem była poprawa parametrów techniczno-eksploatacyjnych bazy lokalowej Zakładu.
- c) Z planowanych w III grupie (zakupy niescentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych) 159 zadań zrealizowano wszystkie. Obejmowały one zakupy w celu wyposażenie jednostek organizacyjnych w sprzęt i urządzenia techniczne, m.in. takie jak: urządzenia klimatyzacyjne do pomieszczeń UPS, serwerowni i pomieszczeń biurowych, wyposażenie składnic akt w regały, środki transportu, elementy systemów telewizji dozorowej, kurtyny powietrzne, kotły centralnego ogrzewania.
- d) W grupie IV zakończono realizację wszystkich 11 zadań (zakupy scentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych). Zakupiono m.in.: 133 samochody, 151 projektorów multimedialnych, adresarkę do kopert, ploter, 3 systemy cyfrowego druku poligraficznego.

⁵³ Art. 22 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

- e) W grupie V (zakupy maszyn, urządzeń oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowanych w systemie scentralizowanym dla KSI) zakończono realizację 19 spośród 38 zaplanowanych zadań, realizacja 9 będzie kontynuowana w 2014 r., dla 8 rozpoczęto postępowania, a dla jednego rozpoczęto procedurę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nie poniesiono nakładów na realizację 6 zadań.

(akta kontroli str.2745-2756)

W Centrali ZUS plan w zakresie budowy i zakupów środków trwałych zrealizowano w kwocie 309.035,8 tys. zł, tj. w 84,2%. W grupie II wydatkowano 1.877,1 tys. zł, tj. 51,5% na realizację 7 zadań, a 4 zrealizowano częściowo. Nie zmodernizowano natomiast instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w pomieszczeniach archiwum, w związku z wycofaniem się wykonawcy z realizacji projektu. W III grupie wykorzystano 742 tys. zł, tj. 97,7%, a w grupie IV 1.589,5 tys. zł, tj. 61,5%, ze względu na różnice cenowe między ofertami wstępnymi, a ostateczną ceną zakupu. W grupie V wykorzystano 304 827,2 tys. zł, tj. 84,7%, co również wynikało z korzystnie zawartych umów oraz z przesunięcia realizacji zadań na 2014 r. (system archiwizacji poczty).

(akta kontroli str. 4076-4080)

5.8.1. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w ZUS w 2013 r. wyniosło 45.965 osób w przeliczeniu na pełne etaty. W porównaniu z zatrudnieniem planowanym (46.123 etatów), było niższe o 158 etatów (0,3%), a w stosunku do 2012 r. – wyższe o 158,2 etatów (0,3%).

Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS wyniosło 1.393,91 etatów (bez Zarządu) i w stosunku do 2012 r. zwiększyło się o 20,8 etatu (1,5%). W oddziałach, w porównaniu z 2012 r., zatrudnienie zwiększyło się o 144,8 etatu do 43.703,2 etatów, tj. o 0,3%. W orzecznictwie lekarskim stan zatrudnienia zmniejszył się o 7,4 etatu do 862,9 etatów (o 0,9%). Zarząd ZUS w 2013 r., analogicznie jak w 2012 r., liczył 5 osób.

Na wynagrodzenia w 2013 r. wydatkowano 2.100.553 tys. zł, tj. o 515 tys. zł więcej niż w 2012 r.

Przeciętne wynagrodzenie w ZUS na jeden etat w 2013 r. wyniosło 3.808,25 zł i w stosunku do 2012 r. zmniejszyło się o 12,21 zł (o 0,3%).

W Centrali ZUS (bez Zarządu), przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.192,96 zł i w stosunku do 2012 r. zmniejszyło się o 134,97 zł (o 2,1%), zaś przeciętne wynagrodzenie w oddziałach ZUS (z wyłączeniem orzecznictwa lekarskiego) w wysokości 3.642,23 zł zmniejszyło się o 12,60 zł, tj. o 0,3%, a w orzecznictwie lekarskim wzrosło o 206,22 zł do 8.271,31 zł (o 2,6%). W 2013 r. przeciętne wynagrodzenie w Centrali ZUS (z wyłączeniem Zarządu) było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach o 2.550,73 zł, tj. o 70%. Przeciętne wynagrodzenie Zarządu zwiększyło się o 465,40 zł, z 19.422,04 zł w 2012 r. do 19.887,44 zł w 2013 r., tj. o 2,4%.

(akta kontroli str. 293, 865)

5.9. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto⁵⁴ trzy zamówienia publiczne zrealizowane w 2013 r.⁵⁵, w tym na:

- usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS⁵⁶ oraz usługi związane z modyfikacjami i konserwacją KSI ZUS na kwotę ogółem 1.199.675,1 tys. zł brutto (zamówienia realizowane w trybie przetargu ograniczonego);
- usługi na modyfikację i konserwację systemu emerytalno-rentowego EMIR-SEKS/AD na kwotę 32.000 tys. zł (zamówienie realizowane w trybie z wolnej ręki).

W toku kontroli ustalono:

- podstawą zaangażowania środków finansowych były plany działalności ZUS na 2013 r. oraz umowy zawarte po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych;

⁵⁴ Doboru spraw do kontroli dokonano na podstawie transakcji wylosowanych metodą MUS, dobierając w pierwszej kolejności te postępowania, których wartość przedmiotu dla danego trybu zamówienia była najwyższa.

⁵⁵ Postępowania te przeprowadzono na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) oraz wewnętrznych uregulowań.

⁵⁶ KSI ZUS wykonany został na podstawie zawartej 10 października 1997 r. Umowy o zaprojektowanie i wykonanie Kompleksowego Systemu Informatycznego dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz przekazania do eksploatacji oprogramowania użytkowego w ZUS (umowa podstawowa – tj. z 18 stycznia 2007 r. ze zmianami). Umowa podstawowa została zawarta między ZUS i Prokom Software SA (obecnie Asseco Poland SA – na podstawie wpisu do KRS z 1 kwietnia 2008 r., dotyczącego połączenia spółek Procom Software SA i Asseco Poland SA).

- przed zawarciem umów na ich realizację dokonywano analizy faktycznych potrzeb pod kątem ich celowości, wszystkie przewidziane na realizację tych umów środki finansowe były wcześniej zaplanowane;
- środki finansowe na zakup ww. usług były ujęte w planie finansowym Zakładu i dla każdego z wytypowanych do badania zamówień uzyskano akceptację Głównego Księgowego, a faktury potwierdzające dokonanie ich zakupu były akceptowane przez Głównego Księgowego;
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych;
- koszty realizacji objętych badaniem zamówień publicznych wyniosły w 2013 r. 38.570,6 tys. zł, a płatności 14.047,1 tys. zł, co oznacza, że wysokość kosztów poniesionych na realizację zamówień objętych badaniem nie ma wpływu na kontrolną ocenę dotyczącą całości poniesionych kosztów działalności ZUS – państwowej osoby prawnej, które wyniosły 4.079.660 tys. zł (0,95%).

(akta kontroli str. 1814-2727, 2778-2799, 3260-3361, 3654-3659, 4232-5029, 5034-6406)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Oceny, uwagi i wnioski dotyczące postępowań o zamówienia publiczne, Najwyższa Izba Kontroli przedstawi w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, ze względu na objęcie badaniem działań ZUS sprzed roku 2013, czyli za okres dłuższy, niż rok którego dotyczy ocena wykonania budżetu państwa.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w 2013 r. kosztów i planu rzeczowo-finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej. Ocena ta nie obejmuje, jak wspomniano wyżej, postępowań o zamówienia publiczne.

6. Ocena wykonania zadań

6.1. Budżet zadaniowy

*Opis stanu
faktycznego*

Zakład sporządził projekt planu finansowego na 2013 r. w układzie zadaniowym dla części 73, FUS i FEP. Natomiast jako państwowa osoba prawna nie sporządził planu w układzie zadaniowym na 2013 r., ponieważ jest ustawowo zwolniony z tego obowiązku.

6.2. Realizacja zadań ustawowych

6.2.1. Rozliczenia z otwartymi funduszami emerytalnymi

*Opis stanu
faktycznego*

W 2013 r. ZUS przekazał do OFE składki w kwocie 10.227.493 tys. zł. W porównaniu z 2012 r., w którym przekazano 7.966.633 tys. zł, kwota ta była wyższa o 2.260.860 tys. zł, tj. o 28,4%. Od kwoty tej Zakład potrącił prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 84.319 tys. zł, co stanowiło 0,82% przekazanych składek. Łącznie Zakład w latach 1999-2013, przekazał do OFE składki o wartości 191.804.226 tys. zł.

Z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do poszczególnych OFE, Zakład zapłacił w 2013 r., odsetki w wysokości 234.544 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. (51.671 tys. zł) kwota zapłaconych odsetek była wyższa o 182.873 tys. zł, tj. o 353,9%. Do poszczególnych OFE w 2013 r. Zakład przekazał dodatkowe opłaty⁵⁷ w wysokości 596 tys. zł (w 2012 r. – 204 tys. zł).

W latach 1999-2013 do OFE przekazano składki i odsetki z tytułu opóźnień w łącznej kwocie 195.082.435 tys. zł, w tym 191.804.226 tys. zł z tytułu składek i 3.178.435 tys. zł odsetek.

Według danych wstępnych, przekazanych w styczniu 2013 r., łączne zobowiązania Zakładu w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek i odsetek według stanu na koniec 2013 r., wyniosły 664.703 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2012 r. (1.947.759 tys. zł) zobowiązania zmniejszyły się o 1.283.056 tys. zł, tj. o 65,9%, w tym z tytułu nieprzekazanych składek zmniejszyły się 1.418.406 tys. zł do 380.071 tys. zł, tj. o 1.038.336 tys. zł (o 73,2%) i nieprzekazanych odsetek z 529.353 tys. zł do 284.632 tys. zł, tj. o 244.721 tys. zł (46,2%).

Według danych ostatecznych, kwota zobowiązań na koniec 2013 r. z tytułu odsetek wyniosła 57.594 tys. zł. Łączne zobowiązania Zakładu z tytułu składek i odsetek wyniosły 437.664 tys. zł.

Należności od OFE z tytułu nienależnie przekazanych składek według stanu na koniec 2013 r. wyniosły 672.973 tys. zł.

(akta kontroli str.294, 295-296, 1650a, 3442, 3447)

⁵⁷ Art. 47 ust. 10c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że jeżeli nie nastąpiło przekazanie przez ZUS składki do OFE w terminie z powodu nieprzekazania lub przekazania błędnego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, zgłoszenia płatnika składek, imiennego raportu miesięcznego, deklaracji rozliczeniowej, dokumentu płatniczego lub zlecenia płatniczego, Zakład wymierza płatnikowi składek lub instytucji obsługującej wpłaty składek dodatkową opłatę.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2013 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, kwota przekazanych odsetek z tytułu opóźnień w przekazaniu środków do OFE uległa znaczącemu zwiększeniu, co – zdaniem NIK – może wskazywać na potrzebę głębszej analizy sytuacji na poziomie oddziałów ZUS.

6.2.2. Prewencja rentowa i wypadkowa

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym FUS, będącym załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2013 na prewencję rentową⁵⁸ ustalona została kwota 184.500 tys. zł, tj. o 11.517 tys. zł (o 6,7%) wyższa od wykonania w 2012 r. Wydatkowano 177.095 tys. zł, tj. 96,0 % zaplanowanych środków, głównie na rehabilitację leczniczą wraz z opłatą miejscową i zwrotem kosztów przejazdu (176.930 tys. zł).

W 2013 r. rehabilitacją leczniczą objęto 73.425 osób, o 3% więcej, niż w 2012 r. W strukturze objętych rehabilitacją największą grupę stanowiły osoby po rehabilitacji narządu ruchu – 52.606 (71,6%), układu krążenia – 6.601 (9%), narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym – 6.263 (8,5%) i schorzeń psychosomatycznych 4.206 (5,7%).

W latach 2012-2013 odnotowano wzrost liczby osób objętych schorzeniami narządu ruchu rehabilitowanych metodą stacjonarną o 2.655 (5,3%) i ambulatoryjną o 295 (4,9%), a także kobiet objętych rehabilitacją po leczeniu schorzeń gruczołu piersiowego o 334 (37,7%). Jednocześnie odnotowano zmniejszenie liczby osób po rehabilitacji układu krążenia metodą ambulatoryjną o 736 (70,4%) i schorzeń układu krążenia o 125 (1,9%).

Koszty leczenia rehabilitacyjnego w 2013 r. wyniosły 166.947 tys. zł. Średni koszt leczenia wyniósł 2.274 zł i kształtował się w granicach od 1.729 zł dla rehabilitacji schorzeń ruchu metodą ambulatoryjną do 3.828 zł w przypadku rehabilitacji schorzeń narządu głosu. W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na prewencję wypadkową przeznaczono 3.690 tys. zł, a wydatkowano 3.627 tys. zł (98,3%).

W planie finansowym FUS, na prewencję wypadkową przeznaczono 3.690 tys. zł – wydatkowano 3.627 tys. zł (98,3%). Niższe wykonanie wynikało głównie z wydatkowania niższych kwot na dofinansowanie działań utrzymujących zdolność do pracy przez cały okres aktywności zawodowej płatników składek (o 20 tys. zł) i na upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy (choroby zawodowe) i sposobach przeciwdziałania im (o 41 tys. zł).

(akta kontroli str.1246-1275)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6.2.3. Działalność egzekucyjna

6.2.3.1. Tytuły wykonawcze

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. łączna liczba tytułów we wszystkich rodzajach egzekucji wynosząca 5.635 tys., w porównaniu z 2012 r. zmniejszyła się o 1.195 tys. (17,5%), a ich wartość wynosząca 8.070.631 tys. zł zwiększyła się o 712.585 tys. zł (8,9%). Na koniec 2013 r. nie zrealizowano 14.261 tys. tytułów na kwotę 13.494.591 tys. zł. Oznacza to, iż w 2013 r. nastąpiło zmniejszenie liczby niezrealizowanych tytułów o 1.446 tys. (9,2%) i kwot nimi objętych o 131.917 tys. zł (1%), w tym:

- ubezpieczenia społeczne – liczba tytułów zmniejszyła się o 542,8 tys. (9,6%), a kwota o 195.822 tys. zł (o 2%);
- ubezpieczenia zdrowotne – liczba tytułów zmniejszyła się o 500 tys. (8,5%), natomiast kwota zwiększyła się o 91.280 tys. zł (o 3,1%);
- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – liczba tytułów zmniejszyła się o 403,6 tys. (o 9,7%), a kwota o 28.321 tys. zł (o 3,6%);
- Fundusz Emerytur Pomostowych – liczba tytułów zwiększyła się o 533 (o 11,4%), a kwota o 946 tys. zł (o 21,1%).

W ramach egzekucji własnej ZUS⁵⁹ wystawiono 2.980,2 tys. tytułów na kwotę 4.957.409 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. liczba wystawionych tytułów zmniejszyła się o 1.413,5 tys. (32,2%), zaś kwoty nimi objęte były niższe o 445.768 tys. zł (o 8,3%). Na koniec 2013 r. nie zostało zrealizowanych 6.570,2 tys. tytułów na kwotę 4.813.098 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2012

⁵⁸ Prowadzenie działań z zakresu prewencji rentowej i wypadkowej należy do zadań ustawowych ZUS.

⁵⁹ Z wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, renty socjalnej, wierzytelności i rachunków bankowych. Dane z formularzy D-3: Informacja o przymusowym dochodzeniu składek i należności pochodnych.

r. liczba niezrealizowanych tytułów zmniejszyła się o 1.271 tys. (o 20%), a kwota nimi objęta o 844.558 tys. zł (o 14,9%).

Przyczyn zmniejszenia liczby tytułów upatrywać należy w korzystaniu przez jednostki organizacyjne ZUS z wprowadzonej z końcem 2011 r. możliwości wystawiania czteropozycyjnych upomnień i odpowiadających im tytułów wykonawczych. Dodatkowo zmniejszenie w 2013 r. liczby wystawionych tytułów (faktycznie wszczętych postępowań egzekucyjnych), ma związek ze skutkami wejścia w życie z dniem 15 stycznia 2013 r. tzw. ustawy abolicyjnej⁶⁰.

(akta kontroli str. 1276, 1278-1279, 1282-1302)

6.2.3.2. Dochodzenie należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w innym trybie

Na ogólną kwotę 8.760.631 tys. zł, objętą 5.635 tys. tytułów egzekucyjnych w ramach dochodzenia należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS oraz w pozostałym trybie, odzyskano należności w kwocie 2.015.412 tys. zł⁶¹, tj. o 63.464 tys. zł (o 3,1%) mniej, niż w 2012 r. Na odzyskana kwotę złożyły się należności:

- ubezpieczenia społeczne – 1.456.048 tys. zł, tj. o 34.338 tys. zł (o 2,3%) mniej niż w 2012 r.;
- ubezpieczenie zdrowotne – 455.920 tys. zł, tj. o 23.918 tys. zł (o 5%) mniej niż w 2012 r.;
- FP i FGŚP – 101.950 tys. zł, tj. 5.698 tys. zł (o 5,3%) mniej niż w roku poprzednim;
- FEP – 1.494 tys. zł, tj. o 490 tys. zł (o 48,9%) więcej niż w roku poprzednim.

6.2.3.3. Dochodzenie należności przez oddziały ZUS

Na ogólną kwotę 4.957.409 tys. zł objętą 2.980,2 tys. tytułami egzekucyjnymi wystawionymi przez oddziały ZUS, odzyskano należności w wysokości 1.305.522 tys. zł, tj. mniej o 62.298 tys. zł (o 4,6%) niż w 2012 r. Na odzyskaną kwotę złożyły się należności:

- ubezpieczenia społeczne – 937.139 tys. zł, tj. o 33.270 tys. zł (o 3,4%) mniej niż w 2012 r.;
- ubezpieczenie zdrowotne – 302.724 tys. zł, tj. o 26.542 tys. zł (o 8,1%) mniej niż w 2012 r.;
- FP i FGŚP – 64.619 tys. zł, tj. o 2.893 tys. zł (o 4,3%) mniej niż w roku poprzednim;
- FEP – 1.041 tys. zł, tj. o 406 tys. zł (o 64,1%) więcej niż w roku poprzednim.

Ponadto w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpiło:

- zwiększenie o 470.071 tys. zł (o 492,9%) kwot objętych układami ratalnymi i odroczeniami terminów płatności;
- zwiększenie o 1.646.081 tys. zł (o 80,3%) kwot wycofanych lub zwróconych bez realizacji zadłużenia;
- zwiększenie o 10.144 tys. zł (o 4,5%) kwot zrealizowanych w inny sposób (umorzonych lub odpisanych należności skierowanych do egzekucji).

Na koniec 2013 r. nie zostało zrealizowanych 6.570,2 tys. zł tytułów egzekucyjnych na kwotę 4.813.098 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec roku poprzedniego, zmniejszyła się liczba niezrealizowanych tytułów – o 1.070,4 tys. i kwota nimi objęta – o 844.557 tys. zł.

Wskaźnik efektywności egzekucji ogółem prowadzonej przez oddziały ZUS w 2013 r. wynoszący 21,34%, w porównaniu z 2012 r. uległ zwiększeniu o 1,88 pkt procentowego, w tym w stosunku do należności: FUS – o 2,34, na ubezpieczenie zdrowotne – o 0,49, FP i FGŚP – o 2,19 i FEP – o 8,56 pkt procentowego.

(akta kontroli str. 1282-1302)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

6.2.4. Nienależnie pobrane świadczenia

*Opis stanu
faktycznego*

W 2013 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS⁶² zwiększyła się z około 40,6 tys. do około 42 tys. (o 1,4 tys., tj. o 3,6%), a wartość pobranych świadczeń z 177.464 tys. zł do 189.505 tys. zł, tj. o 12.041 tys. zł (o 6,8%). Na ogólną kwotę nadpłat na koniec 2013 r. złożyło się:

⁶⁰ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551).

⁶¹ Kwoty ściągnięte przez organy egzekucyjne łącznie z dobrowolnymi wpłatami dokonanymi po wszczęciu egzekucji. Dane na podstawie: formularzy D-3: *Informacja o przymusowym dochodzeniu składek i należności pochodnych*.

⁶² Formularze D-5 *Informacja o przymusowym dochodzeniu nienależnie pobranych świadczeń*.

- 2.419 dłużników Funduszu Emerytalnego na kwotę świadczeń 7.213 tys. zł (w 2012 r. – 2.399 dłużników na kwotę 7.869 tys. zł);
- 31.953 dłużników Funduszu Rentowego na kwotę świadczeń 149.621 tys. zł i odsetek 455 tys. zł (w 2012 r. – 31.119 dłużników na kwotę świadczeń 141.056 tys. zł i odsetek 411 tys. zł);
- 947 dłużników Funduszu Wypadkowego na kwotę świadczeń 6.356 tys. zł (w 2012 r. – 919 dłużników na kwotę świadczeń 6.047 tys. zł i 24 tys. zł odsetek);
- 6.715 dłużników Funduszu Chorobowego na kwotę świadczeń 25.822 tys. zł i 9 tys. zł odsetek (w 2012 r. – 6.137 dłużników na kwotę 22.051 tys. zł i 6 tys. zł odsetek).

Zmniejszeniu w 2013 r. uległa liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń pokrywanych z budżetu państwa⁶³ z 3.445 do 3.266, tj. o 179 osób (o 5,2%) i kwota zadłużenia z 5.975 tys. zł do 5.795 tys. zł, tj. o 180 tys. zł (o 3%).

W ciągu 2013 r. zmniejszyła się też do 4.375 (o 451 osób) liczba dłużników Funduszu Alimentacyjnego (o 9,3%) i wysokość kwoty należności do 6.954 tys. zł (o 556 tys. zł, tj. o 7,4%).

(akta kontroli str.1349-1356)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W 2013 r. wzrosła liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS. Jakkolwiek nastąpiło zmniejszenie liczby i kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie, to liczba tych spraw oraz kwota nimi objęta wskazuje – zdaniem NIK – na potrzebę kontynuować działań dla dalszego zmniejszania skali tego zjawiska⁶⁴.

6.2.5. Należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r.

Stan należności z tytułu zaległych składek⁶⁵ wyniósł na koniec 2013 r. 796.780 tys. zł, czyli zmniejszył się o 186.055 tys. zł (o 18,9%) w porównaniu ze stanem na koniec 2012 r. Z ogólnej kwoty zaległości przymusowym dochodzeniem nie objęto 434.047 tys. zł (54,5%), zaś pozostała kwota 2.219 tys. zł (0,3%) wynikała z układów ratalnych, zawieszenia postępowań i odroczeń.

W 2013 r. liczba kont nieczynnych wynosiła 34,6 tys., co w porównaniu z 2012 r. oznacza spadek o 4,4 tys. (11,2%). Ogólna kwota należności memorialowych wraz z opłatą prolongacyjną na koniec 2013 r. wyniosła 2.178.406 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec roku poprzedniego należności zmniejszyły się o 371.336 tys. zł (o 14,6%).

(akta kontroli str. 1336-1337, 1340-1341)

Według ewidencji księgowej należności z tytułu zaległych składek na FUS za okres od 1 stycznia 1999 r. na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosły 21.228.569 tys. zł, czyli wzrosły w ciągu 2013 r. o 6.326.683 tys. zł (o 42,5%).

(akta kontroli str. 1498)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Wprawdzie zmniejszyła się kwota zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe do 31 grudnia 1998 r. o 18,9%; co należy odnotować pozytywnie, jednak uwagę zwraca znaczący (o 42,5%) wzrost zaległości za okres od 1 stycznia 1999 r.

6.2.6. Przedawnienia i umorzenia należności

6.2.6.1. Przedawnienia należności

W 2013 r. wielkość przedawnionych należności⁶⁶ za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r. wyniosła 1.320.068 tys. zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 449.039 tys. zł i odsetki za zwłokę w kwocie 871.030 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 573.801 tys. zł, tj. o 76,9%, w tym składek i dodatkowych opłat o 182.289 tys. zł (o 68,3%) i odsetek za zwłokę o 391.512 tys. zł (o 81,6%).

Z ogólnej kwoty przedawnieniu uległy:

- należności FUS na kwotę 1.129.132 tys. zł. w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat 375.808 tys. zł i odsetek za zwłokę 753.324 tys. zł; w porównaniu ze stanem na koniec 2012 r.

⁶³ Dotyczy: zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych, wychowawczych i dodatków do zasiłków rodzinnych, rent socjalnych, refundacji AC i OC, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, dodatków i zapomóg pieniężnych, świadczeń itp.

⁶⁴ Przyczyny indywidualnych opóźnień można ustalić na poziomie oddziału, a badania było przeprowadzone w Centrali ZUS.

⁶⁵ Formularze D-4: Informacja o stanie zaległych składek na FUS za okres do 31 grudnia 1998 r.

⁶⁶ Formularze D-2: Informacja o przypisie, wpływie, umorzeniu i przedawnieniu należności od płatników składek oraz ulgach.

nastąpił wzrost przedawnień o 528.830 tys. zł, tj. o 88,1%, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat o 163.398 tys. zł (o 76,9%), a odsetek za zwłokę o 365.432 tys. zł (o 94,2%);

- należności z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych na kwotę 137.395 tys. zł, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat 53.145 tys. zł i odsetek za zwłokę w kwocie 84.251 tys. zł; w porównaniu do 2012 r. nastąpił wzrost przedawnionych należności o 26.885 tys. zł (o 24,3%), w tym składek i dodatkowych opłat o 12.010 tys. zł (o 29,2%) i odsetek o 14.875 tys. zł (o 24,3%);
- należności FP i FGŚP na kwotę 53.541 tys. zł, w tym składek i dodatkowych opłat 20.086 tys. zł i odsetek za zwłokę w kwocie 33.455 tys. zł; w porównaniu do 2012 r. nastąpił wzrost przedawnionych należności o 18.087 tys. zł (o 51,0%), w tym składek i dodatkowych opłat o 6.881 tys. zł (o 52,1%) i odsetek o 11.205 tys. zł (o 50,4%).

Na skalę zaewidencjonowanych w 2013 r. odpisów z tytułu przedawnienia ma wpływ uruchomienie w czerwcu 2013 r. docelowego systemu rozliczeń z płatnikami składek, w ramach którego weryfikowane i aktualizowane były stany rozliczeń na kontach płatników składek, co skutkowało zaewidencjonowaniem i odpisaniem należności, które wygasły w latach ubiegłych. W konsekwencji odnotowano w rejestrach wzrost odpisu kwot należności przedawnionych, jednak nie oznacza to, że nastąpił wzrost przedawnień na przestrzeni 2013 r. Mimo podejmowanych działań zmierzających do przerwania lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia, nadal występują niezależne od Zakładu przyczyny powodujące zwiększenie skali przedawnień m.in.:

- dotyczące płatników składek w upadłości, wobec których postępowania upadłościowe zostały ogłoszone przed 1 stycznia 2003 r., a zatem przed datą nowelizacji stanu prawnego przewidującego, iż ogłoszenie upadłości skutkuje przerwaniem biegu przedawnienia;
- będące skutkiem składania przez płatników składek dokumentów rozliczeniowych korygujących, za okres wstecz, w tym za okres, za który nastąpiło już przedawnienie należności (w 2013 r. dotyczyło to okresu od 1999 r. i kolejnych miesięcy 2003 r.);
- w wyniku wydawanych decyzji, obejmujących ubezpieczeniami za okresy przedawnione,
- ze względu na uwarunkowania prawne, uniemożliwiające wdrożenie postępowania (np. zakończenia postępowania przez urząd skarbowy z protokołem nieściągalności);
- zgon dłużnika i brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub w wymaganym terminie na spadkobierców.

(akta kontroli str.1376, 1383, 1384, 3442, 3445-3446)

6.2.6.2. Umorzenia należności

W 2013 r. umorzono należności FUS za okres do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r. na kwotę 369.063 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. kwota umorzeń była wyższa o 330.184 tys. zł (849,3%). Z ogólnej kwoty umorzono należności z tytułu składek i dodatkowych opłat w wysokości 171.337 tys. zł oraz odsetki za zwłokę w kwocie 197.726 tys. zł.

Ponadto zostały umorzone należności:

- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych na kwotę 51.798 tys. zł, w tym składek na kwotę 26.184 zł i 25.614 tys. zł odsetek za zwłokę;
- FP i FGŚP na kwotę 25.939 tys. zł, w tym 13.884 tys. zł składek i dodatkowych opłat i odsetek za zwłokę w wysokości 12.055 tys. zł.

Wzrost kwoty umorzeń należności (składek, dodatkowych opłat i odsetek za zwłokę) na FUS w 2013 r. (o 369.063 tys. zł w porównaniu z 2012 r.) był głównie skutkiem stosowania przepisów tzw. ustawy abolicyjnej oraz jednostkowych umorzeń należności z tytułu składek (i odsetki za zwłokę) w kwocie 51.970 tys. zł ⁶⁷, dokonanych w związku z zakończeniem przez OPERATORA ARP sp. z o.o. realizacji planu spłaty zobowiązań przejętych od Huty Częstochowa SA.

(akta kontroli str. 1374-1375, 1381, 1384-1385, 3442, 3446-3447)

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Uwagę zwraca wysoki wzrost w 2013 r. kwoty przedawnionych należności, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat i odsetek za zwłokę, jak również znaczący wzrost kwoty umorzeń: należności

⁶⁷ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 213, poz. 1800 ze zm.).

FUS, z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego oraz Funduszy Pracy i Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

6.2.7. Nadpłaty świadczeń

W 2013 r. odnotowano 55,6 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 149.614 tys. zł⁶⁸. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 11,4 tys. (o 17%), a kwota o 26.963 tys. zł (o 15,3%).

Głównymi przyczynami nowo ujawnionych nadpłat niespowodowanych przez ZUS, było w przypadku 30,1 tys. nadpłat (54,3%) na kwotę 73.923 tys. zł osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia, zbyt późne w 11,5 tys. przypadków (20,7%) na kwotę 40.026 tys. zł powiadomienie ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń oraz zbyt późne powiadomienie ZUS o zgonie świadczeniobiorcy oraz pobranie przez członków rodziny świadczenia po zgonie osoby zmarłej – 10,6 tys. przypadków (19,2%) na kwotę 18.315 tys. zł.

6.2.8. Wyrównania do wysokości należnego świadczenia

W 2013 r. wypłacono około 168,3 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 361.785 tys. zł, co w porównaniu z 2012 r. stanowi wzrost liczby wypłat o około 164,7 tys. (o 4,616,9%), a kwoty o 339.880 tys. zł (o 1,551,6%). Z ogólnej ich liczby, około 162,7 tys. na kwotę 300.428 tys. zł spowodowanych zostało innymi przyczynami, a około 1,7 tys. na kwotę 5.918 tys. zł – błędem pracownika ZUS.

(akta kontroli str. 1386 - 1389, 1391 - 1393, 1394)

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Opis stanu
faktycznego

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie odnotowuje fakt zmniejszenia się w 2013 r. liczby nadpłat i wyrównań świadczeń emerytalno-rentowych spowodowanych przez pracowników ZUS.

6.2.9. Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń

W 2013 r. Zakład dokonał 17.136 wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 4.416 tys. zł⁶⁹. W porównaniu z 2012 r. nastąpiło zmniejszenie o 6.199 (o 26,6%) liczby wypłat oraz zmniejszenie o 350 tys. zł (o 7,3%) kwoty wypłaconych odsetek.

Największy udział, zarówno pod względem liczby, jak i kwoty wypłat, miały odsetki z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń i wypłacie emerytur i rent. W 2013 r. dokonano 16.767 wypłat na kwotę 4.255 tys. zł, co stanowiło 97,8% ogólnej liczby wypłat i 96,3% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio: 99% i 95,2%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły świadczeń pozaubezpieczeniowych, jednorazowych odszkodowań wypadkowych i zasiłków pogrzebowych.

W 2013 r. wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie przy emeryturach i rentach, spowodowane były następującymi przyczynami:

- wydanie decyzji i wypłata świadczenia po terminie ustawowym – 6.837 przypadków na kwotę 836 tys. zł;
- błędy leżące po stronie ZUS – 1.809 przypadków na kwotę 599 tys. zł;
- zmiana wykładni przepisów – 1.375 przypadków na kwotę 432 tys. zł;
- wykonanie wyroków sądowych – 1.205 przypadków na kwotę 1.936 tys. zł;
- inne – 5.548 przypadków na kwotę 460 tys. zł.

(akta kontroli str. 1359-1362, 1364-1368)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie: rozliczeń z otwartymi funduszami emerytalnymi; realizacji zadań w zakresie prewencji rentowej i wypadkowej; nienależnie pobranych świadczeń, mimo wzrostu dłużników i kwot nadpłat; nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych i wyrównań do wysokości należnego świadczenia; odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń. NIK jednocześnie nie formułuje oceny

⁶⁸ Formularze Z-2: Informacja komórek emerytalno-rentowych o nadpłatach świadczeń i wypłatach wyrównań do wysokości należnego świadczenia.

⁶⁹ Formularze St-7: Informacja w wypłacie świadczeń pozaubezpieczeniowych i odsetek za zwłokę za I-XII 2012 r. i I-XII 2013 r.

w zakresie egzekucji należności i stosowania ulg w spłacie należności, ponieważ powyższe zagadnienia były przedmiotem odrębnej kontroli *Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za lata 2012-2013*.

7. Działalność kontrolna

7.1. Wyniki kontroli wewnętrznych

Departament Kontroli Wewnętrznej w 2013 r. przeprowadził 34 postępowania (28 kontroli problemowych i 6 doraźnych), w wyniku których dokonano 115 ustaleń i wydano 48 zaleceń. Skutek finansowy w obszarze dochodów i świadczeń krótkoterminowych wyniósł 535 tys. zł, w tym z tytułu należności głównej 529 tys. zł i 6 tys. zł z tytułu odsetek.

Wydziały kontroli wewnętrznej w oddziałach Zakładu przeprowadziły 708 postępowań, w wyniku których dokonano 2.365 ustaleń i wydano 1.786 tys. zaleceń. Skutek finansowy wynikający z przeprowadzonych kontroli m.in. w obszarze realizacji dochodów i świadczeń długoterminowych i krótkoterminowych wyniósł 10.824 tys. zł, w tym z tytułu należności głównej 10.252 tys. zł i 572 tys. zł z tytułu odsetek.

Zakład wykorzystywał wyniki kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w 2013 r. Podmioty odpowiedzialne informowały komórki kontroli wewnętrznej o działaniach podjętych w związku z wykonywaniem zaleceń. Polegały one m.in. na wprowadzaniu bądź uaktualnianiu wewnętrznych regulacji; uwzględnianiu wyników kontroli przy wdrażaniu narzędzi informatycznych; modyfikacji zakresów obowiązków pracowników; wdrażaniu rozwiązań organizacyjnych. Informacje o wynikach kontroli doraźnych przekazywane były Prezesowi ZUS oraz dyrektorom oddziałów.

(akta kontroli str.1754-1764, 3789-3695, 4043)

7.2. Audyt wewnętrzny

Plan audytu na 2013 r. opracowano na podstawie 22 obszarów ryzyka (zarządzania, operacyjnych i wspomagających), w których określono szacowany poziom ryzyka. Plan zawierał również 6 obszarów ryzyka i procesy, w których planowane było przeprowadzenie 6 zadań zapewniających; wskazano też 5 czynności doradczych i 3 sprawdzające.

W 2013 r. Departament Audytu przeprowadził 7 zadań zapewniających. W ich wyniku sformulowano 52 zalecenia. Najwięcej z nich (28) przedstawiono w wyniku realizacji zadania zapewniającego *Efektywność realizacji zadań w zakresie przyznawania świadczeń emerytalnych* oraz zadania *Efektywność realizacji zadań w zakresie w zakresie prewencji i rehabilitacji* (17).

Przeprowadzono również 612 czynności doradczych w obszarach: zarządzanie Zakładem, zarządzanie strategiczne, zarządzanie zasobami ludzkimi, utrzymanie i obsługa konta świadczeniobiorcy (prewencja i kontrola), zarządzanie bezpieczeństwem informacji, bezpośrednia obsługa klientów na SOK (przyznawanie świadczeń). Dodatkowo koordynowano prace związane z samoopieczną kontroli zarządczej i wspomaganiem zarządzania ryzykiem. Audytorzy uczestniczyli także w opiniowaniu projektów wewnętrznych aktów prawnych i w projektach realizowanych w ZUS.

Ponadto przeprowadzono 3 czynności sprawdzające, dotyczące następujących zadań zapewniających pn.: *Proces wystawiania zaświadczeń oraz obsługa wniosków komorników sądowych o udzielanie informacji przez komórki obsługi klientów i korespondencji; Obsługa wniosków związanych z wydawaniem orzeczenia przez lekarza orzecznika; Ocena funkcjonujących systemów kontrolnych w procesie wydawania orzeczeń; Zarządzanie bezpieczeństwem fizycznym systemów komputerowych w serwerowniach centralnych i lokalnych*, a także monitorowano zalecenia wydane podczas zrealizowanych w 2012 r. zadań zapewniających, co do których istniała potrzeba przeprowadzenia czynności sprawdzających.

W przypadku ujawnionych przez Departament Audytu słabości kontroli zarządczej lub istotnych ryzyk, kierownicy audytowanych komórek podejmowali działania w celu ich wyeliminowania lub ograniczenia, każdorazowo wyznaczając osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń. Ponadto Departament bieżąco monitorował działania podjęte przez kierowników audytowanych komórek, w celu realizacji zaleceń wydawanych przez audytorów oraz wniosków z czynności doradczych.

(akta kontroli str.534-535, 606-609, 1782-1789)

7.3. Kontrole płatników składek

Inspektorzy kontroli Zakładu w 2013 r., przeprowadzili 78,1 tys. kontroli płatników składek, tj. o 5,927 (o 8,2%) więcej niż w 2012 r., w tym: 72,4 tys. kontroli planowych, tj. o 5,8% więcej niż w 2012 r. oraz prawie 5,7 tys. kontroli pozaplanowych, tj. o 54% więcej niż w roku poprzednim.

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Efektem przeprowadzonych kontroli było dokonanie przypisu składek na ogólną kwotę 242.173 tys. zł, tj. o 23.595 tys. zł (o 10,8%) wyższą, niż w 2012 r., w tym na: FUS – 170.300 tys. zł; ubezpieczenie zdrowotne – 53.525 tys. zł; Fundusz Pracy – 17.032 tys. zł; Fundusz Emerytur Pomostowych – 625 tys. zł. Dokonano także obciążeń na kwotę 23.948 tys. zł, tj. 2.268 tys. zł (o 10,5%) wyższych niż w 2012 r., z tego: budżet państwa – 23.881 tys. zł; PFRON – 43 tys. zł i Fundusz Kościelny – 24 tys. zł.

Ponadto dokonano odpisu i uznania składek na kwotę 102.659 tys. zł, tj. o 14.175 tys. zł (o 16%) wyższą niż w 2012 r., z tego m.in. na: FUS – 24.009 tys. zł; ubezpieczenie zdrowotne – 16.908 tys. zł; Funduszu Pracy – 47.667 tys. zł; budżet państwa – 8.932 tys. zł.

(akta kontroli str. 1304-1333)

7.4. Kontrola zarządcza

Prezes ZUS przedłożył Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2013 r. W dokumencie tym stwierdzono, że w ZUS w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Oświadczenie było oparte m.in. na informacjach pochodzących z: monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str. 553-534, 2732-2744)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

8. Pozostałe ustalenia kontroli

8.1. Finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne duchownych

Składki na ubezpieczenia społeczne duchownych są finansowane z Funduszu Kościelnego, na opłacenie których otrzymuje on dotacje z budżetu państwa⁷⁰. Z Funduszu Kościelnego są też finansowane składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych⁷¹.

Wysokość środków pieniężnych należnych od Funduszu Kościelnego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za 2013 r. wyniosła 118.230.115 zł. W związku z powyższym ZUS skierował do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji 24 noty na ogólną kwotę 119.866.566,97 zł⁷², w tym 12 z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie społeczne na kwotę 109.668.738,85 zł oraz 12 na ubezpieczenie zdrowotne na kwotę 10.197.828,11 zł, w których zapisano: *termin płatności: 30 dni*. Ustalono, iż termin ten nie został dochowany w następujących przypadkach:

- 16 września 2013 r. przekazane zostały przez ZUS dwie noty obciążające: nr 76/2013 kwotą 8.702.278,48 zł z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i nr 77/2013 kwotą 735.037,68 zł z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Termin płatności ustalono na 16 października 2013 r. W dniu 15 października 2013 r. na rachunek ZUS przekazano kwotę z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie społeczne 5.084.331,90 zł. Pozostała kwota z tego tytułu 3.617.946,58 zł została przekazana 15 listopada 2013 r. tj. po upływie 30 dni od wymaganego terminu.

Opis stanu
faktycznego

⁷⁰ Art.16 ust. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych: składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe osób, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 10 (duchownych), podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom, finansują: duchowni w wysokości 20% składki oraz Fundusz Kościelny w wysokości 80% składki; Fundusz Kościelny w wysokości 100% składki za członków zakonów kontemplacyjnych klauzurowych, misjonarzy w okresach pracy na terenach misyjnych.

⁷¹ Art. 86 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.). Składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych oraz alumnów wyższych seminarów duchownych i teologicznych, postulantów, nowicjuszy i juniorystów oraz ich odpowiedników, z wyłączeniem osób duchownych będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych lub zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych, są finansowane z Funduszu Kościelnego.

⁷² W tym dwie do realizacji w 2014 r. z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenia społeczne na kwotę 9.307,3 tys. zł i 804,7 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne.

- 17 października 2013 r. przekazane zostały przez ZUS dwie noty obciążające: nr 84/2013 kwotą 9.432.444,30 zł z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i nr 85/2013 kwotą 865.166,68 zł z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Termin płatności ustalono na 16 listopada 2013 r. (sobota). Przedmiotowe kwoty zostały przekazane na rachunek ZUS 27 listopada 2013 r., tj. po upływie 10 dni od wymaganego terminu (licząc od poniedziałku 18 listopada 2013 r.).
- 14 listopada 2013 r. przekazane zostały przez ZUS dwie noty obciążające: nr 93/2013 kwotą 9.024.946,96 zł z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i nr 94/2013 kwotą 915.609,17 zł z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Termin płatności ustalono na 14 grudnia 2013 r. (sobota). Przedmiotowe kwoty zostały przekazane na rachunek ZUS 19 grudnia 2013 r., tj. po upływie 3 dni od wymaganego terminu (licząc od poniedziałku 16 grudnia 2013 r.).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie przekazało odsetek od nieterminowo przekazywanych składek, natomiast ZUS nie występował o ich zapłatę.

Ministerstwo w 3 przypadkach nie dochowało terminu przekazania środków należnych od Funduszu Kościelnego, wskazanych przez ZUS⁷³ (wpłaty składek na wskazany rachunek Zakładu winny być dokonywane nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od daty otrzymania dokumentacji).

(akta kontroli str. 1674-1731)

Zakres informacyjny not, dotyczących finansowania przez Fundusz Kościelny składek za osoby duchowne, przekazywanych do Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (obecnie w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji) jest wynikiem uzgodnień między Zakładem, a Ministerstwem dokonanych w początkowych latach reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Ponieważ od tamtego czasu zasady podlegania ubezpieczeniom oraz finansowania składek z Funduszu Kościelnego nie uległy zmianom, które mogłyby skutkować koniecznością dokonania zmian w notach obciążeniowych sporządzanych i wysyłanych przez Zakład do Ministerstwa, niezmieniony pozostał też termin płatności. Faktycznie po wejściu w życie rozporządzenia (wskazanego w przypisie 76), termin ten określiło rozporządzenie. Dlatego też dopisek na nocie o terminie płatności, od dnia wejścia w życie rozporządzenia, nie rodzi skutków prawnych.

(akta kontroli str.3441, 3444)

Zgodnie z opinią prawną Departamentu Legislacyjno-Prawnego ZUS, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi⁷⁴, że Fundusz Kościelny finansuje składki za duchownych, ale jednocześnie wyłącza Fundusz Kościelny z roli płatnika składek, co uniemożliwia stosowanie przepisu dotyczącego naliczania odsetek od nieopłaconych w terminie składek⁷⁵. Ponadto FUS i Fundusz Kościelny, jako państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej, lecz są faktycznie rachunkami, w związku z czym brak jest podstaw prawnych do ustalenia odsetek na zasadach określonych w Kodeksie Cywilnym, ponieważ reguluje on stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i prawnymi. Również w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma odesłania do Kodeksu Cywilnego. Wobec powyższego brak jest podstawy prawnej do naliczania takich odsetek.

(akta kontroli str. 1674-1731)

9. Realizacja wniosków pokontrolnych

Wnioski przedstawione Prezesowi ZUS⁷⁶ po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. oraz stan ich realizacji były następujące:

1) *Podjęcie działań skutkujących: zmniejszeniem liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych, zwiększeniem wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały zakładu,*

Opis stanu
faktycznego

⁷³ Por. § 23 ust. 1-2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczenia składek, do których poboru zobowiązany jest ZUS (Dz. U. z 2008 r., Nr 78, poz. 465 ze zm.). Przepis ten stanowi, że Zakład sporządza, na podstawie deklaracji i deklaracji korygujących, dokumentację zbiorczą kwot składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za duchownych, podlegających finansowaniu przez Fundusz Kościelny, a Fundusz Kościelny dokonuje wpłaty składek na wskazany rachunek Zakładu w wysokości wynikającej z dokumentacji, nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od daty jej otrzymania.

⁷⁴ Por. art. 16 ust. 10 i 10a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁷⁵ Jak wyżej – art. 23 ust. 1.

⁷⁶ Wystąpienie nr KPS-4100-06-01/2013 (P/13/108) ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Komisji Rozstrzygającej z 28 maja 2013 r.

zmniejszeniem kwoty przedawnionych należności oraz zmniejszeniem zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych.

Wniosek w zakresie zmniejszenia liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych, zwiększenia wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały zakładu i zmniejszenia zobowiązań w stosunku do OFE został zrealizowany. Nie zrealizowano wniosku w części dotyczącej zmniejszenia kwoty przedawnionych należności z uwagi na wzrost przedawnień należności: FUS o 88,3%, z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych o 24,3 %, FP i FGŚP o 52,1%.

2) *Zobowiązanie pracowników odpowiedzialnych za monitorowanie przebiegu realizacji zawartych umów cywilnoprawnych do przestrzegania wszystkich zawartych w nich postanowień, w szczególności dotyczących naliczania i egzekwowania kar za zwłokę.*

Pismem z 19 czerwca 2013 r.⁷⁷ zwrócono uwagę komórkom organizacyjnym Centrali Zakładu na konieczność monitorowania realizacji umów cywilnoprawnych w zakresie związanym z właściwym merytorycznie zakresem działalności. Wniosek został zrealizowany.

3) *Ponowne wyliczenie i wystąpienie do Ministra Gospodarki o zapłatę odsetek za zwłokę w przekazywaniu do ZUS w 2012 r. zaliczek na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych.*

W dniu 10 czerwca 2013 r. Główny Księgowy Funduszy⁷⁸ przesłał do Dyrektora Departamentu Górnictwa Ministerstwa Gospodarki noty księgowe z wyliczeniem odsetek za zwłokę w przekazaniu do ZUS zaliczek na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych za okres ostatnich 3 lat. W odpowiedzi, Naczelnik Wydziału w Departamencie Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki⁷⁹, zwrócił noty księgowe wraz z załączonymi wyliczeniami. W ocenie Ministerstwa, realizacja wniosku NIK w zakresie naliczenia i obciążenia Ministra Gospodarki odsetkami za zwłokę w przekazaniu zaliczek na wypłatę deputatów węglowych jest bezpodstawną. Również Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki⁸⁰ uznał, że nie wystąpiły nowe okoliczności, które uzasadniałyby zapłatę odsetek. Zakład oczekuje na rozstrzygnięcie przez komisję orzekającą w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych postępowania o naruszenie tej dyscypliny, polegające na zaniechaniu naliczenia i dochodzenia powyższych odsetek. Wniosek znajduje się w trakcie realizacji.

4) *Kontynuowanie prac, w celu wyeliminowania ograniczenia ksiąg rachunkowych FEP, zmierzających do dostosowania ksiąg pomocniczych, służących do ewidencji składek, do wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków Funduszu z płatnikami składek.*

W czerwcu 2013 r. uruchomiona została docelowa wersja systemu SEKiF, który w zakresie rozliczeń z płatnikami składek, w obszarze Funduszu Emerytur Pomostowych, będzie stanowił księgę pomocniczą, w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Wniosek został zrealizowany, ale w 2013 r. nadal występowały ograniczenia w księgach rachunkowych. Zmian dostosowujących dokonano z dniem 31 grudnia 2013 r.

5) *Przygotowywania projektów corocznych Planów rzeczowo-finansowego działania ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, dopracowanych pod względem wykazów zadań i kwot przewidzianych na ich sfinansowanie, przed zgłoszeniem ich do ustawy budżetowej, przyjęciem przez Zarząd Zakładu i zatwierdzeniem przez Radę Nadzorczą.*

Zarząd ZUS 3 grudnia 2012 r. przyjął uchwałą nr 61 plan rzeczowo-finansowy Zakładu na ogólną kwotę 464.880 tys. zł, z podziałem na zadania dla grup I i V oraz z podziałem na podgrupy dla grupy II, III i IV. W dniach od 3 do 4 grudnia 2012 r. upoważnieni członkowie Zarządu zaakceptowali wykazy zadań dla grup od II do IV. Wniosek został formalnie zrealizowany.

(akta kontroli str. 1732-1747)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷⁷ Pismo nr 992400/091/1/2013/117

⁷⁸ Pismo nr 950000/3217/160/2013/EW/68

⁷⁹ Pismo z 12 czerwca 2013 r. nr DGA-II-4119-17/13

⁸⁰ Pismo z 12 lipca 2013 r. nr DGA-II-4119-6/21/13;

Ocena częściowa

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dotychczasowy stan realizacji wniosków pokontrolnych przedstawionych Prezesowi ZUS w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r..

III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2013 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa i zgodna z planem finansowym realizacja zadań ustawowych Funduszu. W II półroczu 2013 r. wdrożono docelowy system prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek za okres od 1 stycznia 1999 r. – *System Ewidencji Kont i Funduszy*, który umożliwił prowadzenie ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek, w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w latach ubiegłych, znaczącemu pogorszeniu uległa kondycja FUS. Świadczy o tym m.in. obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2013 r. o ponad 12,9 mld zł, mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 12 mld zł, a także uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,5 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

2.1.1. Prace nad projektem planu finansowego na 2013 r.

Projekt planu finansowego FUS do projektu ustawy budżetowej na rok 2013, sporządzony został przez Zakład na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazywanych przez Ministerstwo Finansów⁸¹.

W materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 przekazanych Prezesowi ZUS przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów pismem z 27 lipca 2012 r. określono wstępną kwotę wydatków budżetu państwa w 2013 r. dla części 73 w wysokości 45.491.921 tys. zł⁸². Wskazano, aby w planie finansowym FUS przyjąć, iż ewentualna kwota niedoboru Funduszu w 2013 r. zostanie sfinansowana bezzwrotnymi środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 2,5 mld zł, natomiast pozostały niedobór będzie sfinansowany pożyczką z budżetu państwa. Ponadto zalecono, aby odpis z FUS nie przekroczył kwoty z 2012 r.

Prezes ZUS pismem z 17 sierpnia 2012 r. przedłożył Ministrowi Finansów projekt planu finansowego FUS na 2013 r., w którym przewidziano:

- zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy – 180.991.169 tys. zł, z podziałem na: emerytury – 119.581.036 tys. zł, renty – 40.297.218 tys. zł, dodatki do emerytur i rent (pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie) – 5.311.145 tys. zł, zasiłki chorobowe – 8.322.256 tys. zł, pozostałe zasiłki i świadczenia – 7.267.685 tys. zł, prewencję rentową – 206.329 tys. zł i wypadkową – 5.500 tys. zł;
- stan funduszu na początek – minus 17.291.606 tys. zł i na koniec roku – minus 21.668.410 tys. zł;
- przychody (przypis) w 2013 r. – 180.859.063 tys. zł, w tym: dotacja z budżetu państwa – 37.113.910 tys. zł, refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 11.314.742 tys. zł, środki z FRD – 2.500.000 tys. zł;
- koszty realizacji zadań – łącznie 185.235.867 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 180.779.340 tys. zł (w tym emerytury i renty – 165.189.399 tys. zł), pozostałe świadczenia – 15.589.941 tys. zł, wydatki bieżące – 4.020.284 tys. zł (w tym: odpis na działalność Zakładu – 3.765.000 tys. zł), prewencja rentowa – 206.329 tys. zł, wypadkowa – 5.500 tys. zł, koszt obsługi kredytów – 40.219 tys. zł, wynagrodzenia dla płatników składek – 3.235 tys. zł, pozostałe wydatki – 1 tys. zł oraz pozostałe zmniejszenia – 436.243 tys. zł;
- przychody (wpływy) – 179.512.277 tys.;

⁸¹ Por. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628). Utraciło moc z dniem 1 stycznia 2013 r.

⁸² Wydatki oszacowane zostały przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Pozostałe wskaźniki zawarto w części wystąpienia dotyczącej wykonania budżetu państwa w części 73 – ZUS.

– wydatki funduszy FUS – 184.799.624 tys. zł.

Jednocześnie Prezes ZUS poinformował Ministra Finansów, że przewidywane w 2012 r. przychody własne FUS, łącznie ze środkami z FRD w kwocie 2.887.000 tys. zł, pożyczką z budżetu państwa w kwocie 315.144 tys. zł oraz dotacją w kwocie 39.939.301 tys. zł, będą niewystarczające do sfinansowania planowanych w 2012 r. wydatków, w związku z czym przewiduje się zwiększenie zadłużenia z tytułu kredytów do kwoty 1.471.700 tys. zł.

Również w 2013 r. przychody własne Funduszu z dotacją w wysokości wynikającej z przyznanego limitu wydatków w części 73 – 37.113.910 tys. zł oraz planowanymi środkami z FRD – 2,5 mld zł, nie pokryją planowanych wydatków. W związku z tym powstały niedobór będzie uzupełniony pożyczką z budżetu państwa w kwocie 5.161.279 tys. zł. Założono także, iż zadłużenie kredytowe zostanie utrzymane na poziomie z końca 2012 r. oraz brak spłaty pożyczek otrzymanych z budżetu państwa w latach 2009-2012.

W dniu 2 września 2012 r. Ministerstwo Finansów przesłało⁸³ plan FUS i FEP w wersji do projektu budżetu na rok 2013.

Zarząd ZUS 13 września 2012 r. przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2013⁸⁴, uwzględniając zmiany przedłożone przez Ministerstwo Finansów. Zmiany dotyczyły:

- zmniejszenia kwoty na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy – o 23.639 tys. zł (z 180.991.169 tys. zł do 180.967.530 tys. zł);
- zmniejszenia kosztów realizacji zadań – o 358.639 tys. zł (z 185.235.867 tys. zł do 184.877.228 tys. zł);
- zwiększenia stanu funduszu na koniec roku – o 358.639 tys. zł (z minus 21.668.410 tys. zł do minus 21.309.771 tys. zł);
- zmniejszenie kwoty wydatków o 358.639 tys. zł (z 184.799.624 tys. zł do 184.440.985 tys. zł).

Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała⁸⁵ *Projekt planu finansowego FUS na 2013 r.*, przedstawiając jednocześnie *Informację nt. projektu planu finansowego FUS na 2013 r.*, w której stwierdzono, że *najistotniejsze dla planu są założenia dotyczące przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, który w opiniowanym planie ustalono na poziomie 104,6% oraz wskaźnika zatrudnienia, który ustalono na poziomie 100,2%. (...). Finanse FUS wykazują dużą czułość na ewentualną zmianę tych wskaźników – nawet nieznaczne odchylenie ich faktycznej wielkości w znaczący sposób wpłynie na stan finansów FUS. Na finanse FUS będzie miała też wpływ realizacja pozostałych założeń przyjętych przy konstruowaniu planu, obejmujących wskaźniki dotyczące gospodarowania finansami ubezpieczeń społecznych (w szczególności ściągalności składek i waloryzacji świadczeń). Podkreślono też, że plan zakłada szybszy przyrost kosztów niż przychodów, przewidując uzupełnienie powstałej luki pożyczką z budżetu państwa. Przyrost zobowiązań z tytułu pożyczek z budżetu państwa odpowiadać będzie bezpośrednio za pogłębienie ujemnego wyniku finansowego w stosunku do końca 2012 r., a skumulowane zobowiązania z tego tytułu odpowiadać będą za skalę ujemnego wyniku finansowego, osiągniętego na koniec 2012 r. Prezentowany w planie wynik finansowy FUS jest więc konsekwencją przyjętej polityki finansowania z budżetu państwa luki pomiędzy przychodami FUS, a jego wydatkami (...).*

W dniu 11 października 2012 r. złożony został m.in. w Ministerstwie Finansów *Projekt budżetu w części 73 oraz planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2013*. Projekt planu finansowego FUS na 2013 r. był zgodny z wersją, przedstawioną przez Ministerstwo Finansów, zatwierdzoną uchwałą Zarządu ZUS i zaopiniowaną przez Radę Nadzorczą.

Plan finansowy FUS, stanowiący zał. do ustawy budżetowej na rok 2013, był zgodny z planem zatwierdzonym przez Radę Nadzorczą ZUS uchwałą z 26 września 2012 r. Po opublikowaniu ustawy budżetowej, Prezes ZUS 15 lutego 2013 r. przyjął układ wykonawczy planu finansowego FUS z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str.13-146, 178, 181-185, 199-209, 3899-3906)

⁸³ E-mail z 2 września 2012 r. z Departamentu Wynagrodzeń i Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Finansów do wicedyrektora Departamentu Finansów ZUS.

⁸⁴ Uchwała nr 48 Zarządu ZUS z 13 września 2012 r. w sprawie przyjęcia projektów planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2013.

⁸⁵ Uchwała nr 3/II/2012 Rady Nadzorczej ZUS z 26 września 2012 r. w sprawie zaopiniowania projektu planu finansowego FUS na 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

2.1.2. Zmiany w planie FUS

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2013, w dniu 7 sierpnia 2013 r. do ZUS wpłynęło pismo Ministra Finansów w sprawie przesłania do 8 sierpnia 2013 r. aktualnego planu finansowego FUS na 2013 r., uwzględniającego wskaźniki makroekonomiczne zawarte w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2014*⁸⁶.

Prezes ZUS odpowiadając⁸⁷ Ministrowi Finansów przedłożył projekt zaktualizowanego planu finansowego FUS na 2013 r., do sporządzenia którego wykorzystano wspomniane założenia makroekonomiczne oraz poinformował, że uwzględniono skutki finansowe wejścia w życie: ustawy dotyczącej urlopów rodzicielskich⁸⁸, rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i innych ustaw⁸⁹ oraz projektu ustawy o wypłacie emerytur⁹⁰. W zmienionym planie stan Funduszu na początek 2013 r. dostosowano do rzeczywistego wykonania, tj. do kwoty minus 18.984.314 tys. zł, czyli zmniejszono o 1.692.708 tys. zł. Przychody Funduszu uległy zmniejszeniu o 2.701.280 tys. zł, do 178.157.783 tys. zł, zaś koszty zwiększono o 2.040.030 tys. zł, do kwoty 186.917.258 tys. zł. Stan Funduszu na koniec 2013 r. zaplanowano na minus 27.743.789 tys. zł, tj. o 6.434.018 tys. zł mniej, niż zakładano w ustawie budżetowej.

Nowelizację ustawy budżetowej na 2013 r. w części 73 oraz planu finansowego FUS 28 sierpnia 2013 r. Prezes ZUS przekazał do Sejmu RP.

Plan finansowy FUS, stanowiący zał. do znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2013, był zgodny z planem Funduszu zawartym w dokumencie przekazanym przez Prezesa Zakładu 28 sierpnia 2013 r.

Zarząd Zakładu w 2013 r. nie dokonywał zmian w planie finansowym FUS.

(akta kontroli str.147-170, 178, 181-185, 199-209, 256-266, 294-296, 3899-3906)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2.2. Rzetelność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

2.2.1. Badanie Sprawozdania finansowego FUS za 2012 r. przez biegłego rewidenta.

Niezależny biegły rewident w opinii nt. sprawozdania finansowego FUS za 2012 r., sporządzonej 15 maja 2013 r., zgłosił zastrzeżenia dotyczące rozliczeń z OFE (podobne zastrzeżenia zostały złożone przez biegłego rewidenta w opinii nt. sprawozdania finansowego FUS za 2011 r.). W bilansie Funduszu, na koniec 2012 r., ujęto zobowiązanie do OFE w kwocie 1.418.406 tys. zł (1.435.675 tys. zł w 2011 r.) oraz należności z tytułu nadpłat do OFE w kwocie 689.291 tys. zł (728.825 tys. zł w 2011 r.), które na dzień bilansowy zostały pomniejszone o odpis aktualizacyjny w tej samej wysokości. Na dzień bilansowy nie było w pełni możliwe określenie, jaka wartość nadpłat zostanie potrącona. Tym samym wartość zobowiązań netto wobec OFE może się różnić od ww. wartości. Trwający proces wyjaśniania dokumentów uznanych za błędne może prowadzić do określenia różnic w wartości składek do przekazania do OFE, składek należnych od OFE oraz stanu Funduszu wykazanego w sprawozdaniu finansowym Funduszu, w porównaniu z sytuacją, w której istniała pełna możliwość prawidłowego ujęcia dokumentów. Różnice takie mogłyby rów-

Opis stanu
faktycznego

⁸⁶ Według dokumentu szacuje się, że na koniec 2013 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrośnie do 13,8% w stosunku do poziomu 13,4% zanotowanego na koniec 2012 r. Zakłada się, że w 2013 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zmniejszy się o ok. 0,4%, zaś nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 2,8%. Ponadto założono, że nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej to: w 2012 r. – 103,5% (realna), w 2013 r. – 102,8% (prognoza) i w 2014 r. – 103,5% (prognoza); wskaźnik przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej, to: w 2012 r. – 99,8%, w 2013 r. – 99,6% i w 2014 r. – 99,9%.

⁸⁷ Pismo nr 9909000/033/11/2013/2 z 8 sierpnia 2013 r. do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

⁸⁸ Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 675).

⁸⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 939) m.in. w sprawie zwiększenia kwoty wydatków budżetowych w rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne*.

⁹⁰ Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 169).

niez wpłynąć na wartość określonych odsetek za zwłokę przekazywanych na rzecz osób należących do OFE, finansowanych ze środków ZUS.

(akta kontroli str. 3459-3486, 4044-4049)

2.2.2. Wdrożenie Systemu Ewidencji Kont i Funduszy

Według danych ZUS w połowie 2013 r. nastąpiło zakończenie prac i wdrożenie docelowego systemu prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek za okres od 1 stycznia 1999 r., tj. *Systemu Ewidencji Kont i Funduszy*.

Obecnie SEKiF obejmuje rozliczenia na wszystkich kontach płatników składek za okresy rozliczeniowe od stycznia 1999 r. tj. od wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Rozliczenia w SEKiF prowadzone są na bieżąco, na podstawie deklaracji rozliczeniowych (ZUS DRA), wpłat, i not zaksięgowanych w danym dniu na kontach płatników. Ewidencja w systemie SEKiF opiera się na zaksięgowanych dokumentach i ustalanych na tej podstawie saldach na koniec każdego dnia prezentujących niezmienny na dany dzień stan rozliczeń z płatnikami składek narastająco za okres od 1 stycznia 1999 r.

Do końca 2012 r. system SEKiF stanowił jedynie podstawę do ustalania przychodów funduszu z tytułu składek, nie stanowił podstawy ustalania sald rozrachunków z płatnikami składek.

W związku z zakończeniem procesu wdrażania docelowych rozliczeń w SEKiF, Zarząd Zakładu uznał, że sposób prowadzenia ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek w systemie SEKiF spełnia wymogi ustawy o rachunkowości w zakresie prowadzenia księgi pomocniczej dla księgi głównej.

Od wdrożenia docelowych rozliczeń w SEKiF do 31 grudnia 2013 r. przeprowadzono następujące działania mające wpływ na salda na kontach płatników składek w zakresie FUS:

- dokonano systemowego wymiaru składek z urzędu za lata nieprzedawnione, co spowodowało wzrost należności i przychodów z tego tytułu o ok. 1,5 mld zł,
- rozliczono nadpłaty, które oczekiwały na rozliczenie na kontach płatników składek za okres od 1999 r., co spowodowało rozliczenie i przekazanie zaległych składek do OFE, a co za tym idzie spowodowało zmniejszenie bieżących wpływów składek o ok. 1,0 mld zł,
- w oparciu o dane z not przetworzonych po raz pierwszy w SEKiF dokonano naliczenia i rozliczenia odsetek od zaległości z tytułu składek za okresy zaległe, co spowodowało zmniejszenie bieżących wpływów z tytułu składek o ok. 2,0 mld zł, w wyniku tej operacji wzrosły przychody i wpływy z tytułu odsetek,
- dokonano systemowego przeksięgowania nienależnych wpłat z rachunku składowego 51 (wpłaty na ubezpieczenia społeczne) na rachunki 52 (wpłaty na ubezpieczenie zdrowotne) i 53 (wpłaty na FP i FGŚP) za okres od 1999 r., w wyniku czego dokonano przelewów z rachunku 51 na rachunki 52 i 53, co skutkowało zmniejszeniem bieżących wpływów składek o ok. 240 mln zł.

W konsekwencji w księdze głównej salda z tytułu składek, odsetek, opłat dodatkowych, opłat prolongacyjnych wymagały dostosowania do wartości wynikających z sald na kontach płatników w SEKiF. W związku z brakiem możliwości określenia skutków zmian rozliczeń dokonanych w tym systemie w podziale na lata których dotyczą, całość korekt ujęto w 2013 r. Skutkiem wdrożenia rozliczeń na kontach płatników składek w systemie SEKiF było zmniejszenie kwoty wpływów o ponad 3,2 mld zł w wyniku przede wszystkim:

- rozliczenia nadpłat na kontach płatników składek za okres od 1999 r., co spowodowało pokrycie i przekazanie zaległości z tytułu składek do OFE, a co za tym idzie zmniejszenie bieżących składek o około 1 mld zł;
- wyliczenia odsetek od zaległości z tytułu składek za okresy zaległe – co spowodowało spadek bieżących wpływów z tytułu składek o około 2 mld zł;
- przeksięgowania nienależnych wpłat z rachunku składowego 51 (wpłaty na ubezpieczenia społeczne) na rachunki 52 (wpłaty na ubezpieczenie zdrowotne) i 53 (wpłaty na FP i FGŚP) za okres od 1999 r., co skutkowało zmniejszeniem bieżących wpływów o około 240 mln zł.

Zmiany wywołane wdrożeniem systemu SEKiF w istotny sposób wpłynęły na wysokość przychodów ze składek. Po wyłączeniu powyższych zmian przypis składek wzrósłby w porównaniu z rokiem poprzednim o 3,8%, natomiast dynamika wpływów składek wyniosłaby 2,9%.

Zakres korekt według sald w SEKiF na 31 grudnia 2013 r. przedstawia się następująco:

- zmniejszenie stanu należności (składki) o 187.741 tys. zł, do 21.209.897 tys. zł;
- zwiększenie stanu należności (odsetki od składek) o 10.159.128 tys. zł, do 17.015.171 tys. zł;
- zmniejszenie stanu należności (opłata prolongacyjna) o 289.679 tys. zł, do 84.482 tys. zł;
- zwiększenie stanu należności (opłaty dodatkowe) o 53.219 tys. zł, do 55.166 tys. zł;
- zwiększenie stanu zobowiązań (nierozliczone wpływy na kontach płatników) o 2.251.024 tys. zł, do 2.251.024 tys. zł.

(akta kontroli str. 3563-3589, 3696-3701, 4044-4049)

2.2.3. Organizacja systemu rachunkowości

FUS posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę (zasady) rachunkowości⁹¹. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów⁹². Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników w bazie wewnętrznych aktów prawnych (w intranecie). Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywany jest system informatyczny mySAP ERP z 2010 r.⁹³. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości⁹⁴. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji, pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych i umożliwiał ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowania) sprawozdań budżetowych.

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

(akta kontroli str. 3375-3377, 3454, 3456-3458, 3922-4032, 4034-4038, 4044-4049)

W II półroczu 2013 r. została podjęta decyzja o wdrożeniu nowej wersji programu *Płatnik*. Jedną z przyczyn tej decyzji było wejście w życie z dniem 1 listopada 2013 r. rozporządzenia⁹⁵, zmieniającego wzory, m.in. zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz kody wykorzystywane przy ich wypełnianiu. Wprowadzenie nowych funkcji i usprawnień pozwoli na weryfikację poprawności sporządzonych dokumentów w oparciu o dane już zaewidencjonowane na koncie płatnika składek i na kontach ubezpieczonych w ZUS. Celem tych zmian jest spowodowanie przekazywania do ZUS prawidłowych dokumentów, przyspieszenie obiegu informacji, a tym samym poprawne ewidencjonowanie danych na kontach płatników i ubezpieczonych. W programie *Płatnik* przewidziano mechanizm pobierania danych z ZUS, zapisanych na kontach płatników i ubezpieczonych, co umożliwi płatnikom porównanie i zweryfikowanie swoich baz danych, z tym co jest zapisane w KSI ZUS. Udostępnienie modyfikacji i nowych funkcjonalności realizowane jest w etapach: w lutym 2014 r. udostępniono m.in. *Informację roczną*.

(akta kontroli str. 3922-4032, 4034-4038, 4044-4449)

⁹¹ Polityka rachunkowości – normy wewnętrzne wymienione zostały w pkt I.1.

⁹² Instrukcja obiegu i kontroli dowodów FUS – normy wewnętrzne zostały wymienione w pkt I. 2.

⁹³ Zarządzenie nr 75 Prezesa ZUS z 29 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do prowadzenia rachunkowości.

⁹⁴ Por. przypis 27.

⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 września 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2013, poz. 1101). Rozporządzenie wygłosiło z dniem 31 grudnia 2013 r.

2.2.4. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

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

(akta kontroli str. 3375-3377, 3456-3458, 3922-4032, 4034-4038, 4044-4049)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

2.3. Wykonanie przychodów i wydatków

2.3.1. Realizacja zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy

Opis stanu
faktycznego

Wykonanie zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy zamknęło się w 2013 r. kwotą 180.352.299 tys. zł, co stanowi 98,7% kwoty określonej w planie po nowelizacji i jednocześnie było wyższe o 5,4% od wykonania tych zadań w 2012 r. Złożyła się na to suma kosztów wykonania według zmienionego planu finansowego następujących zadań (w nawiasie wskaźnik wykonania planu):

- emerytury – 118.709.469 tys. zł (98,9%);
- renty – 39.911.470 tys. zł (99,9%);
- dodatki do emerytur (rent)⁹⁶: – 5.271.878 tys. zł (99,5%);
- zasiłki chorobowe – 8.499.170 tys. zł (97,3%);
- pozostałe zasiłki i świadczenia – 7.779.589 tys. zł (91,5%);
- prewencja rentowa – 177.095 tys. zł (96%);
- prewencja wypadkowa – 3.628 tys. zł (98,3%).

W drugim półroczu 2013 r. podjęto prace nad przygotowaniem zmienionego planu finansowego, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej. Do tego planu ZUS przyjął, zgodnie z dyspozycją Ministra Finansów, wskaźniki makroekonomiczne dla 2014 r.⁹⁷

(akta kontroli str.14-16, 79-83, 961-974, 4050-4059)

2.3.2. Stan Funduszu

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 stycznia 2013 r. stan FUS wynosił (minus) 18.984.314 tys. zł, tj. był o 2.316.800 tys. zł (13,9%) niższy od stanu na dzień 1 stycznia 2012 r. W ustawie budżetowej stan FUS zaplanowano na kwotę (minus) 17.291.606 tys. zł, zatem stan Funduszu był niższy o 1.692.708 tys. zł (9,8%) od zaplanowanego. W ustawie budżetowej po zmianach zapisano stan osiągnięty w dniu 1 stycznia 2013 r., który obejmował:

- środki pieniężne – 9.206 tys. zł., w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2012 r. nastąpił spadek o 3.986 tys. zł (o 30,2%); w porównaniu z ustawą budżetową stan środków był niższy o 3.986 tys. zł (o 30,2%);
- należności – 7.455.640 tys. zł; tym samym odnotowano wzrost o 1.353.788 tys. zł (o 22,2%) w porównaniu ze stanem osiągniętym w dniu 1 stycznia 2012 r.; w porównaniu z ujętym w ustawie budżetowej stan należności był niższy o 14.613 tys. zł (o 0,2%);
- zobowiązania – minus 26.449.160 tys. zł, głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa (18.877.546 tys. zł), dotacji z budżetu państwa ze środków roku następnego (1.881.090 tys. zł) i zobowiązań wobec OFE (1.418.406 tys. zł).

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2013 r. był zgodny z planem finansowym po zmianach. W porównaniu z pierwotnym planem, uległ pogorszeniu o 1.692.708 tys. zł, tj. o 9,8%. Pogorszenie

⁹⁶ Pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie.

⁹⁷ Plan finansowy FUS, przed nowelizacją ustawy budżetowej, realizowany był w roku 2013, który charakteryzował się następującymi wskaźnikami makroekonomicznymi: średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – 100,9%; średnioroczny emerycki wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – 101,1%; wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – 103,5%; wskaźnik zmiany zatrudnienia w gospodarce narodowej – 100,1%; stopa bezrobocia – 13,4%; średnioroczna stopa procentowa operacji otwartego rynku – 4,6%. Dane z komunikatów Prezesa GUS z 15 stycznia i 11 lutego 2014 r., Informacji i opracowania statystycznego GUS pn. *Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w I – III kw. 2013 r.* oraz ZUS.

sytuacji gospodarczej w drugim półroczu 2012 r. wpłynęło na niższe niż zakładano wpływy ze składek. Spowodowało to konieczność zwiększenia zobowiązań o 3.666.602 tys. zł (o 16,1%), głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa o 3.000.000 tys. zł (18,9%). Ponadto osiągnięte zobowiązania były wyższe od zapisanych w pierwotnym planie o 1.674.109 tys. zł (o 6,8%). Z kolei należności wzrosły 1 stycznia 2013 r. o 1.353.788 tys. zł (o 22,2%) w stosunku do analogicznego stanu z 2012 r., a w porównaniu z pierwotnym planem na 2013 r. odnotowano wzrost o 0,2%.

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2013 r. wyniósł (minus) 31.884.620 tys. zł, czyli był niższy o 12.900.306 tys. zł (o 68%) od stanu w dniu 1 stycznia 2013 r. W porównaniu z ustawą budżetową – (minus) 21.309.771 tys. zł, osiągnięty stan był niższy o 10.574.849 tys. zł (o 49,6%), a od planu w ustawie budżetowej po zmianach niższy o 4.140.831 tys. zł (o 14,9%). Stan Funduszu na koniec 2013 r. obejmował:

- środki pieniężne – 1.076.036 tys. zł, wzrost o 1.066.830 tys. zł, tj. o około 116 razy, w porównaniu ze stanem z 1 stycznia 2013 r.; stan był wyższy o 1.062.844 tys. zł, tj. o około 81 razy od stanu według pierwotnej ustawy budżetowej (13.192 tys. zł) oraz o 1.056.573 tys. zł, tj. o około 54 razy wyższy niż w znowelizowanym planie finansowym;
- należności – 6.156.074 tys. zł, spadek o 1.299.566 tys. zł, tj. o 17,4% w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2013 r.; z kolei w stosunku do pierwotnej ustawy budżetowej (7.837.851 tys. zł) był niższy o 1.681.777 tys. zł, tj. o 21,5% oraz niższy o 1.767.517 tys. zł, tj. o 22,3% w stosunku do znowelizowanego planu finansowego. Złożyły się na nie:
 - składki na ubezpieczenia społeczne oraz ich pochodne⁹⁸ – 3.561.278 tys. zł;
 - wypłaty świadczeń pierwszych terminów stycznia 2013 r. – 2.237.685 tys. zł;
 - pozostałe należności⁹⁹ – 357.111 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 39.116.730 tys. zł, w tym głównie z tytułu pożyczki z budżetu państwa – 30.877.546 tys. zł, dotacji z budżetu państwa ze środków roku następnego – 1.939.150 tys. zł, składek na ubezpieczenie społeczne – 2.251.072 tys. zł i składek na ubezpieczenie zdrowotne od wypłaconych świadczeń – 1.220.591 tys. zł.

W porównaniu ze stanem na początku 2013 r., kwota zobowiązań FUS wzrosła o 12.667.570 tys. zł, tj. o 47,9%, natomiast w porównaniu z ustawą budżetową – wyższa o 9.955.916 tys. zł, tj. o 34,1%, a o 3.429.887 tys. zł tj. o 9,6% większa od kwoty ujętej w ustawie budżetowej po zmianach. Wzrost zobowiązań w odniesieniu od planu po zmianach wynikał przede wszystkim ze zwiększenia stanu zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów na kontach płatników. Natomiast wzrost w 2013 r. wynikał głównie z otrzymania pożyczek z budżetu państwa.

Należności Funduszu na koniec 2013 r. były o 1.767.517 tys. zł niższe od przewidzianych w planie i zmniejszyły się w ciągu 2013 r. o 1.299.566 tys. zł, w wyniku udziału (w rezultacie wdrożenia SEKiF) w ogólnej kwocie należności kwot należności z lat wcześniejszych (od 1999 r.) i objęcia ich odpisem aktualizującym (szczegółowe wyjaśnienia zawarto w pkt 3 wystąpienia).

(akta kontroli str. 1501-1652, 4050-4059)

2.3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Zarządzanie aktywami FUS w 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

Wartość nominalna portfela aktywów FUS na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiła 9.204 tys. zł, w tym 5.404 tys. zł na rachunkach w bankach oraz 3.800 tys. zł na depozytach bankowych i w bankowych papierach wartościowych. W 2012 r. dokonano lokat na kwotę 266.969.500 tys. zł, uzyskując z tego tytułu przychód (odsetki) w kwocie 46.945 tys. zł.

Wartość nominalna portfela aktywów FUS na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiła 1.075.952 tys. zł, w tym 70.952 tys. zł na rachunkach w bankach oraz 1.005.000 tys. zł na depozytach bankowych i w bankowych papierach wartościowych.

Ze środków FUS, stanowiących okresowe nadwyżki gromadzone na rachunkach bankowych, Zakład w 2013 r. zawarł 1.022 terminowe lokaty bankowe, w tym: 815 jednodniowych, 12 – dwudniowych, 185 – trzydniowych i 10 – czterodniowych.

⁹⁸ Po pomniejszeniu o dokonane odpisy aktualizujące.

⁹⁹ Jak wyżej.

Kwoty lokat wynosiły od 1.300 tys. zł do 1.000.000 tys. zł¹⁰⁰, z oprocentowaniem w skali rocznej od 1,3% do 4,10%¹⁰¹. Dokonano lokat na łączną kwotę 312.596.700 tys. zł i uzyskano z tego tytułu przychody (odsetki) dla FUS w kwocie 33.884 tys. zł (0,011% kwoty lokat).

Przy lokowaniu wolnych środków FUS przestrzegane były przepisy prawa¹⁰² oraz obowiązujące w tym zakresie wewnętrzne uregulowania¹⁰³.

W 2013 r. dokonano lokat na łączną kwotę o 45.627.200 tys. zł większą niż w 2012 r., uzyskując przychód o 13.061 tys. zł mniejszy.

Lokowanie aktywów a terminowość wypłaty świadczeń

W 2013 r. nie wystąpiły przypadki zagrożeń dla terminowej realizacji wypłat świadczeń w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków FUS. W celu zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia takich zagrożeń Departament Finansów Funduszy zarządza wolnymi środkami FUS i FEP w oparciu o prowadzoną prognozę płynności finansowej, przygotowywaną na podstawie planu finansowego FUS i FEP na dany rok oraz dane historyczne dotyczące kształtowania przepływów pieniężnych w latach ubiegłych. Prognoza jest codziennie aktualizowana o bieżące dane.

Dokonując lokat wolnych środków w 2013 r., Departament Finansów Funduszy działał zgodnie z rekomendacjami Komitetu ds. aktywów finansowych¹⁰⁴, rozporządzeniem¹⁰⁵, procedurą lokowania¹⁰⁶ i zasadami zarządzania aktywami¹⁰⁷.

W 2013 r. w ZUS nie odnotowano przypadków nieterminowego wypłacania świadczeń emerytalnych lub rentowych dla osób uprawnionych z winy ZUS z przyczyn technicznych. Ponadto przez osoby uprawnione do pobierania świadczeń emerytalnych lub rentowych nie były składane zażalenia, skargi bądź reklamacje na sposób dokonywania przez ZUS czynności technicznych dotyczących wypłat świadczeń.

(akta kontroli str. 529-564, 659-736, 792-864, 1395-1406, 1409-1498, 1653-1661, 3911-3921)

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

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

2.3.4. Realizacja przychodów Funduszu

W 2013 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 191.480.886 tys. zł (107,5% planu po nowelizacji) i były o 17.357.740 tys. zł, tj. o 10% wyższe niż w roku poprzednim i o 13.323.103 tys. zł, tj. o 7,5% wyższe od kwoty określonej w planie po zmianach.

Na łączną kwotę przychodów według przypisu złożyły się:

- składki na ubezpieczenia społeczne (przypis) – 128.232.753 tys. zł, tj. o 6.082.819 tys. zł (5%) więcej niż w 2012 r. oraz o 3.448.211 tys. zł, tj. o 2,8% więcej niż w ustawie budżetowej po zmianach;
- dotacja z budżetu państwa – 37.113.910 tys. zł, tj. o 2.406.868 tys. zł (6,1%) mniejsza niż w 2012 r.;
- refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 10.728.472 tys. zł, tj. o 2.547.611 tys. zł (o 31,1%) większa niż w 2012 r. oraz o 158.608 tys. zł (o 1,5%) mniej niż w ustawie budżetowej po zmianach¹⁰⁸;

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

¹⁰⁰ Średnia arytmetyczna wartość lokaty: I kw. – 291 mln zł, II kw. – 294,4 mln zł, III kw. – 291,5 mln zł i IV kw. – 361,9 mln zł.

¹⁰¹ Średnie arytmetyczne oprocentowanie lokaty: I kw. – 2,54%, II kw. – 2,16%, III kw. – 1,50% i IV kw. – 1,75%.

¹⁰² Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 67, poz. 711). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 lutego 2014 r.

¹⁰³ Procedura lokowania środków FUS i FEP, wprowadzona uchwałą nr 70/2009 Zarządu ZUS z 23 grudnia 2009 r., zmieniona uchwałą nr 44/2011 z 19 lipca 2011 r. oraz zarządzeniem nr 63 Prezesa ZUS z 29 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Zasad zarządzania aktywami FRD, FEP, FUS i Zakładu.

¹⁰⁴ Komitet ds. aktywów finansowych powołany został zarządzeniem nr 31 Prezesa ZUS z 18 maja 2010 r.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków FUS (Dz. U. Nr 67, poz. 711). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 lutego 2014 r.

¹⁰⁶ Por. przypis 103.

¹⁰⁷ Zasady zarządzania aktywami finansowymi FRD, FUS, FEP i Zakładu, wprowadzone zarządzeniem nr 63 Prezesa ZUS z 29 kwietnia 2013 r., zmienione zarządzeniem nr 114 z 11 października 2013 r.

- pozostałe przychody (głównie z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat płatników składek) – 12.838.946 tys. zł, tj. o 11.597.888 tys. zł (o 934,5%) więcej niż w 2012 r. i o 10.048.692 tys. zł (o 360,1%) więcej niż przewidziano w ustawie budżetowej po zmianach;
- środki z FRD – 2.500.000 tys. zł, tj. o 387.000 tys. zł (o 13,4%) mniej niż w 2012 r. i zgodnie z pierwotnym planem określonym w ustawie budżetowej na 2013 r.

W latach 2012-2013 udział przypisu składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach (wpływach) FUS ogółem zmniejszył się z 70,2% do 67%, tj. o 3,2 pkt procentowego. Nastąpiło również zmniejszenie udziału dotacji (łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych do OFE) w przychodach (wpływach) z 27,4% do 25%, tj. o 2,4 pkt procentowego, jak również zmniejszenie udziału dotacji budżetowych z 22,7% do 19,4%, tj. o 3,3 pkt procentowego.

Przychody własne FUS (według wpływów), które wyniosły 174.587.249 tys. zł były o 955.307 tys. zł, tj. o 0,6% niższe niż w planie ustawy budżetowej po zmianach. Przychody te (bez dotacji z budżetu państwa), które zrealizowano w kwocie 136.415.279 tys. zł, były natomiast wyższe od zrealizowanych w 2012 r. o 3.943.191 tys. zł, tj. o 3%. W stosunku do kwoty określonej w ustawie budżetowej, przychody te były mniejsze o 5.983.088 tys. zł (o 4,2%) oraz o 1.013.367 tys. zł (o 0,7%) od kwoty wskazanej w ustawie budżetowej po zmianach. Uzyskane w 2013 r. wpływy FUS stanowiły 71,2% kwoty przypisu przychodów w wysokości 191.480.886 tys. zł. Dla porównania należy podać, że w 2012 r. przychody według wpływów wyniosły 132.472.088 tys. zł i stanowiły 76,1% przypisu w wysokości 174.123.146 tys. zł.

Odnotowano niższe przychody (wpływy) od zaplanowanych w ustawie budżetowej w funduszach: emerytalnym – o 2.000.346 tys. zł (o 2,2%), rentowym – o 2.355.929 tys. zł, (o 2,3%); chorobowym o 673.196 tys. zł, (o 5,9%) i wypadkowym o 953.617 tys. zł, (o 14,5%). Z kolei w odniesieniu do ustawy budżetowej po zmianach odnotowano przekroczenie planów w: funduszu emerytalnym – o 534.623 tys. zł (o 0,6%) i funduszu chorobowym – o 262.528 tys. zł (o 2,5%), zaś w funduszu rentowym spadek – o 1.287.357 tys. zł (o 3,7%) i fundusz wypadkowym spadek – o 523.161 tys. zł (o 8,5%).

Podobnie jak w latach ubiegłych, dokonano rozdzielenia składek na ubezpieczenia społeczne według stóp procentowych składek dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń. Ściągalność składek, mierzona stosunkiem kwoty wpływu do przypisu, wyniosła 94,1% i była niższa o 4,9 pkt procentowego od zaplanowanej. Bieżący podział środków wpływających na rachunek w NBP dokonywany był zgodnie z potrzebami płynnościowymi poszczególnych funduszy.

(akta kontroli str.1556-1584, 3696-3701, 4033, 4050-4059)

2.3.4.1. Kredyty i pożyczki

Składki ubezpieczonych, które w 2013 r. wpłynęły do Funduszu w wysokości 120.616.713 tys. zł, pokryły w 66,9% transfery dla ludności (180.171.576 tys. zł). W porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszył się stopień pokrycia składkami transferów o 3,6 pkt procentowego (70,5% w 2012 r.). Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do OFE (10.728.472 tys. zł), stopień pokrycia transferów dla ludności wyniósł 72,9% i był o 2,3 pkt procentowego niższy niż w 2012 r. (75,2%). Wpływy ze składek wyniosły 120.616.713 tys. zł, tj. 99,4% planu, i wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 0,2%.

Dochody FUS nie wystarczyły na pełne pokrycie płynności wydatków na świadczenia. Spowodowało to potrzebę zaciągania kredytów. W 2012 r. zawarto z 5 bankami 9 umów, w związku z którymi banki udostępniły linie kredytowe na łączną kwotę 4 mld zł.

W ramach dostępnych linii kredytowych Fundusz na wypłatę świadczeń pożyzył w 2013 r. 370 mln zł: na podstawie umowy z BGK SA w dniu 12 grudnia 2013 r. – 300 mln zł (spłata 13 grudnia 2013 r.) oraz w dniu 23 grudnia – 70 mln zł (spłata 24 grudnia 2013 r.).

Koszty obsługi kredytów w 2013 r. wyniosły 375 tys. zł, tj. o 1.345 tys. zł (o 78,2%) mniej niż zaplanowano i o 8.839 tys. zł (o 95,9%) mniej od wykonania w 2012 r. Stan zadłużenia z tytułu zaciągniętego kredytu na koniec roku wyniósł 31 tys. zł i kwotę tą stanowią wyłącznie odsetki od wcześniej pobranych kredytów.

FUS otrzymał z budżetu państwa 5 nieoprocentowanych pożyczek na łączną kwotę 12 mld zł. W celu zachowania płynności finansowej Funduszu, do końca roku nie dokonywano spłaty po-

¹⁰⁰ Zwiększenie od 1 stycznia 2013 r. z 2,3% do 2,8% części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE.

życzki. Zadużenie FUS na koniec 2012 r. z tytułu pożyczek zaciągniętych z budżetu państwa wynosiło 18.877.546 tys. zł, a na koniec 2013 r. wzrosło do 30.877.546 tys. zł.

Niedobór funduszu emerytalnego, wyodrębnionego w ramach FUS, uzupełniony został w 2013 r. dodatkowo środkami z FRD w wysokości zapisanej w ustawie budżetowej – 2,5 mld zł.

(akta kontroli str.1411-1494, 3080, 3779, 3869-3898, 4050-4059)

2.3.4.2. Zasilanie z Ministerstwa Finansów

W planie dla części 73 na 2013 r. przewidziano środki finansowe w kwocie 45.491.921 tys. zł, w tym 37.199.401 tys. zł na dotacje i subwencje, będące gwarancją budżetu państwa wypłacalności świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego. Powyższe środki były przekazywane przez Ministerstwo Finansów w comiesięcznych transzach od stycznia do grudnia 2013 r., każdorazowo na podstawie sporządzonego przez Zakład harmonogramu określającego terminy uruchomienia środków budżetowych. Ministerstwo przekazało do ZUS środki budżetowe w kwocie ogółem 45.491.921 tys. zł, na podstawie zapotrzebowani składanych w systemie TREZOR.

(akta kontroli str.3729 – 3763, 3765-3778, 4050-4059)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

2.3.5. Wykonanie wydatków (kosztów) Funduszu

W ustawie budżetowej koszty realizacji zadań (wydatki) Funduszu ustalono na 184.877.228 tys. zł, a w ustawie budżetowej po nowelizacji na 186.917.258 tys. zł. Zrealizowane koszty (wydatki) w kwocie 204.381.192 tys. zł były o 17.463.934 tys. zł (9,3%) większe od kwoty określonej w ustawie budżetowej po zmianach. W porównaniu z 2012 r. były one wyższe o 27.941.246 tys. zł, tj. o 15,8%. Na ogólną kwotę kosztów realizacji zadań Funduszu złożyły się:

- transfery na rzecz ludności – 180.171.576 tys. zł, tj. o 9.258.157 tys. zł (o 5,4%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 2.334.321 tys. zł (o 1,3%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach, z tego:
 - emerytury i renty (łącznie z dodatkami) – 163.892.817 tys. zł, tj. o 7.683.791 tys. zł (o 4,9%) więcej od wykonania w 2012 r. i o 1.378.347 tys. zł (0,8%) mniej niż zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej;
 - pozostałe świadczenia – 16.278.759 tys. zł, tj. o 1.574.366 tys. zł (o 10,7%) więcej niż wykonano w 2012 r. oraz o 955.974 tys. zł (o 5,5%) mniej niż zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej;
- b) wydatki bieżące – 3.614.269 tys. zł, tj. o 338.885 tys. zł (o 8,6%) mniej od wykonania w roku 2012, o 47.376 tys. zł (o 1,3%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej oraz o 9.357 tys. zł (o 0,3%) mniej niż zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej, z tego:
 - odpis na działalność ZUS – 3.430.000 tys. zł, tj. o 335.000 tys. zł (o 8,9%) mniej od wykonania w 2012 r. oraz w 100% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i ustawie budżetowej po zmianach;
 - prewencja rentowa – 177.095 tys. zł, tj. o 4.112 tys. zł (o 2,4%) więcej od wykonania w roku poprzednim, o 7.405 tys. zł (o 4%) mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i w ustawie budżetowej po zmianach;
 - prewencja wypadkowa – 3.628 tys. zł, tj. o 327 tys. zł (o 9,9%) więcej od wykonania w roku poprzednim, o 62 tys. zł mniej niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach;
 - koszt obsługi kredytów – 375 tys. zł, tj. o 8.839 tys. zł (o 95,9%) mniej od wykonania w roku poprzednim, o 39.844 tys. zł (o 99,1%) mniej od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz o 1.345 tys. zł (o 78,2%) mniej od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej po zmianach;
 - wynagrodzenia płatników składek – 3.171 tys. zł, tj. o 515 tys. zł (o 19,4%) więcej od wykonania w 2012 r., o 64 tys. zł mniej od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz o 544 tys. zł (o 14,6%) mniej od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej po zmianach¹⁰⁹;

¹⁰⁹ Głównie z powodu niższego ukształtowania się wydatków na zasiłki chorobowe, macierzyńskie i opiekuńcze, stanowiących podstawę naliczania tych wynagrodzeń.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

- pozostałe zmniejszenia – 20.595.347 tys. zł, tj. o 19.021.974 tys. zł (o 1.209%) więcej od wykonania w 2012 r., o 20.159.104 tys. zł (o 4621,1%) więcej niż zaplanowano w ustawie budżetowej i o 19.807.612 tys. zł (o 2.514,5%) więcej niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach.

Koszty świadczeń emerytalno-rentowych wyniosły 163.892.817 tys. zł i były niższe o 1.378 347 tys. zł (o 0,8%) od zakładanych w planie. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost tych kosztów o 7.683.791 tys. zł (o 4,9%). Z kwoty tej koszty:

- świadczeń emerytalnych wyniosły 118.709.469 tys. zł, z tego: finansowane z funduszu emerytalnego – 116.975.035 tys. zł i z funduszu rentowego – 1.734.434 tys. zł. Koszty emerytur były niższe o 1.325.081 tys. zł (o 1,1%) od planu i wyższe o 5.872.173 tys. zł (o 5,2%) w porównaniu z 2012 r.¹¹⁰;
- rent wyniosły 39.911.470 tys. zł, z tego: finansowane z funduszu rentowego 35.796.434 tys. zł i z funduszu wypadkowego 4.115.036 tys. zł. Były niższe o 26.796 tys. zł (o 0,1%) od planu oraz wyższe o 1.488.464 tys. zł (o 3,9%) w porównaniu do 2012 r.;
- dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie, wyniosły 5.271.878 tys. zł, i były niższe o 26.470 tys. zł (o 0,5%) od planu oraz wyższe o 323.154 tys. zł (o 6,5%) w porównaniu z 2012 r.¹¹¹.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2013 r. wyniosła 1.844,15 zł i była niższa od planowanej o 0,7% oraz wyższa o 5,4% w stosunku do roku poprzedniego. Wynikało to przede wszystkim z przeprowadzenia w marcu 2013 r. waloryzacji wskaźnikiem 104%, której miesięczny skutek wyniósł 526,4 mln zł.

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w 2013 r. ukształtowała się na poziomie 7.332,8 tys. osób (bez osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego) i była niższa od planowanej o 0,2%. Nastąpiło zmniejszenie liczby wypłacanych świadczeń o 42,7 tys. (grudzień 2013 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego), w wyniku stopniowego wydłużania wieku emerytalnego od 1 stycznia 2013 r. oraz ograniczenia możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r.

Koszty pozostałych świadczeń w 2013 r. wyniosły 16.278.759 tys. zł, tj. 94,5% planu i wzrosły w stosunku do 2012 r. o 10,7%. Główną pozycję (52,2%) stanowiły zasiłki chorobowe, których koszty wyniosły 8.499.170 tys. zł, tj. 97,3% planu. Niższy stopień wykonania planu wynikał z niższej niż zakładano liczby dni absencji chorobowej o 2.812 tys. dni (o 2,1%). Jednocześnie kwota wydatków na zasiłki chorobowe wzrosła w stosunku do 2012 r. o 8,6% na skutek wzrostu podstawy obliczania zasiłku w wyniku wzrostu wynagrodzeń oraz wzrostu liczby dni absencji chorobowej finansowanej przez FUS¹¹².

Koszty zasiłków macierzyńskie ukształtowały się na poziomie 4.308.502 tys. zł, tj. 87% planu, i wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 18%. Było to konsekwencją wzrostu liczby dni zasiłku macierzyńskiego w następstwie wydłużenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a także wprowadzenia urlopu rodzicielskiego. Liczba dni zasiłków macierzyńskich wyniosła 55,5 mln i wzrosła w stosunku do 2012 r. o 9,1 mln (o 19,7%)¹¹³.

Koszty obsługi zaciągniętych kredytów, z których Fundusz korzystał w ciągu roku, ukształtowały się na poziomie 375 tys. zł, tj. 21,8% planu, głównie w wyniku niższego niż zakładano stopnia wykorzystania kredytów w ciągu roku.

Na pozostałe zmniejszenia w 2013 r., które ukształtowały się na poziomie 20.595.347 tys. zł, złożyły się w zasadniczej mierze czynniki mające charakter jednorazowy, a wynikające z wdrożenia

¹¹⁰ Niższe od zakładanych koszty wynikały przede wszystkim z niezrealizowania przewidzianych w planie wypłat zawieszonych emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r., których wypłata rozpoczęła się w 2014 r. Skutek finansowy tych wypłat szacowany był na kwotę 826 mln zł.

¹¹¹ Wzrost wypłat dodatków w 2013 r., w stosunku do roku poprzedniego, wynikał głównie z przeprowadzonej w marcu 2013 r. waloryzacji świadczeń oraz z przyrostu liczby osób pobierających dodatki pielęgnacyjne przy emeryturach (o 3%) i rentach rodzinnych wypłacanych z funduszu rentowego (o 1,8%).

¹¹² Liczba dni absencji w 2013 r. wyniosła 130.047 tys. i była wyższa w porównaniu z rokiem poprzednim o 4.840 tys.

¹¹³ Przeciętna wysokość zasiłku macierzyńskiego była niższa w stosunku do roku poprzedniego o 1,4%, co wynika z wprowadzenia urlopu rodzicielskiego, w trakcie którego wysokość zasiłku w 2013 r. wyniosła 60% podstawy wymiaru.

systemu SEKiF, w szczególności: zwiększenie odpisu aktualizującego należności z tytułu składek – o 9.638.197 tys. zł i zwiększenie odpisów aktualizujących należności z tytułu odsetek od składek – o 10.420.031 tys. zł.

Wydatki FUS były realizowane w następujących głównych pozycjach:

- fundusz emerytalny – wydatkowano 116.989.620 tys. zł, w tym emerytury 116.975.035 tys. zł;
- fundusz rentowy – wydatkowano 44.082.960 tys. zł, w tym renty – 35.796.434 tys. zł (81,2%), dodatki do emerytur i rent, pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 5.105.663 tys. zł (11,6%), emerytury przyznane z urzędu zamiast renty – 1.734.434 tys. zł (3,9%) i zasiłki pogrzebowe – 1.267.851 tys. zł (2,9%);
- fundusz chorobowy – wydatkowano 14.041.089 tys. zł, w tym m.in. na zasiłki chorobowe – 7.961.715 tys. zł (56,7%) i macierzyńskie – 4.308.502 tys. zł (30,7%);
- fundusz wypadkowy – wydatkowano 5.241.801 tys. zł, w tym m.in. na renty powypadkowe – 4.115.036 tys. zł (78,5%).

(akta kontroli str. 3524, 3563-3589, 4033, 4050-4059)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

2.3.6. Rzetelność sprawozdań

Kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego FUS Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ), a także miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego FUS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. – Rb-FUS, przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań, wynikających z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań.

Powyższe sprawozdania Zakład przekazał w obowiązujących terminach¹¹⁴.

Zakład dokonał korekty sprawozdania Rb-40 zgodnie z przekazaną z Ministerstwa Finansów mailem uwagą, iż w kolumnie plan wg ustawy budżetowej powinny być dane z ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 27 września 2013 r. W przesłanej pierwszej wersji Rb-40 za IV kw. w tej kolumnie zapisano kwoty z ustawy budżetowej ze stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 1501-1652)

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

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

Zdaniem NIK, niepewność co do rozliczeń z OFE, zgłoszona przez biegłego rewidenta opiniującego sprawozdanie finansowe Funduszu za 2012 r., może rzutować na rzetelność danych przedstawianych w sprawozdaniach o stanie należności i zobowiązań wobec tych funduszy.

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

2.3.7. Fundusze rezerwowe

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego¹¹⁵. W 2013 r. – podobnie jak w latach poprzednich – Zakład nie wyodrębnił tych funduszy. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej¹¹⁶, tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu rentowego, chorobowego i wypadkowego, pomniejszonych o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

Stan środków na rachunkach funduszy odpowiednio na dzień 31 grudnia 2012 r. i 31 grudnia 2013 r., z których powinny być utworzone fundusze rezerwowe, był następujący¹¹⁷:

- Fundusz rentowy – 18.130,53 zł oraz 1.373.250,35 zł;
- Fundusz chorobowy – 11.753,33 zł oraz 268.496,93 zł;

¹¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

¹¹⁵ Art. 55 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹⁶ Jak wyżej – art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2.

¹¹⁷ Dane wstępne, przed badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta.

– Fundusz wypadkowy – 18.210,15 zł oraz 191.547,02 zł.

W grudniu 2012 r. stan środków na rachunkach funduszy kształtował się na poziomie od 0,001% do 0,004% – w relacji do wypłaconych świadczeń za miesiąc styczeń, a w 2013 r. odpowiednio na poziomie od 0,019% do 0,045%.

(akta kontroli str. 1495-1498)

2.3.8. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

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

Planując wydatki FUS w układzie zadaniowym Zakład jako dysponent funduszu wyróżnił dwa zadania. W ramach funkcji 13 Zabezpieczenie społeczne zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne i wspieranie rodzin* i w ramach funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna* zadanie 22.2 *Obsługa administracyjna i techniczna*.

Na realizację zadania 13.2., na które zaplanowano po zmianie ustawy budżetowej 182.694.088 tys. zł wydatkowano 180.352.299 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu. Celem zadania było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych oraz z systemów zabezpieczenia społecznego, zaś miernikiem odsetek wydatków FUS pokrytych z wpływów ze składek. W 2013 r. z wpływów ze składek sfinansowano 65,6% wydatków Funduszu, tj. o cztery dziesiąte punktu procentowego więcej od założonego (65,2%). Wykonanie miernika na poziomie nieznacznie wyższym od planowanego wynikało z niższego, niż zakładano, poziomu wydatków FUS.

Dla monitorowania realizacji podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, którego celem była terminowa realizacja świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego przyjęto miernik, będący relacją kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń w wysokości mniejszej niż 0,01%. W 2013 r. ukształtował się na poziomie mniejszej niż 0,01%.

Założono, iż cel zadania 13.2. zostanie osiągnięty przez następujące działania przypisane do podzadania 13.2.1.:

- a) 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata świadczeń emerytalnych; na realizację działania planowano po zmianach 120.286.967 tys. zł – wydatkowano zaś 118.884.006 tys. zł (98,8% planu). Jako miernik realizacji działania przyjęto liczbę emerytów która w 2013 r. ustalona została na poziomie – 5.095,2 tys. – wyniosła zaś 5.086,5 tys.;
- b) 13.2.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata świadczeń rentowych; na realizację zadania planowano po zmianach 44.984.197 tys. zł – wydatkowano zaś 45.008.811 tys. zł (100,05%); jako miernik realizacji działania przyjęto, liczbę rencistów – 2.370,4 tys. – wyniosła ona 2.367,4 tys.
- c) 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była wypłata świadczeń z ubezpieczenia społecznego należnych w czasie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, macierzyństwem, wypadkiem przy pracy czy śmiercią; na realizację którego planowano po zmianach 17.234.733 tys. zł, wydatkowano zaś 16.278.759 tys. zł (94,45%); jako miernik realizacji działania przyjęto udział wydatków na świadczenia krótkoterminowe w wydatkach na transfery na rzecz ludności, (9,4 %) który wyniósł 9,0%, tj. o 0,4% mniej od planowanego;
- d) 13.2.1.4. *Prewencja i rehabilitacja*, którego celem miało być utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy. Na realizację planowano przeznaczyć kwotę 188.191 tys. zł; jako miernik realizacji działania przyjęto przeciętne wydatki na rehabilitację leczniczą na jedną osobę poddaną rehabilitacji w wysokości 2.299,54 zł. Na rehabilitację wydatkowano 180.723 tys. zł (96,03% planu), zaś przeciętny wydatek na jedną osobę wyniósł 2.273,71 tj. o 25,83 zł mniej od założonego.

Na realizację zadania 22.2. *Obsługa administracyjna* przeznaczono w 2013 r. 3.433.546 tys. zł, z planowanych 3.435.435 tys. zł (99,95% planu po zmianach). Zgodnie z obowiązującymi regula-

cjami¹¹⁸, nie określono dla nich celu i miernika. Środki zostały przeznaczone na działalność ZUS jako dysponenta (w formie odpisu), wynagrodzenia należne płatnikom składek z tytułu wypłacania zatrudnionym świadczeń z ubezpieczenia chorobowego i koszty związane z obsługą kredytów.

(akta kontroli str. 1775-1776, 1778, 1780)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

2.4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2012 r. nie sformułowano wniosków.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2013 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa oraz zgodna z planem finansowym realizacja zadań Funduszu, a także dodatni wynik finansowy osiągnięty na koniec 2013 r.

NIK zwraca jednocześnie uwagę na ujawnione przez biegłego rewidenta, w wyniku badania sprawozdania za 2012 r., ograniczenie ksiąg rachunkowych (księgi pomocnicze służące do ewidencji składek nie spełniały wymogów ustawy o rachunkowości). W II półroczu 2013 r. wdrożono docelowy system prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek – *System Ewidencji Kont i Funduszy*, który umożliwił prowadzenie ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego FEP do projektu ustawy budżetowej na rok 2013, sporządzony został na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministra Finansów w piśmie z 27 lipca 2012 r.¹¹⁹. Projekt planu finansowego FEP Prezes ZUS przekazał Ministrowi Finansów w dniu 17 sierpnia 2012 r.¹²⁰.

Projekt planu finansowego zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 287.853 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 2.812 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 286.251 tys. zł, należności – 3.752 tys. zł, zobowiązania (minus) – 4.962 tys. zł;
- przychody (przypis) – 242.479 tys. zł, z tego: składki – 230.025 tys. zł, pozostałe przychody – 1.285 tys. zł, pozostałe zwiększenia – 11.169 tys. zł;
- koszty realizacji zadań – 255.450 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 250.648 tys. zł, wydatki bieżące – 3.310 tys. zł, pozostałe zmniejszenia – 1.492 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 274.882 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 9.367 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 265.726 tys. zł, należności – 5.755 tys. zł, zobowiązania (minus) – 5.966 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-29)

¹¹⁸ Por. przypis 81.

¹¹⁹ Pismo nr BP6/414/167/AJG/2012/350.

¹²⁰ Pismo nr 990900/0320/7/2012/1. Projekt planu finansowego FEP został sporządzony z uwzględnieniem następujących założeń: wskaźnik ściągłości składek w latach 2012-2016 na poziomie 99%; ubytek składek z tytułu tzw. 30-krotności – 7.775 tys. zł w 2012 r., 7.842 tys. zł w 2013 r., 8.091 tys. zł w 2014 r., 8.438 tys. zł w 2015 r. i 8.837 tys. zł w 2016 r.; średnia roczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe: 6,1 tys. osób w 2012 r., 8,9 tys. w 2013 r., 12,0 tys. w 2014 r., 15,2 tys. w 2015 r., 18,6 tys. w 2016 r.; odpis na działalność Zakładu: 2.266 tys. zł w 2012 r., 3.310 tys. zł w 2013 r., 6.511 tys. zł w 2014 r., 8.248 tys. zł w 2015 r. i 10.091 tys. zł w 2016 r. Wzrost kwoty odpisu w kolejnych latach, jak podano w projekcie, wynika ze wzrostu przeciętnej liczby emerytur pomostowych, których wypłaty obsługuje ZUS. Ponadto założono, że zgromadzone w Funduszu środki pieniężne na koniec 2012 r. pozwolą na pokrycie wszystkich wydatków w latach 2013-2014, natomiast począwszy od 2015 r. konieczne będzie uzyskanie dodatkowych środków w formie dotacji z budżetu państwa na pokrycie wypłat świadczeń z FEP.

Po uwzględnieniu zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów w dniu 2 września 2012 r. zmian do projektów planów FUS i FEP na 2013 r., Zarząd ZUS¹²¹ przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP, FRD na 2013 r. Wprowadzone zmiany w planie FEP w porównaniu z pierwotną wersją dotyczyły:

- zmniejszenia kosztów realizacji zadań – o 1.044 tys. zł (z 255.450 tys. zł do 254.406 tys. zł) w pozycji: wydatki bieżące (z 3.310 tys. zł do 2.266 tys. zł);
- zwiększenie stan funduszu na koniec roku – o 1.044 tys. zł (z 274.882 tys. zł do 275.926 tys. zł) w pozycji: środki pieniężne z 9.367 tys. zł do 10.411 tys. zł.

Projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS¹²². Projekt ten był zgodny z planem w ustawie budżetowej na rok 2013 r.

W ciągu 2013 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym funduszu.

(akta kontroli str. 59-73, 87-89, 112-114)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

3.1. Organizacja systemu rachunkowości

Dla Funduszu Emerytur Pomostowych została opracowana i zatwierdzona do stosowania polityka (zasady) rachunkowości. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywany był system informatyczny mySAP ERP z 2010 r.¹²³

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

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

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego za 2012 r.¹²⁴, które ocenione zostało pozytywnie, stwierdził ograniczenia ksiąg rachunkowych w odniesieniu do zdarzeń dotyczących rozrachunków z płatnikami składek. Księgi pomocnicze służące do ewidencji składek nie spełniały wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków z płatnikami składek. Tym samym brak było możliwości uzgodnienia sald analitycznych z saldami kont syntetycznych prezentowanych w bilansie w pozycji *należności z tytułu składek*, *należności z tytułu pochodnych od składek* i *zobowiązania z tytułu składek*.

W połowie 2013 r. nastąpiło wdrożenie docelowego systemu rozliczeń na kontach płatników składek – Systemu Ewidencji Kont i Funduszy. Obecnie SEKiF obejmuje rozliczenia na wszystkich kontach płatników składek za okresy rozliczeniowe od stycznia 1999 r. Rozliczenia w tym systemie prowadzone są bieżąco, na podstawie deklaracji rozliczeniowych (ZUS DRA), wpłat oraz not

¹²¹ Uchwała nr 48 z 13 września 2012 r.

¹²² Uchwała nr 5/II/2012 Rady Nadzorczej ZUS z 26 września 2012 r.

¹²³ Por. przypis 27.

¹²⁴ Opinia dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rady Nadzorczej ZUS z 15 maja 2013 r.

zaksięgowanych w danym dniu na kontach płatników. Ewidencja w systemie SEKiF opiera się na zaksięgowanych dokumentach i ustalanych na tej podstawie, na koniec każdego dnia, saldach prezentujących niezmienny na dany dzień stan rozliczeń z płatnikami składek, narastająco za okres od 1 stycznia 1999 r. Do grudnia 2013 r., system SEKiF służył do ustalania przychodów z tytułu składek; nie można było w nim ustalać sald rozrachunków z płatnikami składek.

W związku z zakończeniem procesu wdrażania docelowych rozliczeń w SEKiF, Zarząd Zakładu uznał, że sposób prowadzenia ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek w systemie SEKiF, spełnia wymogi ustawy o rachunkowości w zakresie prowadzenia księgi pomocniczej dla księgi głównej. W rezultacie, salda z tytułu składek, odsetek, opłat dodatkowych, opłat prolongacyjnych w księdze głównej, wymagały dostosowania do wartości sald na kontach płatników w systemie SEKiF. Korekty sald w ewidencji księgowej dokonano pod datą 31 grudnia 2013 r.

(akta kontroli str. 3378-3380, 3449-3450, 3502-3504)

3.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

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

(akta kontroli str. 3403)

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

W 2013 r. aktualne były, ujawnione przez biegłego rewidenta w wyniku badania sprawozdania za 2012 r., ograniczenia ksiąg rachunkowych w zakresie prowadzenia rozrachunków z płatnikami składek. NIK odnotowuje działania, eliminujące te ograniczenia.

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

4. Wykonanie przychodów i wydatków

4.1. Stan Funduszu

Na stan Funduszu, który w dniu 1 stycznia 2013 r. wyniósł 295.221 tys. zł (102,6% planowanej kwoty), złożyły się:

- środki pieniężne – 182.042 tys. zł, wyższe o 179.230 tys. zł od kwoty planowanej;
- ulokowane środki finansowe – 114.748 tys. zł, tj. niższe o 171.503 tys. zł (o 59,9%);
- należności – 3.169 tys. zł, niższe o 583 tys. zł (o 15,5%);
- zobowiązania (minus) – 4.738 tys. zł, niższe o 224 tys. zł (o 4,5%).

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2013 r. wynosił 293.629 tys. zł. W stosunku do kwoty zaplanowanej (275.926 tys. zł) był wyższy o 17.703 tys. zł (o 6,4%). Na kwotę tę złożyły się:

- środki pieniężne – 54.122 tys. zł, wyższe o 43.711 tys. zł (o 419,9%);
- ulokowane środki finansowe – 241.034 tys. zł, niższe o 24.692 tys. zł (o 9,3%);
- należności – 6.957 tys. zł, wyższe o 1.202 tys. zł (o 20,9%);
- zobowiązania (minus) – 8.484 tys. zł, wyższe o 2.518 tys. zł (o 42,2%).

W relacji do stanu na początek roku, stan Funduszu zmniejszył się o 1.592 tys. zł (o 0,5%).

(akta kontroli str. 1585, 3433, 3599- 3600)

4.2. Przychody Funduszu

Zaplanowane przychody w wysokości 242.479 tys. zł, zrealizowano w kwocie 236.301 tys. zł. W porównaniu z ustawą budżetową były one niższe o 6.178 tys. zł (o 2,5%), a w stosunku do 2012 r. wyższe o 1.211 tys. zł (o 0,5%).

Na łączną kwotę przychodów, w porównaniu z ustawą budżetową, złożyły się:

- składki według przypisu – 225.462 tys. zł, tj. o 4.563 tys. zł (o 2%) mniej, niż zaplanowano;
- pozostałe przychody (przypis) – 9.374 tys. zł, tj. o 8.089 tys. zł (o 629,5%) większe, niż zaplanowano; złożyły się na nie głównie odsetki od obligacji – 5.391 tys. zł oraz 2.807 tys. zł z tytułu oprocentowania środków na rachunkach: bieżącym i rachunku lokat bankowych;
- pozostałe zwiększenia – 1.465 tys. zł, w tym z tytułu wyceny papierów wartościowych 1.433 tys. zł i pozostałe rezerwy.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

4.3. Koszty

Opis stanu
faktycznego

Koszty Funduszu ustalono w ustawie budżetowej na kwotę 254.406 tys. zł. Zrealizowane koszty wyniosły 237.893 tys. zł, czyli były mniejsze o 16.513 tys. zł (o 6,5%) od planowanych. W porównaniu z 2012 r. wzrosły o 74.815 tys. zł (o 45,9%).

Na ogólną kwotę kosztów, w porównaniu z ustawą budżetową, złożyły się:

- transfery na rzecz ludności – 226.614 tys. zł, tj. o 24.034 tys. zł (o 9,6%) mniejsze niż zaplanowano, z tego 226.568 tys. zł na emerytury pomostowe i 46 tys. zł – pozostałe świadczenia;
- wydatki bieżące (odpis na działalność ZUS) – 2.266 tys. zł (100% wielkości planowanej);
- zwiększenie odpisów aktualizujących należności z tytułu składek – 9.012 tys. zł, tj. o 7.520 tys. zł (o 504%) większe od ustalonych w planie;
- pozostałe zmniejszenia – 1 tys. zł.

Główną pozycją kosztów były emerytury pomostowe wraz z odsetkami za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie. Wyniosły one 226.614 tys. zł i były niższe o 24.033 tys. zł (o 9,6%) od planowanych. Niższe wykonanie wiązało się głównie z niższą o 2,3% kwotą świadczenia, na skutek niższego wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych (104% wobec ujętego w planie 104,4%).

Fundusz w 2013 r. nie otrzymał dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 1585-1598, 3435)

5. Aktywa Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Wartość nominalna portfela aktywów Funduszu Emerytur Pomostowych w dniu 31 grudnia 2012 r. wynosiła 296.795 tys. zł (według wyceny – 296.790 tys. zł), w tym:

- środki finansowe na rachunkach w bankach – 594,56 tys. zł;
- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – 115.000 tys. zł (według wyceny – 114.748 tys. zł);
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – 181.200 tys. zł (według wyceny 181.448 tys. zł).

Wartość nominalna portfela aktywów FEP w dniu 31 grudnia 2013 r. wynosiła 294.674,69 tys. zł (według wyceny – 295.157 tys. zł), w tym:

- środki finansowe na rachunkach w bankach – 917 tys. zł;
- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – 240.558 tys. zł (według wyceny – 241.034 tys. zł);
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – 53.200 tys. zł (według wyceny – 53.205,65 tys. zł).

W 2013 r. wartość nominalna aktywów Funduszu zmniejszyła się o 2.120 tys. zł, (o 0,7 %), zaś wartość aktywów według wyceny zmniejszyła się o 1.633 tys. zł (o 0,6%).

Ze środków FEP, Zakład w 2013 r. zawarł 326 terminowych lokat bankowych, w tym: 225 jednodniowych, 5 – dwudniowych, 58 – trzydniowych, 4 – czterodniowe, 21 – siedmiodniowych, 3 – ośmiodniowe, jedną – 10-dniową, 4 – 14-dniowych, jedną – 30-dniową i 4 – 31-dniowe.

Kwoty lokat wynosiły od 1.900 tys. zł do 111.700 tys. zł¹²⁵, z oprocentowaniem w skali rocznej od 2,36% do 3,66%¹²⁶. Dokonano lokat na łączną kwotę 7.362.800 tys. zł, uzyskując z tego tytułu przychody (odsetki) dla FEP w kwocie 2.506 tys. zł.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FEP przestrzegał obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe¹²⁷ oraz wewnętrzne uregulowania ZUS¹²⁸.

¹²⁵ Średnia arytmetyczna wartości lokaty terminowej: I kw. – 25 mln zł, II kw. – 25,4 mln zł, III kw. – 21,1 mln zł i IV kw. – 18,1 mln zł.

¹²⁶ Średnie arytmetyczne oprocentowanie lokaty terminowej: I kw. – 3,66%, II kw. – 2,97%, III kw. – 2,36% i IV kw. – 2,39%.

¹²⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1656 ze zm.). Art. 34 pkt 1 stanowi, że *Wolne środki FEP mogą być lokowane jedynie na lokatach bankowych, w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa oraz w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546 ze zm.), chyba że Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Zakładu, zezwoli na ulokowanie środków w inny sposób.* Art. 34 pkt 2 wskazuje natomiast że *W zakresie lokowania środków FEP stosuje się odpowiednio zasady lokowania środków FUS, o których mowa w art. 56 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.*

6. Zobowiązania Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2013 r. zobowiązania Funduszu wyniosły 8.484 tys. zł. Złożyły się na nie: rezerwa – 1.072 tys. zł, zobowiązania krótkoterminowe z tytułu podatków i składek od świadczeń – 3.741 tys. zł, z tytułu składek – 3.255 tys. zł oraz pozostałe zobowiązania – 416 tys. zł.

Nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe

(akta kontroli str. 1585, 1588, 3600)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2013 r. aktualne były, ujawnione przez biegłego rewidenta w wyniku badania sprawozdania za 2012 r., ograniczenia ksiąg rachunkowych w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków z płatnikami składek. NIK odnotowuje jednocześnie wyeliminowanie tych ograniczeń.

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

Ocena cząstkowa

7. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego FEP: Rb-33 Rb-40 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań¹²⁹ Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ, przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań, wynikających z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań.

Powyższe sprawozdania Zakład przekazał w obowiązujących terminach¹³⁰.

Zakład w dniu 5 marca 2014 r. dokonał korekty sprawozdania Rb-UZ; pozostałe sprawozdania nie były korygowane.

(akta kontroli str. 1530-1531, 1585-1594, 1615-1626)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK ograniczenia ksiąg rachunkowych FEP, które zauważył biegły rewident opiniując sprawozdanie finansowe za 2012 r., mogły mieć wpływ na rzetelność danych przedstawianych w sprawozdaniach o stanie należności i zobowiązań Funduszu.

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

Ocena cząstkowa

5. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

Planując wydatki FEP w układzie zadaniowym wyróżniono: w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne* zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne i wspieranie rodziny*, a w funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* zadanie 22 *Obsługa administracyjna*.

Na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* przeznaczono 226.614 tys. zł z planowanych w ustawie budżetowej 250.648 tys. zł. Jego celem było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemów zaopatrzenia społecznego. Do monitorowania zadania przyjęto miernik będący relacją udziału wydatków FEP do wpływów ze składek w wysokości 90%. Osiągnięta wartość miernika wyniosła 94,2%, co wynikało z niższego, niż zakładano poziomu wydatków na transfery dla ludności (mniejsza liczba emerytów – 8,3 tys., przy planowanej 8,9 tys.).

Założono, iż cel zadania 13.2. zostanie osiągnięty przez realizację podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, którego celem była terminowa wypłata świadczeń. Jako miernik realizacji podzadania przyjęto relację kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń w wysokości 0,02%. Taka wartość miernika została osiągnięta.

¹²⁸ Por. przypis 103.

¹²⁹ Sprawozdania Rb-N, Rb-UN, Rb-Z sporządzane są łącznie dla funduszy, którymi zarządza Zakład.

¹³⁰ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W ramach funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* zaplanowano realizację zadania 22.2. *Obsługa administracyjna*, do którego zostały przypisane wydatki FEP o charakterze administracyjnym w kwocie 2.266 tys. zł. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami¹³¹ nie określono dla nich celu i miernika. Są to wydatki stanowiące odpis na działalność Zakładu, jako dysponenta Funduszu, związane m.in. z ustalaniem, wymierzaniem i pobieraniem składek na FEP oraz ustalaniem uprawnień i wypłatą emerytur pomostowych.

(akta kontroli str. 1775, 1777, 1778, 1781)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu
faktycznego

Po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2012 r. przedstawiono wniosek dotyczący *kontynuowania prac, w celu wyeliminowania ograniczenia ksiąg rachunkowych Funduszu Emerytur Pomostowych, zmierzających do dostosowania ksiąg pomocniczych, służących do ewidencji składek, do wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rozrachunków Funduszu z płatnikami składek*.

W czerwcu 2013 r. uruchomiono docelową wersję systemu SEKiF, który w zakresie rozliczeń z płatnikami składek, w obszarze zadań FEP, będzie stanowił księgę pomocniczą w rozumieniu ustawy o rachunkowości. Pierwsza aktualizacja stanów rozliczeń dostosowująca zapisy w księdze głównej do zapisów w SEKiF nastąpi na dzień 31 grudnia 2013 r.

(akta kontroli str. 1732, 1743)

V. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2013 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

Projekt planu finansowego FRD na 2013 r. sporządzony został przez ZUS na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów¹³². Przyjęto, że ewentualna kwota niedoboru FUS zostanie sfinansowana m.in. bezzwrotnymi środkami z FRD w kwocie 2.500 tys. zł.

Przekazany przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów w dniu 17 sierpnia 2012 r.¹³³ projekt planu finansowego FRD sporządzono przy uwzględnieniu w dochodach, oprócz składki emerytalnej, wpływów z tytułu prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.

Projekt zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 16.121.243 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 16.093.528 tys. zł; należności – 27.722 tys. zł oraz zobowiązania (minus) – 31 tys. zł;
- przychody – 4.184.771 tys. zł, z tego: wpływy ze składek – 1.559.766 tys. zł; pozostałe przychody – 757.014 tys. zł; wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 1.867.991 tys. zł;
- koszty realizacji zadań (wydatki) – 2.501.202 tys. zł, z tego: wydatki bieżące (własne) – 1.202 tys. zł oraz środki przekazane do FUS – 2.500.000 tys. zł;

¹³¹ Por. przepis 81.

¹³² W piśmie Ministerstwa Finansów z 27 lipca 2012 r. nr BP6/414/167/AJG/2012/350 przekazano wstępną kwotę wydatków dla części 73. Oszacowane zostały przy założeniu, że świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W piśmie przekazano również wskaźniki makroekonomiczne na lata 2012-2016.

¹³³ Pismo nr 990900/0320/7/2012/1.

- stan funduszu na koniec roku – 17.804.812 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 17.775.703 tys. zł; należności – 29.116 tys. zł oraz zobowiązania (minus) – 31 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-29)

Po uwzględnieniu zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów w dniu 2 września 2012 r. zmian do projektu planu FUS na 2013 r., Zarząd ZUS¹³⁴ przyjął projekty planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2013. Wprowadzone zmiany w planie FRD na 2013 r. dotyczyły:

- zwiększenia stanu funduszu na początek roku – o 2.550 tys. zł (z 16.121.243 tys. zł do 16.123.793 tys. zł);
- zwiększenie przychodów – o 371 tys. zł (z 4.184.771 tys. zł do 4.185.142 tys. zł), z tego: w pozycji pozostałe przychody – o 114 tys. zł (z 757.014 tys. zł do 757.128 tys. zł) oraz wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – o 257 tys. zł (z 1.867.991 tys. zł do 1.868.248 tys. zł);
- koszty realizacji zadań (wydatki) – o 2.501.202 tys. zł;
- zwiększenia stanu funduszu na koniec roku – o 2.921 tys. zł (z 17.804.812 tys. zł do 17.807.733 tys. zł).

Projekt planu finansowego FRD został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS.

W ustawie budżetowej na rok 2013, wpływy z tytułu prywatyzacji mienia Skarbu Państwa określono zostały w wysokości 1.868.248 tys. zł.

(akta kontroli str. 38-40, 59-73, 84-86, 115-117)

W 2013 r. plan finansowy FRD nie był zmieniany.

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

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

2.2. Ocena rzetelności ksiąg rachunkowych oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

2.2.1. Organizacja systemu rachunkowości

FRD posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę (zasady) rachunkowości zawierającą wszystkie elementy¹³⁵ określone w ustawie o rachunkowości, w tym prawidłowo opracowany zakładowy plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktury i wzajemnych powiązań i ich funkcji, opis systemu przetwarzania danych i system ochrony danych i ich zbiorów. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Wprowadzona została instrukcja w sprawie kontroli zarządczej. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości zostały powierzone na piśmie Głównemu Księgowemu.

Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywano system informatyczny mySAP ERP 6.0. zainstalowany w 2010 r.¹³⁶

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do nich oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System zapewniał m.in. kontrolę kompletności zapisów i ich poprawności, ciągłość numeracji zapisów w dzienniku, bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych. System umożliwiał udostępnianie ksiąg rachunkowych w postaci elektronicznej, możliwej do odczytu przy pomocy oprogramowania biurowego.

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego za 2012 r.¹³⁷, pozytywnie ocenił prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych FRD.

(akta kontroli str. 3381-3383, 3456-3458, 3522-3523)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

¹³⁴ Uchwała Nr 48 z dnia 13 września 2012 r.

¹³⁵ Art. 10 ustawy o rachunkowości.

¹³⁶ Dokumentacja opisująca system informatyczny została określona w zarządzeniu nr 75 Prezesa ZUS z 19 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w ZUS do prowadzenia rachunkowości.

¹³⁷ Opinia dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 kwietnia 2013 r.

2.2.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

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

(akta kontroli str. 3404)

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

2.3. Wykonanie przychodów i wydatków

2.3.1. Stan Funduszu

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2013 r. wynosił 16.472.364 tys. zł (102,2% planowanej kwoty oraz 128,5% stanu w dniu 1 stycznia 2012 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2012 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 127 tys. zł (529,2% i 1587,5%);
- ulokowane środki finansowe – 16.450.104 tys. zł (102,2% i 128,6%);
- należności – 22.164 tys. zł (80% i 80,5%);
- zobowiązania (minus) – 31 tys. zł (100%).

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2013 r. wynosił 17.656.483 tys. zł (99,2% zaplanowanej kwoty oraz 107,2% stanu w dniu 31 grudnia 2012 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2012 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 158 tys. zł (658,4% i 124,4%);
- ulokowane środki finansowe¹³⁸ – 17.638.003 tys. zł (99,2% i 107,2%);
- należności¹³⁹ – 18.322 tys. zł (62,9% i 82,7%).

Na koniec 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania (na koniec 2012 r. wyniosły 31 tys. zł).

Przedstawione dane wskazują, że stan Funduszu w ciągu 2013 r. zwiększył się o 1.184.119 tys. zł (o 7,2%), z tego: środki pieniężne o 31 tys. zł (o 24,4%) a ulokowane środki finansowe o 1.187.899 tys. zł (o 7,2%). Zmniejszyły się natomiast należności o 3.842 tys. zł (o 17,3%) i zobowiązania o 31 tys. zł.

(akta kontroli str. 3438)

2.3.2. Przychody

W 2013 r. Fundusz osiągnął przychody w wysokości 3.805.007 tys. zł, tj. 90,9% zaplanowanej kwoty i 58,2% przychodów osiągniętych w 2012 r. (6.542.883 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2012 r. w nawiasach):

- wpływy ze składek – 1.497.839 tys. zł (96% i 102%);
- wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 1.722.603 tys. zł (92,2% i 47,8%)¹⁴⁰;
- wpływy z dywidend – 105.986 tys. zł (197,9% i 101,8%),
- pozostałe odsetki – 478.579 tys. zł (193,4% i 99,5%).

Z powyższych danych wynika, że przychody Funduszu były niższe o 9,1% od zaplanowanych. Podstawową przyczyną było uzyskanie o 7,8% niższych przychodów z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa i o 4% niższych wpływów ze składek.

(akta kontroli str. 3438 - 3439)

2.3.3. Koszty

W 2013 r. koszty Funduszu wyniosły 2.620.888 tys. zł, tj. 104,8% zaplanowanej kwoty i 90,8% wykonania w 2012 r. (2.887.501 tys. zł). Główną pozycją były środki przekazane do FUS¹⁴¹ na

¹³⁸ W papierach skarbowych, akcjach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych oraz lokatach bankowych.

¹³⁹ Będące wynikiem zaliczkowego przekazywania składek.

¹⁴⁰ Do FRD przekazywane jest 40% środków uzyskanych w danym roku z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, pomniejszonych o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz reprivatyzacyjny. Kwota przekazanych do FRD środków z tego tytułu była niższa o 145.645 tys. zł od planowanej i o 1.880.164 tys. zł niższa od kwoty przekazanej w 2012 r.

rachunek Funduszu Emerytalnego – 2.500.000 tys. zł (100% zaplanowanej kwoty i 86,6% wykonania w 2012 r.). Ponadto wydatki bieżące (własne) wyniosły 493 tys. zł (41% zaplanowanej kwoty i 98,4% wykonania w 2012 r.) na które złożyły się koszty opłat biur maklerskich, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych i NBP oraz audytora zewnętrznego. Niski poziom wykonania wydatków wynikał, podobnie jak w latach ubiegłych, z mniejszego niż zakładano wolumenu transakcji na akcjach i ponoszonych z tego tytułu prowizji maklerskich. Pozostałe koszty w kwocie 120.395 tys. zł stanowiła strata za zbycie inwestycji oraz aktualizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 3439, 3627)

2.3.4. Aktywa Funduszu

Wartość nominalna aktywów FRD na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 17.394.255 tys. zł (według wyceny – 17.638.161 tys. zł), w tym:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa o wartości nominalnej 14.833.000 tys. zł (wg wyceny - 15.076.906 tys. zł);
- akcje zdematerializowane¹⁴² o wartości 2.561.097 tys. zł;
- środki na rachunkach funduszu w bankach 158 tys. zł.

Wartość nominalna aktywów Funduszu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 15.940.517 tys. zł (16.450.231 tys. zł – według wyceny), w tym:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa o wartości nominalnej 13.661.741 tys. zł (według wyceny 14.171.455 tys. zł);
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe o wartości nominalnej i według wyceny 4.141 tys. zł;
- akcje zdematerializowane 2.274.509 tys. zł;
- środki na rachunkach funduszu w bankach 127 tys. zł.

W ramach środków FRD, Zakład w 2013 r. zawarł umowy na 387 terminowych lokat bankowych. Z ogólnej ich liczby, najwięcej było jednodniowych (281), trzydniowych (76) i siedmiodniowych (13). Kwoty lokat wynosiły od 1.640 tys. zł do 300.000 tys. zł, z oprocentowaniem w skali rocznej od 1,30% do 4,05%. Dokonano lokat na łączną kwotę 65.099.740 tys. zł, uzyskując z tego tytułu przychody (odsetki) w kwocie 13.381 tys. zł. Dla porównania należy podać, że w 2012 r. zawarto 562 terminowe lokaty bankowe na kwotę 125.635.860 tys. zł, uzyskując przychody z tytułu odsetek w kwocie 53.115 tys. zł.

Stopa zwrotu z inwestycji w skali roku całego portfela aktywów Funduszu w 2013 r. wynosiła 3,01%, portfela akcji – 4,49%, a pozostałych aktywów – 2,60%. Dla porównania należy podać, że w 2012 r. wynosiła 10,21%, portfela akcji – 28,10%, a pozostałych aktywów – 7,82%.

Zgodnie z celami polityki inwestycyjnej, w 2013 r. w portfelu FRD przeważały skarbowe papiery wartościowe. Średnioroczny udział tych instrumentów w aktywach wyniósł 83,65%. Stopa zwrotu w tej części portfela wyniosła 2,60%. Niższa niż w 2012 r. stopa zwrotu wynikała głównie ze spadku wyceny posiadanych papierów skarbowych (w 2013 występowały dynamiczne zmiany na rynku tych papierów). Znaczne zaangażowanie Funduszu w krajowe obligacje skarbowe, skutkowało niższą wyceną na koniec 2013 r., co bezpośrednio wpłynęło na stopę zwrotu z całości aktywów. Jednocześnie stopa zwrotu z części akcyjnej wyniosła 4,49%.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FRD dotrzymał obowiązujących w tym zakresie postanowień ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴³, a także przestrzegał wewnętrzne uregulowania ZUS.

(akta kontroli str. 1408, 1654-1657, 1667-1670, 3439-3440, 3442-3443, 3447-3448)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2012 r. w sprawie wykorzystania w 2012 r. środków FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych (Dz. U. z 2012, poz. 950). Akt wygaś z dniem 31 grudnia 2013 r.

¹⁴² Akcje zdematerializowane – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r., poz. 94).

¹⁴³ Art. 63 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Skutkiem realizowanej w 2013 r. polityki inwestycyjnej było uzyskanie stopy zwrotu z inwestycji z całego portfela aktywów FRD na poziomie niższym, niż w roku poprzednim. Wskazywać to może na potrzebę analizy dotychczasowej struktury portfela inwestycyjnego Funduszu.

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

4. Rzetelność sprawozdań

Sprawozdania za IV kwartał 2013 r. o stanie należności Rb-N Rb-UN i zobowiązań Rb-Z, Rb-UZ, Funduszu Rezerwy Demograficznej przekazują obraz należności i zobowiązań, wynikających z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań. Powyższe sprawozdania Zakład przekazał w obowiązującym terminie¹⁴⁴.

W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wykazano papiery wartościowe w kwocie 14.833.000 tys. zł, z tego: krótkoterminowe – 3.175.749 tys. zł (bony skarbowe) i długoterminowe – 11.657.251 tys. zł (obligacje skarbowe). Ponadto wykazano gotówkę i depozyty na żądanie w kwocie 158 tys. zł (środki na rachunku bankowym w NBP).

Na koniec 2013 r. nie występowały należności wymagalne, natomiast pozostałe należności wyniosły 18.322 tys. zł i dotyczyły należności od FUS (z tytułu składek).

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

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań.

(akta kontroli str.1603-1614, 3384, 3392-3394)

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

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

5. Wykonanie zadań

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

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FRD w 2012 r. nie formułowano wniosków.

VI. Monitorowanie i nadzór nad realizacją planów finansowych

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

W zakresie danych finansowych prezentujących poziom realizacji planów finansowych ZUS, Prezes ZUS po upływie każdego miesiąca sprawozdawczego oraz okresowo po każdym kwartale 2013 r. przekazywał Radzie Nadzorczej ZUS informacje w formie *Informacji o sytuacji finansowej FUS, FEP, FRD i ZUS za okres...* oraz kwartalne informacje z wykonania planu finansowego. Prezes ZUS uznał, że nie jest zobowiązany do odrębnego przekazywania wspomnianych informacji Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, zważywszy na sprawowanie funkcji Przewodniczącego Rady Nadzorczej ZUS przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str.529, 533-534, 2732-2744)

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

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

¹⁴⁴ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

Wnioski
pokontrolne

VII. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴⁵ wnosi o:

- podjęcie działań skutkujących zmniejszeniem:
 - wypłacanych przez Zakład odsetek z tytułu nieterminowo przekazywanych składek do otwartych funduszy emerytalnych;
 - liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych;
 - kwot przedawnień należności;
 - odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń;
- wyeliminowanie przypadków niewłaściwego nanoszenia poprawek i korekt na dowodach księgowych w Centrali Zakładu.

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

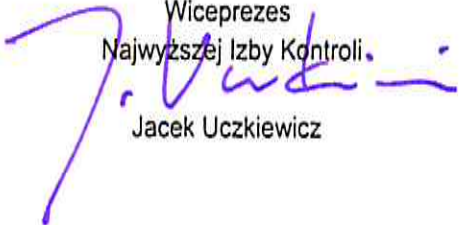
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

¹⁴⁵ Dz. U z 2012 r., poz. 82 ze zm.

