



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.001.05.2016
P/16/001

DEPARTAMENT KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
SEKRETARIAT

Wpłynęło dnia 27.04.2016.
Nr Podpis Korsakiewicz-Kudła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P/16/001. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wykonanie planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz wykonanie planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

1. Tomasz Biczek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99712 z 11 lutego 2016 r.
2. Stanisław Chrzanowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97604 z 20 stycznia 2016 r.
3. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99710 z 10 lutego 2016 r.
4. Monika Kozieł, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97589 z 11 stycznia 2016 r.
5. Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97590 z 11 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 1-10)

Jednostka kontrolowana

Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pani Gertruda Uścińska Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do 11 lutego 2016 r. p.o. Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych była Pani Elżbieta Łopacińska.

(akta kontroli str. 3849-3851)

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

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 73 – ZUS. W ramach części 73 sfinansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, m.in.: dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, składki na ubezpieczenia społeczne, świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone Zakładowi do wypłaty, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. oraz sprawozdań za IV kw. 2015 r.,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r.,
- sprawowanie przez dysponenta części budżetu państwa nadzoru i kontroli w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych².

Zrealizowane w 2015 r. dochody w części 73 – ZUS wyniosły 632.181 tys. zł (122,7%). Wydatki budżetu państwa wyniosły 50.340.404 tys. zł (99,8%).

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia³ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 153).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., NIK stosuje oceny: pozytywną i negatywną. Gdy nie zostaną spełnione kryteria dla oceny pozytywnej lub negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w części 73 w kwocie 50.340.404 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r., sporządzone przez dysponenta części 73⁴. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r. W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej, w zakresie finansowym, ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działanie NIK oceniła jako skuteczne.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Pozytywnie oceniono także skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie dochodów budżetowych

W materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, przekazanych do Ministra Finansów 14 sierpnia 2014 r., zaplanowano w części 73 dochody w kwocie 314.309 tys. zł, głównie z tytułu przekazania za pośrednictwem ZUS 250.000 tys. zł z OFE⁸ oraz 58.398 tys. zł uzyskanych w wyniku likwidacji Funduszu Alimentacyjnego. Zaproponowana kwota dochodów ujęta została w ustawie budżetowej na rok 2015.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁹ zaplanowane dochody zostały zwiększone o 201.005 tys. zł, tj. z kwoty 314.309 tys. zł do kwoty 515.314 tys. zł, z tego w dziale:

- 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – zwiększenie o 199.645 tys. zł, z tego w rozdziale:
 - 75303 *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* – zwiększenie o 199.309 tys. zł,
 - 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS* – zwiększenie o 336 tys. zł,
- 852 *Pomoc społeczna* – zwiększenie o 1.237 tys. zł, z tego w rozdziale:
 - 85212 - *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* – zwiększenie o 29 tys. zł,
 - 85234 *Fundusz Alimentacyjny w likwidacji* – zwiększenie o 1.208 tys. zł,
- 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – zwiększenie o 123 tys. zł, z tego w rozdziale:
 - 85347 *Renta socjalna* – zwiększenie o 89 tys. zł,
 - 85395 - *Pozostała działalność* - zwiększenie o 34 tys. zł.

⁴ O stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23); z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27); z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28); z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE; roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1); sprawozdania finansowe za IV kw. 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

⁶ Oprócz sprawozdań Rb-Z za II i III kwartał, dla których sporządzono korekty. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁸ Art. 111a ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 291). Przekazanie środków za pośrednictwem ZUS na dochody budżetu państwa dotycząco 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 OFE na dochody budżetu państwa.

⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2195).

Zmianę planu dochodów w części 73, w granicach kwot wynikających z powyższej zmiany ustawy budżetowej na rok 2015, zatwierdziła członek Zarządu ZUS p.o. Prezesa ZUS w dniu 30 grudnia 2015 r.

(akta kontroli str. 2394-3432, 3443-3544)

1.2. Realizacja dochodów budżetowych

Zrealizowane dochody w wysokości 632.181 tys. zł i były wyższe od ustalonych w ustawie budżetowej po zmianach o 116.867 tys. zł (o 22,7%), a w porównaniu z 2014 r. (173.310 tys. zł) były wyższe o 458.871 tys. zł (o 264,8%). Uzyskanie wyższych dochodów w 2015 r. spowodowane było głównie z powodu większej niż prognozowano liczby osób, których środki podlegały przekazaniu na dochody budżetu państwa.

W strukturze dochodów największy udział miały dochody w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 566.911 tys. zł (89,7%), które były wyższe od zaplanowanych o 116.149 tys. zł (25,8%). Główną pozycją w tym dziale były dochody w rozdziale 75303 *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* w wysokości 565.174 tys. zł. Były one wyższe od zaplanowanych o 115.865 tys. zł (25,8%). Kwota ta stanowiła zwrot środków wycofanych z OFE¹⁰. Spowodowane zostało to przyjętym trybem ewidencjonowania na subkontach ubezpieczonych 51,5% umorzonych jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE¹¹.

W dziale 852 *Pomoc społeczna* dochody wyniosły 59.639 tys. zł (w 2014 r. – 60.354 tys. zł) i były równe kwocie zaplanowanej (100,0%). Zostały zrealizowane głównie w rozdziale 85234 *Fundusz Alimentacyjny w likwidacji* w kwocie 59.606 tys. zł (w 2014 r. – 60.310 tys. zł)¹².

Ponadto uzyskano dochody w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w kwocie 5.631 tys. zł (w 2014 r. – 5.881 tys. zł), które były wyższe od zaplanowanych o 714 tys. zł (14,5%). Dochody w tym dziale pochodziły głównie ze zwrotów nienależnie pobranych rent socjalnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacanych przez ZUS za okres do 31 grudnia 2008 r. w łącznej kwocie 5.591 tys. zł wraz z odsetkami¹³.

(akta kontroli str. 3432-3443, 4157-4478, 2916-3090)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym dochodów budżetowych w części 73, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie i zmiany w planie wydatków budżetu państwa

Wydatki w 2015 r. dla części 73 zostały wstępnie określone przez Ministra Finansów na kwotę 39.697.785 tys. zł¹⁴.

W materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, w zakresie części 73 oraz planów finansowych FUS, FEP i FRD na lata 2015-2018, przekazanych przez ZUS do Ministerstwa Finansów 14 sierpnia 2014 r., podano, że opracowano je przy utrzymaniu wstępnej kwoty wydatków przyznanej dla części 73 (39.697.785 tys. zł), z uwzględnieniem założonych wskaźników makroekonomicznych.

W wyniku uzgodnień międzyresortowych planowane wydatki zostały zwiększone o 10.986.564 tys., tj. z kwoty 39.697.785 tys. zł do 50.684.349 tys. zł, z tego w dziale:

- 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – zwiększenie o 10.990.441 tys. zł,
- 851 *Ochrona zdrowia* – zwiększenie o 150 tys. zł,
- 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – zmniejszenie o 4.027 tys. zł.

W takiej samej kwocie (50.684.349 tys. zł) wydatki zostały ujęte w ustawie budżetowej. Stosownie do art. 146 ustawy o finansach publicznych, Prezes ZUS zatwierdził plan dochodów i wydatków budżetu państwa w części 73 – ZUS.

¹⁰ W związku z realizacją art. 111a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

¹¹ Realizacja art. 25-26 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717).

¹² Art. 63 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015, poz. 114, 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).

¹³ Rozdział 85347 – Renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

¹⁴ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Prezesa ZUS z 25 lipca 2014 r. (nr BP6/411/39/DOM/2014/RD-68019).

Minister Finansów decyzją z 14 października 2015 r.¹⁵, w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015, zwiększył o 34.272 tys. zł plan wydatków w części 73 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdział 85347 – *Renta socjalna*, w związku z niedoborem środków na wypłatę rent socjalnych wynikających ze zmiany zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z procentowej na kwotową, na podstawie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw.

W związku z przewidywanymi oszczędnościami w części 73 Zarząd ZUS, w dniu 24 listopada 2015 r.¹⁶, podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w następujących działach:

- 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, rozdział:
 - 75309 – *Składki na ubezpieczenia społeczne*, § 4110 – *Składki na ubezpieczenia społeczne*: 190.000 tys. zł,
 - 75310 – *FEP*, § 2430 – *Dotacja z budżetu dla funduszu celowego*: 6.538 tys. zł,
 - 75313 – *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*, § 3110 – *Świadczenia społeczne*: 80.000 tys. zł,
- 851 *Ochrona zdrowia*, rozdział:
 - 85156 – *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, § 4130 – *Składki na ubezpieczenie zdrowotne*: 5.000 tys. zł.

W wyniku zmiany ustawy budżetowej planowane wydatki zmniejszono o 281.538 tys. zł (z 50.684.349 tys. zł do 50.402.811 tys. zł¹⁷), z tego w dziale:

- 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – zmniejszenie o 276.538 tys. zł, z tego w rozdziale:
 - 75309 – *Składki na ubezpieczenia społeczne*: zmniejszenie o 190.000 tys. zł,
 - 75310 – *FEP*: zmniejszenie o 6.538 tys. zł,
 - 75313 – *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*: zwiększenie o 80.000 tys. zł,
- 851 – *Ochrona zdrowia*, w rozdziale 85156 – *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*: zmniejszenie o 5.000 tys. zł.

Zmianę planu wydatków w części 73, w granicach kwot wynikających z powyższej zmiany ustawy budżetowej na rok 2015, zatwierdziła członek Zarządu ZUS p.o. Prezesa ZUS w dniu 30 grudnia 2015 r.

(akta kontroli str. 2394-3544)

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

1. Poniesione w 2015 r. wydatki wyniosły 50.340.404 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. były wyższe o 11.931.699 tys. zł (o 31,1%), głównie z uwagi na zwiększenie dotacji dla FUS na uzupełnienie niedoboru środków.

W strukturze wydatków największy udział (94,7%) miały wydatki w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 47.693.016 tys. zł i były wyższe o 11.817.964 tys. zł (32,9%) od poniesionych w 2014 r. oraz wydatki w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w wysokości 2.457.519 tys. zł, które stanowiły 4,9% ogółu wydatków i były wyższe od poniesionych w 2014 r. o 121.156 tys. zł (5,2%).

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

- a) dotację do FUS (rozdział 75303) – 42.065.654 tys. zł (100%) na uzupełnienie niedoboru środków;
- b) składki na ubezpieczenia społeczne (rozdział 75309) – 2.695.386 tys. zł (98,3%), w tym za osoby przebywające na urlopie wychowawczym, za osoby pobierające zasiłek macierzyński, za nianie, za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem, za które opłacana jest składka emerytalna i rentowa oraz sama składka emerytalna.

¹⁵ Na wniosek p.o. Prezesa ZUS z 4 września 2015 r.

¹⁶ Uchwała nr 46.

¹⁷ Zmiana nie uwzględniała decyzji Ministra Finansów, z 14 października 2015 r., zwiększającej plan wydatków o 34.272 tys. zł w dziale 853.

c) świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty (rozdział 75313) – 2.931.453 tys. zł (98,8%); wydatki na świadczenia zlecone wyniosły 2.908.592 tys. zł, wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń – 22.765 tys. zł, a odsetki – 96 tys. zł. W 2015 r. ZUS wypłacił m.in.:

- 1.477.286 tys. zł z tytułu rent przyznanych inwalidom wojennym i wojskowym, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatanów oraz rent rodzinnych po inwalidach wojennych, wojskowych i kombatanach (przeciętnie miesięcznie dla około 61,9 tys. osób);
- 460.844 tys. zł z tytułu ryczałtów energetycznych (przeciętnie miesięcznie dla około 231,4 tys. osób);
- 206.716 tys. zł z tytułu dodatków kombatanckich¹⁸ (przeciętnie miesięcznie dla około 82,9 tys. osób);
- 376.165 tys. zł z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy dla emerytów i rencistów kolejowych;
- 152.167 tys. zł z tytułu świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej (przeciętnie miesięcznie dla około 69,7 tys. osób).

d) pozostała działalność (rozdział 75395) – 523 tys. zł (97,0%) koszty rent odszkodowawczych wypłacanych osobom poszkodowanym przez żołnierzy wojsk Federacji Rosyjskiej.

Wydatki w dziale 851 – *Ochrona zdrowia* wyniosły w 2015 r. 189.869 tys. zł (95,6% planu). Obejmowały składki na ubezpieczenie zdrowotne osób przebywających na urlopach wychowawczych, osób pobierających renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin, niań oraz osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem. Sfinansowano składki za:

- osoby pobierające renty inwalidów wojennych i wojskowych – 120.313 tys. zł;
- osoby przebywające na urlopach wychowawczych – 57.323 tys. zł;
- nianie – 10.355 tys. zł;
- osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem – 1.878 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 2015 r. były o 3,8% niższe w porównaniu z rokiem poprzednim, głównie w związku ze zmniejszeniem się liczby osób przebywających na urlopach wychowawczych oraz osób pobierających renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin.

Wydatki w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wyniosły 2.457.519 tys. zł (99,8% planu po zmianach) i były wyższe o 121.156 tys. zł (o 5,2%) od wydatków poniesionych w 2014 r. Wydatki te obejmowały m.in.:

- refundacje ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu ubezpieczenia OC i AC (rozdział 85335) – 290 tys. zł;
- wypłaty rent socjalnych (rozdział 85347) – 2.457.228 tys. zł, z czego 2.394.677 tys. zł stanowiły wydatki na wypłatę świadczeń (przeciętnie miesięcznie dla 269,0 tys. osób), 62.471 tys. zł – wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń oraz 81 tys. zł – z tytułu odsetek.

Wydatki na świadczenia wzrosły, w porównaniu z 2014 r., o 5,2%, głównie w związku z waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych oraz wzrostem liczby świadczeniobiorców o 1,3%.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3432-3443, 4157-4478)

2. Dotację w wysokości 42.065.654 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na uzupełnienie środków FUS, w celu zapewnienia terminowej wypłaty świadczeń.

Ponadto wykorzystano dotację na zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS w kwocie 22.765 tys. zł (rozdział 75313 – *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*), co stanowiło 96,5% planu po zmianach i 62.471 tys. zł (rozdział 85347 –

¹⁸ Wraz ze świadczeniami w wysokości dodatku kombatanckiego.

Renta socjalna), tj. 100,0% kwoty planowanej¹⁹. Kwoty te były refundacją poniesionych kosztów zadań w ramach wydatków budżetu państwa we wskazanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3432-3443, 4157-4478)

2.3. Wykonanie planu w układzie zadaniowym

Wydatki w części 73 w 2015 r. podzielono na wydatki związane z finansowaniem systemu ubezpieczenia społecznego i systemu zaopatrzenia społecznego oraz związane z finansowaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wydatki te zostały przypisane do zadań realizowanych w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* i do funkcji 20. *Zdrowie*.

1. Celem zadania 13.2. *Świadczenia społeczne*, na które zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach 50.238.396 tys. zł, było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego. Jako miernik przyjęto wskaźnik ściągłości składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości 98,5%.

Zrealizowana wartość miernika została przekroczona o 0,8 punktu procentowego.

Założono, iż ww. cel zadania 13.2. zostanie osiągnięty przez realizację dwóch działań przypisanych do podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*²⁰ i dwóch działań przypisanych do podzadania 13.2.2. *Świadczenia zlecone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*²¹.

Jako miernik podzadania 13.2.1., na realizację którego prognozowano 44.807.057 tys. zł, przyjęto relację kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń w wysokości 0,02%.

W 2015 r. na świadczenia należne z ubezpieczenia społecznego wypłacono kwotę 44.761.040 tys. zł (99,9% planowanej kwoty), natomiast relacja kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie do kwoty wypłaconych świadczeń wyniosła 0,01%.

Na realizację podzadania 13.2.2., którego celem była terminowa i prawidłowa wypłata świadczeń zleconych, zaplanowano 5.431.339 tys. zł; jako miernik przyjęto relację kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i wypłacie, do kwoty wypłaconych świadczeń oraz założono, iż osiągnie on wartość <0,01%. Na realizację tego podzadania wydatkowano 5.389.494 tys. zł (99,2% planowanej kwoty), zaś wartość miernika ukształtowała się zgodnie z planem. Założono, iż podzadanie to będzie realizowane przez następujące działania:

- a) 13.2.2.1. *Świadczenia finansowane z budżetu państwa*, którego celem było zapewnienie środków należnych osobom uprawnionym. Na realizację zaplanowano 5.345.282 tys. zł, jako miernik przejęto liczbę osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe finansowane z budżetu państwa, a wartość miernika ustalono na 341 tys. osób. Na realizację działania wydatkowano 5.304.256 tys. zł (99,2% planowanej kwoty), świadczenia emerytalno-rentowe sfinansowano dla 338,2 tys. osób, tj. dla 2,8 tys. osób mniej, niż przewidywała wartość miernika;
- b) 13.2.2.2. *Koordinacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń*, ich wysokości i wypłaty, na które zaplanowano po zmianie ustawy budżetowej 86.057 tys. zł. Jako miernik przyjęto relację kosztów obsługi wypłaty świadczeń zleconych do kwoty tych świadczeń w wysokości 1,6%. Na realizację działania wydatkowano 85.238 tys. zł (99,1% planowanej kwoty), oraz zrealizowano przewidywaną wartość miernika.

2. W ramach funkcji 20 *Zdrowie*, zaplanowano realizację zadania 20.1. *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*, na które zaplanowano 198.687 tys. zł, z którego wyodrębniono podzadanie²²:

- 20.1.1. *W Organizacja oraz nadzór nad systemem opieki zdrowotnej*, którego celem miało być zapewnienie prawa do opieki zdrowotnej, przez finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Na realizację podzadania zaplanowano 198.687 tys. zł, wydatkowano zaś 189.869 tys. zł (96,6%). Jako miernik podzadania przyjęto przeciętną miesięczną liczbę osób

¹⁹ Art. 71 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) stanowi, że Prezes ZUS wykonuje zadania powierzone na podstawie innych ustaw odpłatnie, na zasadach określonych w przepisach lub w umowach, albo w porozumieniach zawartych z jednostkami zlecającymi.

²⁰ 13.2.1.5. Wypłacalność świadczeń z FUS, 13.2.1.7. Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne z budżetu państwa za osoby uprawnione.

²¹ 13.2.2.1. Świadczenia finansowane z budżetu państwa, 13.2.2.2. Koordinacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń, ich wysokości i wypłaty.

²² Działanie 20.1.1.9. W Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione.

uprawnionych, za które składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są z budżetu państwa, a wartość miernika ustalono na 178,4 tys. osób. W 2015 r. sfinansowano składki dla około 170,2 tys. osób, tj. o około 8,2 tys. mniej, niż prognozowano.

(akta kontroli str. 2916-3090)

2.4. Monitoring wykonania budżetu państwa oraz planu w układzie zadaniowym

Przebieg wykonania budżetu państwa w części 73 był na bieżąco monitorowany, w tym także w układzie zadaniowym. Na podstawie m.in. posiadanej ewidencji finansowo-księgowej oraz danych statystycznych dokonywano bieżącej oceny stopnia realizacji planu, kwoty wydatkowanych środków, poziomu wykonania mierników, a także identyfikowano przyczyny odchyleń oraz podejmowano działania interwencyjne. W trakcie 2015 r. stwierdzono prognozowany niedobór środków na wypłatę rent socjalnych, będący wynikiem zmiany zasad waloryzacji świadczeń z procentowej na kwotową. W związku z powyższym zwrócono się do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków budżetowych na 2015 r. w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdziale 85347 – *Renta socjalna*, § 3110 o kwotę 34.272 tys. zł, przez przeniesienie środków z rezerwy celowej²³. Ponadto, w wyniku analizy wydatków budżetu państwa, stwierdzono prognozowane oszczędności w dziale 753 i 851. W związku z powyższym Zarząd ZUS podjął decyzję²⁴ o dokonaniu blokady środków w tych działach na łączną kwotę 281.538 tys. zł.

(akta kontroli str. 2394-3544, 3677-3683)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wydatków budżetowych w części 73, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Prezes ZUS jest dysponentem głównym części 73²⁵. Zakład przekazał do Ministerstwa Finansów roczne sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 i roczne sprawozdanie Rb-BZ1²⁶ w obowiązujących terminach. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków w 2015 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 632.180,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wykazane wydatki w kwocie 50.340.402,8 tys. zł były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Kwota wydatków ogółem, wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28, była zgodna z kwotą środków otrzymanych w 2015 r. z Ministerstwa Finansów.

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

Do czasu zakończenia kontroli nie dokonywano korekt sprawozdań.

(akta kontroli str. 2916-3090)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym sporządzania sprawozdań z części 73 budżetu państwa, nie stwierdzono nieprawidłowości.

III. Wykonanie w 2015 r. planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena realizacji *Planu finansowego ZUS na rok 2015*. Zakład w 2015 r. realizował zadania dotyczące świadczeń społecznych oraz dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w *Planie finansowym ZUS na rok 2015*, w *Planie rzeczowo-finansowym działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych*

²³ Decyzja Ministra Finansów z dnia 14 października 2015 r.

²⁴ Uchwała nr 46 z dnia 24 listopada 2015 r.

²⁵ W części 73 nie występują dysponenti II i III stopnia.

²⁶ Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 przekazano w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119), w formie dokumentu elektronicznego przez *Informacyjny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor*. Roczne sprawozdanie Rb-BZ-1 przekazano 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).

w 2015 r. oraz w planie finansowym Centrali na 2015 r., zmian dokonanych w tych planach i ich realizacji,

- analizę efektów rzeczowych wydatków inwestycyjnych,
- ocenę gospodarowania wolnymi środkami,
- ocenę monitorowania przebiegu wykonania planu,
- prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość i rzetelności sporządzenia sprawozdań kwartalnych i rocznych Zakładu (Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-40),
- ocenę wykonania zadań wraz z wykorzystaniem środków unijnych oraz przedkładaniem nadzorującemu ministrowi sprawozdań z przebiegu wykonania zadań.

W 2015 r. w ramach *Planu rzeczowo-finansowego ZUS na rok 2015*, Zakład zrealizował przychody w wysokości 4.126.430 tys. zł (102,9%) i koszty w wysokości 4.003.522 tys. zł (93,6%) uzyskując dodatni wynik finansowy w wysokości 122.948 tys. zł.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2015 r. *Planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2015*.

Uzasadnienie
oceny

W wyniku kontroli 23,3% zrealizowanych kosztów²⁷ stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Zarząd ZUS rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem *Planu*, z zastrzeżeniem dotyczącym wzrostu: liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych, kwoty przedawnionych należności z tytułu składek, liczby wypłaconych przez ZUS odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń, a tym samym niezrealizowania w tej części wniosku NIK, przedstawionego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez Zakład oraz sprawozdania kwartalne Rb-40, Rb-N, Rb-Z (za I i IV kwartał) i Rb-UN. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań oddziałów i Centrali ZUS oraz na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzania ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi zależności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują prawidłowy obraz przychodów, kosztów a także należności i zobowiązań 2015 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (z wyjątkiem sprawozdań Rb-Z za I i IV kw.) a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Stwierdzono, że w badanych 88 dowodach księgowych brak było wskazania daty dokonania operacji gospodarczej co było niezgodne z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości²⁸. Powyższa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej z 15 marca 2016 r. p.o. Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych członek zarządu ZUS stwierdziła, że w Zakładzie w 2015 r. w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Prezes ZUS w dniu 31 marca 2016 r. złożyła korektę tego oświadczenia stwierdzając, iż w ZUS w 2015 r. w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Przyczyną korekty, o której jest mowa wyżej było wyczerpanie limitu środków zaplanowanych w umowie na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatyczne-

²⁷ Bez kosztów wynagrodzeń i ubezpieczeń – 1.431.350 tys. zł, próba 333.505 tys. zł.

²⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).

go ZUS z 9 października 2013 r., zawartej na okres od 11 października 2013 r. do 10 października 2017 r. Deficyt środków z tego tytułu szacuje się na kwotę 35.336,4 tys. zł. W celu zapewnienia realizacji usług związanych z utrzymaniem KSI, Zarząd ZUS na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2016 r. zdecydował o rozpoczęciu postępowania na udzielenie zamówienia uzupełniającego dotychczasowemu wykonawcy usługi. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie rozpoczęto takiego postępowania.

W celu zapewnienia ciągłości usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS w latach następnych, tj. 2017-2021, Zakład rozpoczął w 2015 r. postępowanie o zamówienie publiczne. Niemniej jednak, aby zapewnić optymalny, kompletny i bezpieczny okres przekazania usługi utrzymania KSI nowemu wykonawcy, powinien on być wybrany na 12 miesięcy przed upływem obecnie obowiązującej umowy, tj. do 10 października 2016 r. NIK zauważa, co również podniósł Zarząd ZUS, iż konsekwencjami ewentualnych opóźnień związanych z realizacją ww. postępowania może być brak ciągłości świadczenia usług utrzymania KSI, nieodpowiednia jakość świadczenia tych usług oraz kontynuacja świadczenia usług przez dotychczasowego wykonawcę.

Powyższe ustalenia kontroli wskazują, iż w Zakładzie w 2015 r. mogła w ograniczonym stopniu funkcjonować adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie informatyzacji ZUS.

Wyniki kontroli

1. Proces planowania i zmiany

1.1. Plan finansowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

1.1.1. Plan finansowy ZUS na 2015 r. został sporządzony z uwzględnieniem norm ogólnych²⁹ oraz zasad szczegółowych³⁰. Zakład dotrzymał procedur dotyczących opracowania, zatwierdzenia i przekazania projektu i planu finansowego do Ministra Finansów.

Zarząd ZUS przyjął³¹ *Plan finansowy ZUS na rok 2015*, sporządzony w układzie zgodnym z zaprezentowanym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015. W *Planie* uwzględniono propozycje Ministerstwa Finansów. Określono przychody w kwocie 4.008.646 tys. zł, tj. zgodnej z propozycją Ministerstwa Finansów, przy odpisie z FUS w wysokości 3.430 mln zł (niezmienionym w porównaniu z 2014 r.). Przyjęto koszty w kwocie 4.278.484 tys. zł (zgodne z propozycją MF), w tym wynagrodzenia osobowe w wysokości 2.102.250 tys. zł (niezmienione w porównaniu z 2014 r. i zgodne z propozycją MF). Ponadto przyjęto nakłady na budowę, ulepszenie, zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w wysokości 475.444 tys. zł (wyższe o 157.151 tys. zł od wykonania w 2014 r. i zgodne z propozycją MF). Założenie w projekcie planu niższych przychodów od ponoszonych kosztów spowodowało, iż prognozowany wynik finansowy (strata) był ujemny i wyniósł 269.838 tys. zł. Jednocześnie w projekcie *Planu finansowego ZUS na rok 2015* Zarząd wskazywał na fakt, że nie jest w stanie w dalszym ciągu unieść kosztów obsługi dotychczasowych i nowych zadań, przy zamrożonym od kilku lat funduszu wynagrodzeń – co może doprowadzić do obniżenia poziomu obsługi klientów i ograniczyć rozwój informatyki Zakładu.

Rada Nadzorcza ZUS zatwierdziła 22 września 2014 r. przyjęty przez Zarząd *Plan finansowy ZUS na rok 2015*.

Uchwałą nr 50/X/IV/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r. Rada Nadzorcza ZUS zatwierdziła zmiany do *Planu finansowego ZUS na rok 2015*, przyjęte przez Zarząd ZUS uchwałą nr 46 z dnia 30 września 2014 r. Wprowadzenie już w 2014 r. zmian do planu wynikało z konieczności doprowadzenia do zgodności planu zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą ZUS z planem stanowiącym załącznik do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 przyjętej przez Radę Ministrów i skierowanej do dalszych prac legislacyjnych. Zmiany polegały na zwiększeniu funduszu wynagrodzeń osobowych (o 4.210 tys. zł) oraz pochodnych od tych wynagrodzeń (składek na ubezpieczenie społeczne o 690 tys. zł oraz składek na Fundusz Pracy o 100 tys. zł). Jednocześnie zmniejszono planowane środki na koszty usług pocztowych i bankowych o 5.000 tys. zł. Powyższe zmiany nie miały wpływu na planowane wydatki ogółem i wynik finansowy Zakładu, który był zgodny z planem ujętym w ustawie budżetowej na rok 2015.

²⁹ Dotyczy norm ogólnych wynikających z art. 31 ustawy o finansach publicznych.

³⁰ Dotyczy zasad szczegółowych określonych w rozdz. 7. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych pn. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*.

³¹ Uchwała Zarządu ZUS nr 44 z 12 września 2014 r.

1.1.2. *Plan finansowy ZUS na rok 2015* był trzykrotnie zmieniany przez Zarząd Zakładu i zatwierdzany przez Radę Nadzorczą. Ostatecznie³² zaplanowano: przychody w kwocie 4.010.234 tys. zł (o 1.588 tys. zł wyższe, niż w ustawie budżetowej), koszty w kwocie 4.279.297 tys. zł (wyższe o 813 tys. zł), wynik finansowy minus 269.063 tys. zł (niższy co do wartości bezwzględnej o 775 tys. zł).

W planie przychodów zmiany dotyczyły zwiększenia przychodów z tytułu: obsługi pozostałych świadczeń (o 775 tys. zł) oraz pozostałych przychodów (o 813 tys. zł). W przypadku kosztów zmiany dotyczyły: materiałów i energii (zwiększenie o 613 tys. zł), remontów (zmniejszenie o 600 tys. zł), usług pocztowych i bankowych (zmniejszenie o 7.400 tys. zł), usług telekomunikacyjnych (zmniejszenie o 1.200 tys. zł), pozostałych usług obcych (zwiększenie o 8.000 tys. zł), kosztów ubezpieczeń społecznych w pozycji inne (zwiększenie o 200 tys. zł), kosztów finansowych (zwiększenie o 500 tys. zł) i pozostałych kosztów (zwiększenie o 700 tys. zł). Nie stwierdzono przypadków przeszacowania lub niedoszacowania przychodów (kosztów) z winy Zakładu.

Zmiany planu były legalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i szczegółowych zasad gospodarki finansowej³³ (zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą ZUS i przesłane do Ministra Finansów oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej). Dokonane zmiany w planie na rok 2015 nie zmniejszyły wpłat do budżetu państwa i nie wymagały akceptacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 15-104, 685-686, 1071-1136, 895-965, 1784-1787, 1809-1813, 2266-2275)

Zakład, jako państwowa jednostka organizacyjna, w 2015 r. nie otrzymał dotacji z budżetu państwa³⁴.

(akta kontroli str. 558)

1.2. Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS

W planie rzeczowo-finansowym na 2015 r., na nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, zaplanowano środki w kwocie 475.444 tys. zł.

9 grudnia 2014 r. przyjęty został przez Zarząd ZUS *Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2015 rok*, z podziałem na 5 grup zadań. Także w tym samym dniu zatwierdzone zostały wykazy zadań dla grupy II, III i IV. Zaplanowano 289 zadań, z tego: 9 w grupie I na kwotę 21.270 tys. zł, 132 w grupie II na kwotę 52.245 tys. zł, 110 w grupie III na kwotę 4.000 tys. zł, 3 w grupie IV na kwotę 3.220 tys. zł i 35 w grupie V na kwotę 394.709 tys. zł³⁵.

Plan był zmieniany pod względem liczby zadań i planowanych kwot na zadania. Dokonano w sumie 452 zmian, natomiast planowana kwota ogólna nie uległa zmianie. Plan końcowy, na 31 grudnia 2014 r., przewidywał realizację 420 zadań³⁶, tj. o 45,3% zadań więcej, niż pierwotnie planowano (289). Wprowadzone w 2015 r. r. zmiany polegały m.in. na 261 korektach³⁷ kwot przeznaczonych na realizację zadań, rezygnacji z 30³⁸ zadań oraz wprowadzeniu do planu 159 nowych zadań, a także zmianie nazw (2). W rezultacie, w poszczególnych grupach plan obejmował: w grupie I 12 zadań na kwotę 19.673 tys. zł, w grupie II 165 zadań na kwotę 50.901 tys. zł, w grupie III 212 zadań na kwotę 5.608 tys. zł, w grupie IV 7 zadań na kwotę 4.552 tys. zł oraz w grupie V 24 zadania na kwotę 394.709 tys. zł. W grupie V największej pod względem planowanych kwot (83,0% nakładów) na 35 zadań pierwotnie planowanych: 10 zadań pozostało bez zmian, z realizacji 15 zadań w 2015 r. zrezygnowano, a dla 10 skorygowano kwoty. Suma zadań,

³² Uchwała nr 46/IX/IV/2015 Rady Nadzorczej ZUS z 21 grudnia 2015 r.

³³ Art. 77 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

³⁴ Na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 oraz art. 31 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oraz art. 76 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121-j.t.).

³⁵ Grupa I: zadania budowlane zmierzające do zwiększenia powierzchni netto; grupa II: zadania budowlane niezmiernie do zwiększenia powierzchni netto; grupa III: zakupy maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie niescentralizowanym; grupa IV: zakupy maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie scentralizowanym (dla KSI).

³⁶ Wykazy obejmowały 447 zadań, ale zawierały one 26 zadań z planowaną kwotą 0 zł, z których realizacji wcześniej zrezygnowano lub przeniesiono ich realizację na lata następne: w grupie II 7 zadań, w grupie IV 2 zadania i w grupie V 17 zadań.

³⁷ Niektóre korekty przekraczały o 100% pierwotnie planowane kwoty, a nawet stanowiły ich wielokrotność. Dla niektórych zadań dokonywano korekt wielokrotnie, maksymalnie pięciokrotnie. Niektóre zadania wprowadzano do planu, a następnie z ich realizacji zrezygnowano. Dla niektórych zadań zmniejszano, a następnie zwiększano wysokość planowanych środków.

³⁸ W tym m.in. realizację 15 zadań w grupie piątej przeniesiono na lata następne, a realizację dwóch zadań w grupie drugiej wstrzymano.

z realizacji których zrezygnowano (17) w 2015 r. i nowych zadań (6) w grupie V, stanowiła 65,7% liczby pierwotnie planowanych zadań w tej grupie. Dodatkowo w grupie V dla 5 zadań kwoty ostatecznie planowane stanowiły od 6,2% do 3.286,3% kwoty pierwotnie planowanej. W jednym przypadku (zadanie³⁹ nr 22) 17 lutego kwota zmalała do 7,9 % kwoty pierwotnie planowanej a następnie we wrześniu wzrosła do 95.222,7 tys. zł, co stanowiło 2.674,0% kwoty zmniejszonej. Do planu pierwotnego wprowadzono 6 nowych zadań, przy czym realizację dwóch nowowprowadzonych zadań przesunięto na lata następne. W planie na rok 2014 r. było 17 zadań, które wprowadzono do planu na 2015 r., z tego z siedmiu zadań ponownie zrezygnowano w trakcie 2015 r.

(akta kontroli str. 46-70, 288-551, 687-690, 712-773, 1787-1799, 2294-3210)

1.3. Plan finansowy Centrali ZUS

W planie finansowym Centrali ZUS ustalono przychody w kwocie 412 tys. zł, koszty działalności bieżącej w wysokości 467.685 tys. zł oraz wydatki inwestycyjne w kwocie 411.604 tys. zł. Koszty działalności bieżącej w ciągu roku zwiększono 21 decyzjami do kwoty 575.503 tys. zł, tj. o 23,1%. Zakres zmian dotyczył m.in.: przekazania środków na wynagrodzenia osobowe⁴⁰, w tym na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, zwiększenia środków na składki na ubezpieczenia społeczne z 191 tys. zł do 16.849 tys. zł (14 decyzji), na składki na Fundusz Pracy z 27 tys. zł do 2.401 tys. zł (14 decyzji), zmniejszenia kosztów na zużycie materiałów z 28.588 tys. zł do 14.736 tys. zł (18 decyzji, 48,5%), zmniejszenia środków na inne usługi obce z 17.163 tys. zł do 16.643 tys. zł (6 decyzji), zmniejszenia środków na koszty szkolenia pracowników z 10.925 tys. zł do 5.370 tys. zł (2 decyzje, 50,8%), zwiększenia środków na pozostałe nagrody i odprawy pieniężne z 53 tys. zł do 114 tys. zł (4 decyzje, 115,1%), zmniejszenia środków na ubezpieczenia z 687 tys. zł do 453 tys. zł (jedna decyzja), zwiększenia środków na koszty reprezentacji i reklamy z 1.060 tys. zł do 1.760 tys. zł (jedna decyzja, 66%).

(akta kontroli str. 105-132, 2354-2358)

Plan wydatków inwestycyjnych Centrali zmniejszono w ciągu roku do kwoty 379.317 tys. zł, tj. o 7,8%. Obejmował on budowę i zakup środków trwałych z wydzieleniem pięciu grup zadań. W grupie I nie zaplanowano zadań. W grupie II zaplanowano 4 zadania na kwotę 13.993 tys. zł. W ciągu roku skorygowano zakres zadań budowlanych do 5 i ostatecznie przewidziano na nie kwotę 13.358 tys. zł, tj. mniejszą o 4,5 %. Plan zakupów w III grupie obejmował realizację 6 zadań na kwotę 1.612 tys. zł. Ostatecznie plan obejmował wykonanie 7 zadań na kwotę zmniejszoną do wysokości 1.440 tys. zł, tj. o 10,7%. W grupie IV zaplanowano 3 zadania w dwóch podgrupach: zakup urządzeń poligraficznych oraz środków transportu na łączną kwotę 3.220 tys. zł. W ciągu roku zwiększono liczbę zadań do 7 i ich finansowanie do 4.452 tys. zł dla Zakładu (zwiększenie o 41,4 %), z tego dla Centrali przypisano⁴¹ 865 tys. zł (zmniejszenie o 73,1 %). W grupie V na 2015 r. pierwotnie planowano realizację 35 zadań na kwotę 394.709 tys. zł, w tym dla Centrali 34 zadania z kwotą 392.779 tys. zł. W ciągu roku zmniejszono ich liczbę do 24 z niezmienioną planowaną kwotą, w tym 23 zadania przypisane Centrali i środki w wysokości 363.653 tys. zł (zmniejszenie o 7,7%).

(akta kontroli str. 133-201, 1788-1796, 2311-2318)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym planowania i dokonywania zmian w planie, nie stwierdzono nieprawidłowości. Zdaniem NIK zmiany *Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2015 rok*, szczególnie w grupie V, największej pod względem planowanych kwot, mogły wynikać ze sposobu przeprowadzania zakupów w zakresie usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, w ramach której nastąpiło przekroczenie limitu środków przewidzianych na realizację tej umowy, o czym mowa w pkt. 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2. Wykonanie przychodów Zakładu i Centrali ZUS

2.1. Wysokość i struktura przychodów Zakładu

Opis stanu faktycznego

Zakład w 2015 r. zrealizował przychody wyższe w stosunku do zaplanowanych, lecz niższe niż w 2014 r. Przychody Zakładu wyniosły ogółem 4.126.430 tys. zł (102,9% planu), z czego przy-

³⁹ Modernizacja zasobów ITS Mainframe (45.000 tys. zł, a ostatecznie 95.222,7 tys. zł).

⁴⁰ W dniu 19 grudnia 2014 r. przekazano jedynie środki na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne (1.079 tys. zł). Dopiero decyzją z 19 stycznia 2015 r. zaplanowano 93.796 tys. zł na wynagrodzenia osobowe i 14 decyzjami zwiększono tę kwotę do 99.159 tys. zł.

⁴¹ Część zakupów scentralizowanych przeznaczono i dostarczono do oddziałów, dla których wydzielono środki.

chody planowane w wysokości 4.066.747 tys. zł (101,4% planu) i przychody nieplanowane – 59.683 tys. zł. Uzyskane przychody ogółem były niższe o 7.320 tys. zł (o 0,18%) w stosunku do uzyskanych w 2014 r. Najwyższą pozycję przychodów był odpis z FUS na działalność Zakładu, który zgodnie z ustawą budżetową wyniósł 3.430.000 tys. zł (83,12% przychodów) i był identyczny jak w 2014 r.

Przychody związane z obsługą zadań zleconych w 2015 r. wyniosły 467.075 tys. zł (tj. 109,9% planu) i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. W 2014 r. przychody te wyniosły 468.846 tys. zł (102,7% planu) i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. Na spadek przychodów, w porównaniu z 2014 r. o 1.771 tys. zł (o 0,4%), wpłynęły niższe przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS (w szczególności na OFE).

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

Przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS wyniosły 190.479 tys. zł (102,6% planu). W porównaniu z 2014 r. przychody uzyskane z tego tytułu były niższe o 18.288 tys. zł (o 8,8%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na: ubezpieczenie zdrowotne – 126.475 tys. zł (66,4%); Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 51.460 tys. zł (27,0%) i otwartych funduszy emerytalnych – 12.544 tys. zł (6,6%).

W 2015 r. Zakład uzyskał przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty w kwocie ogółem 276.596 tys. zł (115,5% planu). W porównaniu z 2014 r. przychody uzyskane z tego tytułu były wyższe o 16.517 tys. zł (o 6,4%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu obsługi pozostałych świadczeń, które wyniosły 146.068 tys. zł (138,7% planu). Na ich realizację wpływ miały m.in. przychody uzyskane z tytułu informacji udzielanych komornikom, które wzrosły r/r o ponad 13 %.

Ponadto uzyskano przychody z tytułu obsługi:

- rent socjalnych – 62.756 tys. zł (100,3% planu);
- wypłat zasiłków i świadczeń przedemerytalnych – 27.539 tys. zł (84,9% planu);
- świadczeń na rzecz kombatanów – 24.534 tys. zł (103,9% planu);
- świadczeń tzw. *zbiegowych* realizowanych przez KRUS – 15.699 tys. zł (101,2% planu).

Przychody finansowe w 2015 r. wyniosły 30.260 tys. zł (110,5% planu), w tym planowane 30.235 tys. zł. Złożyły się na nie głównie odsetki, z czego 9.805 tys. zł od długoterminowych papierów wartościowych i 9.574 tys. zł od środków na rachunkach bieżących i rachunkach bankowych lokat krótkoterminowych.

Na pozostałe przychody w kwocie 196.830 tys. zł (156,8% planu) składały się przychody planowane – 137.171 tys. zł oraz nieplanowane – 59.659 tys. zł. Na pozostałe przychody planowane złożyły się głównie: przychody z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych (76.666 tys. zł), wynagrodzenie za terminowe wpłacanie podatku (45.104 tys. zł) i przychody z tytułu dzierżawy oraz najmu budynków i pomieszczeń, a także środków trwałych (3.827 tys. zł). Pozostałe przychody nieplanowane (59.659 tys. zł) zostały uzyskane z tytułu zwrotu środków, w związku z realizacją projektów z udziałem środków unijnych. W 2015 r. rozwiązane zostały także rezerwy (31.503 tys. zł) na nagrody jubileuszowe, jednorazowe odprawy emerytalne, postępowania sądowe, niewykorzystane urlopy pracownicze oraz pozostałe rezerwy oraz dokonane zostały odpisy aktualizujące wartość inwestycji – 3.106 tys. zł. Zdarzenia te znalazły odzwierciedlenie w przychodach ogółem Zakładu, natomiast jako pozycje memorialowe nie spowodowały wpływu środków pieniężnych.

(akta kontroli str. 2171-2249, 2277-2280)

2.2. Realizacja przychodów Centrali Zakładu

Przychody Centrali ZUS zrealizowane zostały w kwocie 770.906 tys. zł⁴². W stosunku do 2014 r. były one wyższe o 138.423 tys. zł (21,9%). Podstawowym źródłem przychodów w 2015 r. był odpis z FUS na pokrycie kosztów działalności Centrali, w części jej przydzielonej – 709.483 tys. zł (92,0% przychodów) oraz pozostałe przychody – 61.423 tys. zł.

⁴² Wraz z odpisem z FUS dla Centrali, a w ujęciu memorialowym – 772.810.555 tys. zł.

Realizacja planowanych⁴³ przychodów (412 tys. zł) wyniosła 1.411 tys. zł (342,5% planu). Ponadto w Centrali, oprócz przypisu z FUS, uzyskano następujące przychody nieplanowane: odsetki uzyskane i zarachowane (722) – 5 tys. zł, inne przychody operacyjne (745) – 482112 tys. zł oraz dotacje związane z realizacją projektów unijnych – 59.525 tys. zł.

(akta kontroli str. 2099, 2356)

2.3. Należności Zakładu

2.3.1. Należności

Na dzień 31 grudnia 2015 r. Zakład nie posiadał należności długoterminowych, podobnie jak w latach poprzednich. Należności krótkoterminowe wynosiły 128.343,7 tys. zł⁴⁴. W porównaniu ze stanem na koniec 2014 r. należności były niższe o 7.933,1 tys. zł (o 5,8%). Złożyły się na nie należności z tytułu dostaw i usług – 11.138,1 tys. zł; inne należności – 95.771,8 tys. zł, należności dochodzone na drodze sądowej – 21.399,3 tys. zł oraz z tytułu podatków, dotacji, cel, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych świadczeń – 34,5 tys. zł. Na należności inne złożyły się głównie należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS – 69.561,8 tys. zł, należności od NFZ z tytułu kosztów poboru składki – 14.293,4 tys. zł oraz rozrachunki z FUS – 9.396,1 tys. zł. Należności krótkoterminowe o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy stanowiły 56,6% należności z tytułu dostaw i usług. Na dzień 31 grudnia 2015 r. stan należności przeterminowanych wyniósł 68.071,6 tys. zł.

W 2015 roku w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych umorzono należności w wysokości 17.368,75 zł, w tym:

- 13.815,33 zł dotyczące należności, w głównej mierze z powodu bezskutecznych postępowań egzekucyjnych wobec wierzycieli. Decyzje o umorzeniu należności były podejmowane na podstawie komorniczych postanowień o nieściągalności, a także zaopiniowane przez radców prawnych,
- 3.553,42 zł dotyczące umorzenia należności z powodu oddalenia powództwa przez Sąd.

W 2015 r. w Zakładzie nie dokonywano odraczania należności, natomiast Zakład rozłożył na raty należności w wysokości 4.143 330,46 zł, w tym:

- 3.950 000,00 zł należności wynikających ze sprzedaży nieruchomości, na podstawie aktów notarialnych,
- 183.668,60 zł kosztów zastępstwa procesowego, które nastąpiło na skutek decyzji dyrektora oddziału w oparciu o przepisy prawa (art. 55-57 ustawy o finansach publicznych) oraz sytuację materialną i rodzinną dłużnika,
- 9.661,86 zł dot. należności od byłych pracowników oddziału, kwota wynika z obciążenia za wyrządzoną szkodę będącą własnością oddziału.

(akta kontroli str. 1756-1759, 2280-2284)

2.3.2. Działania windykacyjne

W okresie objętym kontrolą komórki finansowo-księgowe prowadziły bieżący monitoring rozrachunków z kontrahentami. Po zaksięgowaniu wyciągów bankowych analizowano salda 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 wysyłano wezwania do zapłaty, przynajmniej raz w miesiącu;
- przy braku wpłaty do wystawionego wezwania, komórka finansowo-księgowa przygotowywała dokumentację dla komórki obsługi prawnej, która następnie kierowała sprawę na drogę postępowania sądowego.

⁴³ M.in. przychody ze sprzedaży produktów, zwrotu kosztów egzekucyjnych, zbycia niefinansowych aktywów trwałych, inne przychody operacyjne.

⁴⁴ Należności w układzie bilansowym.

Przykładowo, w wyniku działań windykacyjnych podjętych w styczniu 2016 r., wartość należności przeterminowanych zmniejszyła się o 3.579,8 tys. zł (o 5,3%).

(akta kontroli str. 1756-1758, 2281)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania przychodów, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Gospodarowanie wolnymi środkami Zakładu

Wolne środki ZUS były w 2015 r. lokowane w terminowe lokaty bankowe oraz papiery skarbowe emitowane przez Skarb Państwa zgodnie z obowiązującą procedurą⁴⁵. Transakcji lokacyjnych dokonywano na podstawie rekomendacji wydawanych przez Komitet ds. aktywów finansowych⁴⁶. Zestawienie lokat bankowych ze środków ZUS w 2014 r. zawiera 523 pozycje w 9 bankach. Kwoty lokat kształtowały się w granicach od 2,7 mln zł do 465 mln zł, oprocentowanie od 0,65% do 3,10%, okresy lokowania od jednodobowych do 33-dniowych (jedna lokata). Uzyskane odsetki od lokat wynosiły od 84 zł do 582,1 tys. zł, a liczba lokat w miesiącu wynosiła od 33 do 48. Z tytułu lokowania środków uzyskano odsetki w wysokości 9.684,9 tys. zł.

Departament Finansów Funduszy (DFF) Centrali ZUS przeprowadził kontrolę wszystkich lokat z 2015 r., w trakcie której stwierdzono m.in., że w lokatach z:

1. kwietnia 2015 r. – były niewłaściwe wzory potwierdzenia warunków transakcji⁴⁷. W celu uniknięcia analogicznych przypadków podjęto działania mające na celu ujednolicenie wzoru potwierdzenia zawarcia lokaty we wszystkich bankach, z którymi podjęto w tym zakresie współpracę;
2. czerwca 2015 r. – był niewłaściwy wzór potwierdzenia warunków transakcji. Podjęto działania naprawcze analogicznie, jak w przypadku lokat z kwietnia 2015 r.;
3. grudnia 2015 r. – środki w wysokości 322.600 tys. zł ulokowano w banku, który nie oferował najwyższego oprocentowania (1,44 % zamiast 1,79 %). Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Funduszy było to związane ze sprawdzaniem funkcjonalności Limitu Globalnego i taka sytuacja może mieć miejsce w przyszłości.

Wszystkie nieprawidłowości wyjaśniono i usunięto, bez negatywnego wpływu na rozliczenie lokat.

W 2015 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, jednostki organizacyjne dokonujące płatności przekazywały kierownictwu Zakładu informacje o rzeczywistych wydatkach na dwa dni robocze przed terminem płatności.

Departament Audytu Centrali ZUS, w okresie od 16 marca do 10 kwietnia 2015 r., przeprowadził audyt zarządzania aktywami ZUS przez DFF. Badanie potwierdziło prawidłowość wykonywania zadań w zakresie przychodów i wydatków Zakładu. Potwierdzono, że DFF efektywnie zarządza nadwyżkami finansowymi poprzez zawieranie transakcji lokowania tych środków w depozyty bankowe i obligacje skarbowe. Audytorzy ocenili adekwatność, skuteczność i efektywność systemu kontroli zarządczej. W celu zwiększenia adekwatności badanych procesów wydano zalecenie ustanowienia jednolitego sposobu ustalania wysokości kapitału własnego banków, w których lokowane są nadwyżki finansowe Zakładu. W celu zwiększenia skuteczności badanych procesów wydano zalecenie dokonywania, bez zbędnej zwłoki, aktualizacji bankowych wykazów osób upoważnionych do negocjowania warunków transakcji oraz kart wzorów podpisów pracowników Zakładu upoważnionych do zawierania transakcji dotyczących lokowania nadwyżek środków finansowych.

(akta kontroli str. 2104-2125)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym gospodarowania wolnymi środkami, nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁵ Art. 48 ustawy o finansach publicznych oraz *Zasady zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu*, wprowadzonymi zarządzeniem Nr 29 Prezosa ZUS z 2 czerwca 2014 r., zmienionym zarządzeniem Nr 30 Prezosa ZUS z 29 kwietnia 2015 r.

⁴⁶ Powołany zarządzeniem Nr 31 Prezosa ZUS z 18 maja 2010 r., zmieniony zarządzeniem Nr 24 Prezosa ZUS z 30 marca 2015 r.

⁴⁷ Niezgodne ze wzorami stanowiącymi załączniki do umów o prowadzenie rachunków bankowych, zawartych z trzema bankami.

4. Koszty działalności Zakładu i Centrali ZUS

4.1. Wykonanie kosztów działalności Zakładu

W 2015 r. łączne koszty działalności bieżącej Zakładu (z amortyzacją) wyniosły 4.003.522 tys. zł, (93,6% planu). W porównaniu z 2014 r. koszty zwiększyły się o 11.364 tys. zł (o 0,3%). Struktura kosztów zasadniczo nie uległa zmianie w stosunku do 2014 r.

Największy udział w kosztach miały: wynagrodzenia (52,9%), usługi obce (21,3%) ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,3%), amortyzacja (9,5%) oraz materiały i energia (2,7%). Na koszty działalności Zakładu składały się m.in.:

1. Wynagrodzenia: wyniosły w 2015 r. ogółem 2.118.220 tys. zł (99,8% planu). W porównaniu z 2014 r. nastąpił wzrost kosztów wynagrodzeń o 6.433 tys. zł (o 0,3%). Na wynagrodzenia osobowe w 2015 r. wydatkowano 2.105.620 tys. zł, tj. o 5.692 tys. zł więcej niż w 2014 r.

Zakład właściwie wykonał postanowienia dotyczące wynagrodzeń i wynagrodzeń bezosobowych w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych. Na 2015 r. zaplanowano w uzgodnieniu z Ministrem Finansów środki wyższe⁴⁸ w porównaniu z planem po zmianach na 2014 r. i planu na 2015 r. nie przekroczone.

2. Koszty usług obcych, które wyniosły ogółem 853.449 tys. zł (85,3% planu) były niższe od kwoty zaplanowanej o 146.594 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. wzrosły o 17.259 tys. zł (o 2,1%). Dominującymi były usługi związane z przetwarzaniem danych – 365.718 tys. zł (42,9%) oraz koszty usług pocztowych i bankowych – 271.944 tys. zł (31,9%). Niższe wykonanie planu w zakresie usług obcych dotyczyło m.in.:

- remontów (52,9,0% planu); m.in. w związku z uzyskaniem korzystniejszych niż szacowano ofert od kontrahentów na usługi remontowe, konserwacyjne i serwisowe, mniejszą awaryjnością sprzętu, urządzeń i środków transportowych dzięki sukcesywnemu doposażaniu jednostek w nowe: stacje robocze, drukarki urządzenia wielofunkcyjne oraz samochody, ponowną analizą potrzeb, zmniejszeniem ilości wydruków;
- usług telekomunikacyjnych (45,0% planu); w związku z uzyskaniem korzystnych cenowo warunków umów w zakresie opłat za korzystanie z łączu teletransmisyjnych, kontrolą zasadności prowadzenia rozmów, szerszym wykorzystaniem przez pracowników poczty elektronicznej i telefonii komórkowej;
- usług pozostałych (82,1% planu); w związku z zmniejszeniem kosztów wynajmowania powierzchni biurowych w wyniku zakupu nowych lokali lub całkowitej rezygnacji z kontynuowania wynajmu dodatkowej powierzchni, mniejszymi kosztami dzierżawy urządzeń, w związku z centralnym zakupem sprzętu do drukowania, uzyskaniem niższych niż planowano kosztów w związku z łagodniejszą zimą, ze spadkiem liczby skierowań przez lekarzy orzeczników na dodatkowe badania specjalistyczne osób ubiegających się o świadczenia rentowe, wynegocjowaniem korzystnych stawek za opinie specjalistyczne wydawane przez lekarzy konsultantów, mniejszą potrzebę zakupu odnowień certyfikatów kwalifikowanych do podpisu elektronicznego.

3. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia w 2015 r. wyniosły 453.952 tys. zł (93,6% planu). W porównaniu z 2014 r. koszty z tego tytułu zwiększyły się o 2.538 tys. zł (o 0,6%).

4. Koszty amortyzacji wyniosły 380.827 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. zmniejszyły się o 13.487 tys. zł (o 3,4%). Ich wysokość w 2015 r. była bezpośrednią konsekwencją poziomu realizacji planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, który wykonano na poziomie 60,8%.

5. Koszty materiałów i energii w 2015 r. wyniosły 109.203 tys. zł (77,7% planu). Były niższe od planowanych o 31.410 tys. zł (o 22,3%). W porównaniu z 2014 r. zmniejszyły się o 1.468 tys. zł (o 1,4%). Dominujący wpływ na poziom tych kosztów w 2015 r. miały (tak jak i w latach poprzednich) koszty zużycia energii – 64.579 tys. zł (59,1%). W tym zakresie plan zrealizowano w 82,8%. Oszczędności uzyskano dzięki zawartej z firmą PGE umowie centralnej na dostawę energii elektrycznej oraz korzystnym warunkom atmosferycznym, skutkującym niższym zużyciem energii cieplnej, gazu i oleju.

⁴⁸ Były zgodne z kwotą wynagrodzeń przyjętą w ustawie budżetowej na rok 2015.

6. Podatki i opłaty wyniosły w 2015 r. 53.393 tys. zł (77,3% planu) i stanowiły 1,3% kosztów ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyły się o 2.316 tys. zł (o 4,2%). Dominujący wpływ na poziom wykonania planu miały głównie koszty i różne opłaty związane z działalnością statutową ZUS, w związku z którą Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji publicznej, tj. opłaty i koszty egzekucyjne, sądowe i komornicze zrealizowane w kwocie 21.670 tys. zł (40,6% kosztów podatków i opłat). Niepełne wykonanie planu w zakresie podatków i opłat wynikało z ograniczonej możliwości precyzyjnego oszacowania i zaplanowania przede wszystkim kosztów opłat egzekucyjnych i komorniczych, które ponoszone są na rzecz organów egzekucyjnych. Wpływ na niższe koszty egzekucyjne miały też:

- ustawa abolicyjna⁴⁹ powodująca zawieszenie części prowadzonych postępowań w egzekucji administracyjnej i sądowej w zakresie zaległości za niezapłacone składki na ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r.;
- nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁰, wprowadzająca zmiany w sposobie prowadzenia egzekucji, w zakresie dochodzenia należności w ramach egzekucji własnej Zakładu, co spowodowało zwiększenie liczby spraw prowadzonych w drodze egzekucji własnej, a tym samym zmniejszenie kosztów z tytułu opłat komorniczych.

Wpływ miała również wysokość wpłat na PFRON dokonanych w 2015 r. (19.224 tys. zł). Kwota ta w poprzednim roku stanowiła 36% całości kosztów podatków i opłat. W 2015 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZUS wyniósł 3,16 i wzrósł w porównaniu z 2014 r. o 0,3 pkt procentowego.

(akta kontroli str. 2171-2235, 2250-2265, 2284-2288)

W 2015 r. w Zakładzie wystąpiły jednostkowe przypadki nieterminowych płatności za dostarczone usługi i towary. Nieterminowe płatności wynikały między innymi z opóźnionego wpływu faktur do Zakładu. Termin płatności tych faktur, zgodnie z umową nie był uzależniony od terminu otrzymania faktury, w związku z powyższym Zakład zapłacił naliczone odsetki⁵¹. Zakład nie płacił kar umownych za zamówione towary lub usługi, spowodowanych lokowaniem środków finansowych przez Zakład.

(akta kontroli str. 567-663, 2275-2277)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wykonania kosztów działalności Zakładu, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Wykonanie kosztów działalności Centrali Zakładu

W 2015 r. zaplanowane koszty zrealizowano w kwocie 499.423 tys. zł, co stanowiło 86,8% planu po zmianach. Największymi pozycjami kosztów były: usługi informatyczne – 278.116 tys. zł (95%), wynagrodzenia osobowe pracowników – 106.001 tys. zł (106,9%), usługi remontowo-konserwacyjne⁵² 25.408 tys. zł (39%), usługi pocztowe i bankowe – 27.823 tys. zł (97%), zużycie materiałów⁵³ – 8.050,5 tys. zł (55%), inne usługi obce⁵⁴ – 7.504,5 tys. zł (45%).

(akta kontroli str. 1814-1864, 2069-2070, 2356-2357)

⁴⁹ 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) – utrata mocy 15 stycznia 2015 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 656.

⁵¹ W kwocie 12,46 zł.

⁵² Departament Zarządzania Systemami Informatycznymi nie wykorzystał 20.463,2 tys. zł z 26.207,3 tys. zł zaplanowanych na usługi konserwacyjno-remontowe urządzeń (78%), w tym m.in. 3.055,2 tys. zł z planowanych 8.539,4 tys. zł na serwis urządzeń drukujących. Przyczyną była mniejsza liczba wydruków i korzystnie zawarte umowy. Na usługi napraw i konserwacji biurowych urządzeń drukujących i maszyn poligraficznych w tym Departamencie pierwotnie zaplanowano 22.523,5 tys. zł, zmniejszono w 2015 r. do 8.539,4 tys. zł, a ostatecznie wydatkowano 3.055,2 tys. zł. W DFZ utworzono rezerwę w wysokości 32.656,5 tys. zł. Na rezerwę złożyło się m.in. zwolnienie przez DZSI 18.225,0 tys. zł z zadania *Serwis 3 serwerów Mainframe*, ponieważ zadanie będzie realizowane w ramach zasobów ITS Mainframe oraz 2.965,1 tys. zł w związku z rezygnacją z zadania *Serwis akceleratorów*.

⁵³ Departament Funduszy Zakładu zwiększył rezerwę z 30 tys. zł do 4.352,6 tys. zł w związku z 13 zwolnieniami środków przez jednostki organizacyjne Centrali. Departament Administracyjny wykorzystał 1.844,9 tys. zł z planowanych 2.396,6 tys. zł na zakup materiałów. Pierwotnie dla tego departamentu planowano 13.494,7 tys. zł. Biuro Poligrafii wykorzystało 5.700,5 tys. zł z planowanych 7.312,4 tys. zł.

⁵⁴ Departament Zarządzania Systemami Informatycznymi wykorzystał 1.261,5 tys. zł z planowanych 4.401,1 tys. zł na usługi konsultingowe w związku z korzystnie zawartymi umowami i wycofaniem wniosku na usługi doradcze w zakresie przeprowadzenia przeglądu poziomu dojrzałości organizacji IT. W Departamencie Finansów Zakładu utworzono rezerwę w wysokości 4.256,5 tys. zł, w związku z 10 zwolnieniami środków przez różne jednostki. Również w Departamencie Administracyjnym wykorzystano 745,5 tys. zł z planowanych 1.536,3 tys. zł na inne usługi obce, m.in. usługi transportu zewnętrznego.

Umowa na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS z 9 października 2013 r.

W 2015 r. realizowana była umowa nr 1035478 z 9 października 2013 r. na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS (tzw. umowa utrzymaniowa KSI), której wykonawcą jest spółka Asseco SA. Umowa obowiązuje do 10 października 2017 r. (art. 15 ust. 1). Łączna wartość wynagrodzenia dla wykonawcy usługi nie może przekroczyć⁵⁵ 595.773 tys. zł brutto⁵⁶.

Środki na realizację umowy przyporządkowano do poszczególnych usług, tj.:

- usługi utrzymania – 381.753 tys. zł,
- usługi dodatkowe i jednostkowe zgłoszenia usług serwisowych – 95.940 tys. zł,
- usługa pełnienia funkcji integratora⁵⁷ – 118.080 tys. zł.

Ze wspomnianej kwoty 595.773 tys. zł, wydatkowano łącznie 394.099 tys. zł (w tym w 2013 r. – 30.388 tys. zł, w 2014 r. – 165.925 tys. zł, w 2015 r. – 170.212 tys. zł i w 2016 r.⁵⁸ – 27.575 tys. zł). W latach 2016-2017 zaplanowano wydatkowanie 237.010 tys. zł (w 2016 r. – 126.554 tys. zł i w 2017 r. – 110.456 tys. zł). Suma środków zapłaconych przez ZUS wykonawcy usługi oraz zaplanowanych do wydatkowania w latach 2016-2017 wynosi 631.109 tys. zł. Z powyższego rozliczenia wynika, że w latach 2013-2015 wydatkowano 366.525 tys. zł (61,5% środków przewidzianych w umowie), natomiast łącznie z kosztami poniesionymi już w 2016 r. – 394.099 tys. zł (66,1%). Przekroczenie limitu środków przewidzianych w umowie, wraz z planowanymi wydatkami w latach 2016-2017, na dzień 7 kwietnia 2016 r., oszacowano w ZUS na 35.336 tys. zł.

W przypadku *usług utrzymania* systemu KSI środki wykorzystano szybciej niż zakładano (w ZUS przewiduje się, iż niedobór środków będzie wynosił – 37.927 tys. zł). Także dla *usług dodatkowych i jednostkowo zgłaszanych usług serwisowych* limit wykorzystano szybciej niż zakładano (niemniej jednak, na koniec umowy w ZUS przewiduje się, iż pozostanie kwota 1.608 tys. zł). Z kolei w zakresie *usług integratora* środki wydatkowano nieznacznie wolniej – w ZUS przewiduje się, iż pozostanie kwota 983 tys. zł.

Jako przyczynę szybszego niż planowano wydatkowania środków podano:

- dla *usług utrzymania*: zlecenie nowych dodatkowych usług wynikających z rozwoju KSI, w tym utrzymanie usług portalowych (Replikator/Uszczelka/Interaktywny Płatnik Plus), których koszt miesięczny wynosi ok. 1 mln zł oraz wsparcie w procesie zasilania systemu aktualnego – koszt kwartalny ok. 240 tys. zł;
- dla *usług dodatkowych*: potrzebę zapewnienia utrzymania systemu EPWD⁵⁹ (koszt ok. 38 mln zł); realizacji złożonych projektów wdrożeniowych o znaczącym wpływie na utrzymanie usług (wdrożenie OFE – koszt ok. 7 mln zł, Interaktywnego Płatnika Plus I, II i III etap – koszt ok. 15 mln zł); bieżącego dostosowania KSI do zmian Usług IT oraz zmian organizacyjnych ZUS (koszt ok. 14 mln zł).

Członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Operacji i Eksploatacji Systemów wyjaśnił m.in., że problem nadzoru nad umową utrzymaniową KSI, w tym deficytu jej budżetu, istniał już przed rozpoczęciem przez niego pracy w ZUS (16 lutego 2015 r.).

Stan realizacji umowy utrzymaniowej KSI za I półrocze 2015 r. omawiany był na posiedzeniu Rady Koordynacyjnej ds. umowy utrzymaniowej w dniu 10 lipca 2015 r. Na spotkaniu, z udziałem przedstawicieli wykonawcy usługi Asseco SA., podsumowano stan realizacji umowy, ze wskazaniem na przekroczenie limitu środków przewidzianych na świadczenie usług utrzymania (o 41.465 tys. zł) i potrzebę zaplanowania wydatków dla usług dodatkowych (17.445 tys. zł) oraz niewykorzystanie funduszy integratora (816 tys. zł). Ponadto dokonano przeglądu realizacji usług dodatkowych i zadań wynikających z pełnienia roli integratora.

⁵⁵ Art. 12 ust. 11 umowy: zmiany umowy ani udzielane zlecenia nie mogą powodować wzrostu wartości usług świadczonych na podstawie umowy, określonej w art. 7 ust. 3.

⁵⁶ Art. 7 ust. 3 umowy.

⁵⁷ Podstawowym zadaniem integratora jest ocena możliwości i wpływu wdrożenia w środowisku produkcyjnym produktów projektów realizowanych w ramach umów rozwojowych.

⁵⁸ Stan na 7 kwietnia 2016 r.

⁵⁹ Elektroniczna Platforma Wymiany Danych.

Informacja o stanie realizacji umowy utrzymaniowej KSI była prezentowana na Zespole Rady ds. strategicznych i ekonomiczno-finansowych ZUS w dniu 16 listopada 2015 r. – przekroczenie limitu środków oszacowano wówczas na 38.869 tys. zł. Dodatkowo wskazano na możliwość zredukowania wydatków, przez przejście obowiązków eksploatacyjnych w obszarze jednej z aplikacji przez pracowników ZUS. Wśród działań na najbliższą przyszłość wymieniono m.in.:

- przegląd umowy pod kątem wprowadzenia oszczędności (zidentyfikowanie możliwości rezygnacji lub ograniczenia zakresu usług);
- formalne wprowadzenie zmian (w tym ustalenie wynagrodzenia za ograniczony zakres usług);
- zidentyfikowanie potrzeb w zakresie zleceń usług dodatkowych (tylko niezbędne i w minimalnym zakresie dla realizacji obowiązków ustawowych).

Powyższą informację omówiono na posiedzeniu Rady Nadzorczej ZUS w dniu 21 grudnia 2015 r. Kolejny raz informację o wykorzystaniu środków na realizację umowy utrzymaniowej KSI omawiano na posiedzeniu Zarządu ZUS w dniu 20 stycznia 2016 r. Podano wówczas, że przekroczenie limitu wyniesie 38.246 tys. zł, przez co zabraknie środków na realizację usług utrzymania i usług dodatkowych. Dla zapewnienia realizacji ww. usług, Zarząd ZUS zdecydował m.in. o wszczęciu działań związanych z identyfikacją potrzeb w zakresie usług dodatkowych oraz rozpoczęciu postępowania uzupełniającego (w trybie niekonkurencyjnym)⁶⁰ do umowy utrzymaniowej KSI. Do czasu zakończenia kontroli Zakład nie rozpoczął takiego postępowania.

Członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Operacji i Eksploatacji Systemów dwukrotnie, tj. 13 października 2015 r.⁶¹ i 10 listopada 2015 r.⁶², zwracał się do dyrektora Departamentu Audytu (DAU) o przeprowadzenie zadania audytowego, obejmującego zlecenie zadań w ramach umowy utrzymaniowej KSI, wpływających na zwiększenie przewidzianego wynagrodzenia dla wykonawcy oraz ryzyko przekroczenia limitu środków na realizację umowy. Dyrektor DAU odmówił realizacji zadania z uwagi na brak dostępnych zasobów osobowych⁶³. Ponadto p.o. Prezesa ZUS Pani E. Łopacińska⁶⁴ poinformowała, że uważa przeprowadzenie audytu za niecelowe wskazując, iż nie przyniesie on oczekiwanych rezultatów w zakresie doskonalenia modelu zarządzania zmianami w umowie, ze względu na rozwiązania przyjęte i funkcjonujące w Zakładzie (przypisanie odpowiedzialności i obowiązujące procedury wewnętrzne).

Postępowanie dla zapewnienia ciągłości i jakości świadczenia usług utrzymania KSI w latach 2017-2021

Dla zapewnienia ciągłości usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS w latach 2017-2021, a także realizując wniosek NIK, po kontroli przeprowadzonej w Centrali ZUS w 2014 r.⁶⁵, w sprawie *podjęcia działań zapewniających warunki do przeprowadzania w trybie konkurencyjnym postępowań na zakup usług informatycznych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemów emerytalno-rentowych*, Zakład w 2015 r. rozpoczął działania w celu dokonania wyboru nowego wykonawcy tej usługi⁶⁶, tj.:

- 25 września 2015 r. nastąpiło opublikowanie ogłoszenia o przetargu nieograniczonym;
- 9 października 2015 r. wpłynęły do ZUS odwołania 3 oferentów. Odwołujący się zarzucili ZUS: dokonanie opisu warunków ubiegania się o udzielenie zamówienia w sposób naruszający zasadę równego traktowania wykonawców (zasadę uczciwej konkurencji)⁶⁷ oraz dokonanie opisu w sposób nadmiernie nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia⁶⁸; określenie

⁶⁰ W postępowaniu o zamówienie publiczne na wybór oferenta usługi utrzymaniowej KSI w 2013 r. Zamawiający przewidział możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego (art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. w wysokości nie większej niż 50% wartości zamówienia podstawowego).

⁶¹ Pismo znak: UNP 2015-00106022.

⁶² Pismo znak: UNP 2015-00121667.

⁶³ Odpowiedź w piśmie z 29 października 2015 r. (znak: UNP 2015-00114261).

⁶⁴ Pismo z 5 lutego 2016 r. (znak: 994900/040/8/2016).

⁶⁵ P/14/001 Stosowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustawowych procedur w odniesieniu do wybranych postępowań w obszarze zamówień publicznych na usługi informatyczne w latach 2010-2013.

⁶⁶ Postępowanie nr TZ/271/66/15.

⁶⁷ Art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁶⁸ Jak wyżej – art. 22 ust. 4.

nadmiernie szczegółowych kryteriów kwalifikacyjnych personelu i jego liczebności już na etapie składania wniosku ofertowego⁶⁹; wskazanie, iż zaproszenie do składania ofert dotyczyć będzie jedynie podmiotów, które mogą się wykazać doświadczeniem w realizacji tożsamyh zamówień, eliminując inne podmioty mające doświadczenie z realizacji innych zamówień o zbliżonym stopniu złożoności⁷⁰; ustanowienie nieproporcjonalnie wysokiej do szacowanej wartości zlecenia wysokości przychodów netto za ostatnie 12 m-cy, co powoduje, iż określona przez zamawiającego wysokość przychodów rocznych rażąco przekracza średnioroczną wartość zlecenia⁷¹;

- 19 października 2015 r. Zakład zmodyfikował niektóre wymogi w treści ogłoszenia i wniosł do KIO o oddalenie odwołania oferentów;
- 26 października 2015 r. KIO wydała wyrok uwzględniający częściowo odwołania oferentów i nakazała ZUS dokonanie zmiany polegającej na wykreśleniu wymogu wyłączności posiadania doświadczenia realizacyjnego w całym zakresie zamówienia przez ten sam podmiot, bez dopuszczania wiedzy i doświadczenia innych podmiotów oraz obniżeniu wymogu osiągnięcia przychodu. W pozostałym zakresie KIO nie uwzględniła zarzutów i żądań sformułowanych w odwołaniu. ZUS został obciążony kosztami postępowania w wysokości 15 tys. zł;
- 9 listopada 2015 r. Zakład zmodyfikował treść ogłoszenia⁷².

Zgodnie z harmonogramem przekazania usług utrzymania na dzień 10 lipca 2016 r. przewidziano podpisanie umowy z nowym wykonawcą oraz podpisanie zlecenia dla firmy Asseco SA na przekazanie usług.

Założono, że optymalny, kompletny i bezpieczny okres przekazania usługi utrzymania KSI nowemu wykonawcy powinien wynosić 12 miesięcy przed datą wygaśnięcia umowy⁷³. Zatem rozpoczęcie *okresu Przekazania usługi* powinno nastąpić do 10 października 2016 r.

Na posiedzeniu Zarządu ZUS w dniu 20 stycznia 2016 r. wskazano na ewentualne ryzyko opóźnień w zakończeniu postępowania, m.in. w wyniku wniesienia skargi do sądu na orzeczenie KIO, co w konsekwencji może spowodować brak ciągłości świadczenia usług utrzymania KSI, nieodpowiednią jakość świadczenia tych usług oraz kontynuację świadczenia usług przez dotychczasowego wykonawcę – spółkę Asseco SA.

(akta kontroli str. 2062-2065, 2389-2393, 4157-4478, 4479-4761)

Korekta oświadczenia Prezesa ZUS o stanie kontroli zarządczej za 2015 r.

W korekcie z 31 marca 2016 r. do oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2015 r., Prezes ZUS stwierdziła, iż w Zakładzie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza⁷⁴. Jako zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w 2015 r. podano: *...Na podstawie rozpoczętej 18 marca 2016 r. kontroli wykorzystania środków finansowych ZUS z tytułu umowy utrzymaniowej KSI ZUS, dotychczas ustalono, że w 2015 r. odnotowano brak właściwego nadzoru nad kluczowymi procesami dotyczącymi informatyzacji ZUS, w szczególności aktualnie realizowanej umowy utrzymaniowej KSI ZUS, w tym deficytu budżetu tej umowy oraz uruchomionego w październiku 2015 r. postępowania na nową umowę utrzymaniową KSI. O powyższej sytuacji nie były informowane organa nadzorcze....*

(akta kontroli str. 4060-4063)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

NIK zwraca uwagę na przekroczenie limitu środków przewidzianych w umowie na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS. Deficyt środków z tego tytułu, do czasu wygaśnięcia umowy, szacuje się w ZUS na 35.336 tys. zł. Dla zapewnienia realizacji usług związanych z utrzymaniem KSI, Zarząd ZUS, na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2016 r., zdecydował o rozpoczęciu

⁶⁹ Jak wyżej – art. 22 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4.

⁷⁰ Jak wyżej – art. 26 ust. 2b.

⁷¹ Jak wyżej – art. 22 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 5.

⁷² Termin składania wniosków przez oferentów – 1 lutego 2016 r., zakończenie postępowania przetargowego – 10 lipca 2016 r., rozpoczęcie okresu Przekazania usług – 10 października 2016 r.

⁷³ Wynika to m.in. z zał. nr 14 do umowy utrzymaniowej z 9 października 2013 r.

⁷⁴ Zgodnie z obowiązującym w tym zakresie formularzem (część B), oświadczenie o powyższej treści wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza nie zapewniła w wystarczającym stopniu jednego lub więcej z wymienionych elementów: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji lub zarządzania ryzykiem (...).

postępowania na udzielenie zamówienia uzupełniającego dotychczasowemu wykonawcy usługi. Do czasu zakończenia kontroli nie rozpoczęto takiego postępowania.

Przedstawione wyżej okoliczności wskazują, iż w Zakładzie w 2015 r. mogła w ograniczonym stopniu funkcjonować adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie informatyzacji ZUS.

NIK pozytywnie odnosi się natomiast do działań ZUS, polegających na rozpoczęciu z wyprzedzeniem procedury przetargowej, w celu dokonania wyboru wykonawcy usługi zapewnienia ciągłości wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS w latach 2017-2021. Aby zapewnić optymalny, kompletny i bezpieczny okres przekazania usługi utrzymania KSI wylonionemu wykonawcy, powinien on zostać wybrany na 12 miesięcy przed upływem obecnie obowiązującej umowy, tj. do 10 października 2016 r. NIK zauważa, co również podniósł Zarząd ZUS, iż konsekwencjami ewentualnych opóźnień związanych z realizacją ww. postępowania może być brak ciągłości świadczenia usług utrzymania KSI, nieodpowiednia jakość tych usług, a także kontynuowanie świadczenia usług przez dotychczasowego wykonawcę.

4.3. Stan środków pieniężnych i zobowiązania Zakładu

Stan środków pieniężnych na początek roku wynosił 1.353.572,6 tys. zł, w tym środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych – 1.252.330,6 tys. zł (w kwocie tej 799.618,8 tys. zł o ograniczonej możliwości dysponowania) oraz 101.242 tys. zł – inne krótkoterminowe papiery wartościowe.

Z kolei na koniec roku stan środków pieniężnych wyniósł 1.492.729,7 zł, w tym środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych. W kwocie tej 823.053,3 tys. zł – to środki o ograniczonej możliwości dysponowania).

(akta kontroli str. 229, 559)

Na 31 grudnia 2015 r. stan zobowiązań ZUS wynosił 1.358.375 tys. zł⁷⁵, co stanowiło 107,7% stanu zobowiązań w 2014 r. W ich strukturze największe zobowiązania dotyczyły: dostaw i usług – 269.815 zł (15,9%), składek ZUS – 135.285 tys. zł (10,6%); pozostałe zobowiązania wynosiły 922.034 tys. zł (71,3%). Na pozostałe zobowiązania złożyły się: 798.866 tys. zł z tytułu rozliczenia środków na rachunkach wyodrębnionych (ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, FP, FGŚP) oraz z tytułu: wynagrodzeń – 108.027 tys. zł; otrzymanych zabezpieczeń od wykonawców – 9.582 tys. zł i rozliczenia środków na wypłaty świadczeń zagranicznych – 2.480 tys. zł, oraz inne – 3.079 tys. zł.

W 2015 r. wystąpiły zobowiązania długoterminowe w wysokości 4.795 tys. zł, które wynikały z otrzymanych od wykonawców zabezpieczeń na należyte wykonanie umów o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 1759-1760, 2288)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym stanu środków pieniężnych i zobowiązań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.4. Efekty rzeczowe wydatków inwestycyjnych

4.4.1. Realizacja planu rzeczowo-finansowego Zakładu

Na realizację *Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych* w 2015 r. wydatkowano 289.228,6 tys. zł (60,8% planu)⁷⁶. W poszczególnych grupach wykorzystanie środków było następujące: 18.305,5 tys. zł w grupie I (93,0%), 37.235 tys. zł w grupie II (73,2%), 5.293,3 tys. zł w grupie III (93,4%), 4.427,7 tys. zł w grupie IV (97,3%) i 224.020 tys. zł w grupie V (56,8%).

a) W grupie I (zadania budowlane zwiększające powierzchnię netto), spośród 12 zadań przyjętych do realizacji, w tym 7 kontynuowanych, 4 zrealizowano i rozliczono (uzyskując przyrost powierzchni 1.598 m²), dla 6 zrealizowano planowany zakres rzeczowy, dla jednego nie zrealizowano planowego zakresu rzeczowego (uzyskano tylko zezwolenie na budowę) i z realizacji jednego zadania zrezygnowano (zamierzenie budowy SOK na działce należącej do ZUS okazało się niezgodne z zapisami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miasta Wyszkowa).

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

⁷⁵ Zobowiązania w układzie bilansowym.

⁷⁶ Kwota ujęta w poz. VIII Nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych Planu finansowego ZUS na 2015 r. oraz w sprawozdaniu Rb-40.

b) W grupie II (zadania budowlane, które nie zwiększają powierzchni netto), na 172 zadania przyjęte po zmianach planu⁷⁷, w tym 85 kontynuowanych, efekt rzeczowy osiągnięto dla 146, w tym zakończono realizację 99 zadań. Zrezygnowano z realizacji 6 zadań, wstrzymano realizację dwóch zadań a zamierzonego efektu rzeczowego nie osiągnięto dla 18 z nich (głównym ich celem była poprawa parametrów techniczno-eksploatacyjnych bazy lokalowej).

c) Z planowanych w III grupie 212 zadań (zakupy maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie niescentralizowanym) zrealizowano 211. Obejmowały one zakupy wyposażenia jednostek organizacyjnych w sprzęt i urządzenia techniczne, m.in. urządzenia klimatyzacyjne do pomieszczeń UPS, serwerowni i pomieszczeń biurowych, wyposażenie składnic akt w regały, elementy systemów telewizji dozorowej i rejestracji czasu pracy.

d) W grupie IV (zakupy maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie scentralizowanym) zakończono realizację⁷⁸ wszystkich 7 zadań ujętych w planie po zmianach⁷⁹.

e) W grupie V (zakupy IT maszyn, urządzeń i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowanych w systemie scentralizowanym) zrealizowano 12 spośród 41 zadań ujętych w planie⁸⁰, w trakcie realizacji było 7 zadań, rozpoczęto postępowania dla 6 zadań, zawarto umowę dla 2 zadań, rozpoczęto procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla 3 zadań, a nie rozpoczęto realizacji 11 zadań. Z 41 zadań realizację 15 przeniesiono na lata następne, a z 2 zadań zrezygnowano.

(akta kontroli str. 2330-2344, 2289-2291)

4.4.2. Realizacja planu zakupów inwestycyjnych Centrali ZUS

W Centrali ZUS plan w zakresie budowy i zakupów środków trwałych zrealizowano w kwocie 198.371 tys. zł (w 52,3%). W grupie II wydatkowano 3.357 tys. zł, tj. 25,1% na realizację 5 zadań, z których 1 zrealizowano całkowicie wykorzystując planowane na nie środki w 96,9%. Nie zrealizowano dwóch zadań gdyż komisja przetargowa nie zakończyła procesu wyboru wykonawcy z uwagi na konieczność uzyskania pozwolenia na budowę dla planowanych robót, a tym samym wykonania dodatkowo projektu budowlanego w przypadku jednego zadania oraz z powodu przedłużającego się postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych z uwagi na odwołania i protesty w przypadku drugiego zadania. Pozostałe dwa zadania realizowano tylko częściowo wykorzystując zaplanowane środki w 9,6 % (adaptacja pomieszczeń) i w 35,1% (modernizacja instalacji). W ramach zadania dot. adaptacji pomieszczeń w 2015 r. odebrano projekt koncepcyjny, Departament Eksploatacji Infrastruktury zgłosił zmiany do założeń, a Departament Administracyjny rozpoczął prace nad studium wykonalności wprowadzenia niezbędnych zmian do projektu oraz aneks na przedłużenie terminu realizacji zadania w 2016 r. a w ramach zadania dot. modernizacji instalacji nie zrealizowano planowanego zakresu rzeczowego a dokumentacja została zwrócona do poprawy z powodu błędów. W III grupie wykorzystano 1.264 tys. zł (87,8%) na 7 zadań⁸¹. W grupie IV wykorzystano 741 tys. zł (85,6%) na 7 zadań, które wykonano w całości, towary dostarczono i przekazano do eksploatacji w 2015 r. W grupie V wykorzystano 193.009 tys. zł (53,1%) na 23 zadania, z których: 11 zadań⁸² zakończono i rozliczono, jedno zadanie⁸³ zakończono i w 2016 r. trwały rozliczenia, dla 2 zadań⁸⁴ zakończono i rozliczono część podzadań, cztery zadania⁸⁵ zrealizowano w zakresie wykorzystania środków finansowych od 29,6 % do 88,5 %.

⁷⁷ W ciągu 2015 r., w ramach zmian, zwiększono liczbę zadań z 132 do 172.

⁷⁸ Zakupiono m.in.: maszynę offsetową pięciokolorową, trymer do cięcia z plotora, 2 linie do broszurowania, ploter laserowy, 3 samochody 9-osobowe, samochód ciężarowy do 3,5 t, samochód ciężarowy do 3,5 t z zabudową kontenerową.

⁷⁹ W ciągu 2015 r., w ramach zmian planu, zrezygnowano z 2 zakupów samochodów i wprowadzono 6 nowych zadań.

⁸⁰ Wprawdzie w 2015 r., w ramach zmian planu, zrezygnowano z realizacji 2 zadań, a 15 przesunięto na kolejne lata, jednak pozostawiono je w wykazie zadań z planowanymi kwotami 0 zł.

⁸¹ Produkcja i emisja programów radiowych i telewizyjnych, zakup melekse gospodarczego, zakup zmywarek gastronomicznych, zakup ścianki prasowo-targowej, zakup elektrycznego wózka paletowego, modernizacja systemu audiol wizualnego w COS w Osuchowie.

⁸² Nr 4, 10, 13, 15, 23, 26, 31, 32, 33, 34, 37.

⁸³ Nr 36.

⁸⁴ Nr 9 *Uzupełnienie zasobów – montaż szaf dystrybucyjnych* kontynuowane (podzadania: 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10) i nr 35 *Uzupełnienie zasobów* nowe 2015 r. (podzadania: 1-11, 13, 15-17, 19-20, 31).

⁸⁵ Nr 1, 2, 3, 41.

Dwa kolejne zadania przesunięto na następne lata (nr 38 i 22), w związku z tym nie wykonano dwóch następnych zadań (nr 27 i 28), a w ramach zadania nr 12 nie zawarto umowy ze względu na spór z wybranym wykonawcą.

(akta kontroli str. 1788-1796, 1800-1802, 1865-1872, 2100-2103, 2311-2318)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym osiągania efektów rzeczowych wydatków inwestycyjnych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w ZUS w 2015 r. wyniosło 46.173,83 osób w przeliczeniu na pełne etaty. W porównaniu z zatrudnieniem planowanym (46.123 etatów), było wyższe o 50,83 etatów (0,1%), a w stosunku do 2014 r. – niższe o 59,32 etatów (0,13%).

Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS wyniosło 1.419,46 etatów (bez Zarządu) i w stosunku do 2014 r. zwiększyło się o 14,79 etatu (1,1%). W oddziałach, w porównaniu z 2014 r., zatrudnienie zmniejszyło się o 43,36 etatu do 43.942,34 etatów (o 0,1%). W orzecznictwie lekarskim stan zatrudnienia zmniejszył się o 29,94 etatu do 807,59 etatów (o 3,6%). W Zarządzie ZUS na koniec 2015 r. zatrudnione były 3 osoby, a przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 4,44 etatów. W 2014 r. Zarząd liczył 5 osób (5,25 etatów).

Na wynagrodzenia w 2015 r. wydatkowano 2.105.620,5 tys. zł, tj. o 5.692,2 tys. zł więcej niż w 2014 r.

Przeciętne wynagrodzenie w ZUS na jeden etat w 2015 r. wyniosło 3.800,17 zł i w stosunku do 2014 r. zwiększyło się o 15,14 zł (o 0,4%).

W Centrali ZUS (bez Zarządu), przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.161,26 zł i w stosunku do 2014 r. zmniejszyło się o 12,83 zł (o 0,2%), zaś przeciętne wynagrodzenie w oddziałach ZUS (z wyłączeniem orzecznictwa lekarskiego) wynoszące 3.638,62 zł, zwiększyło się o 17,13 zł (o 0,5%), a w orzecznictwie lekarskim – o 82,65 zł, do 8.352,68 zł (o 1,0%). W 2015 r. przeciętne wynagrodzenie w Centrali ZUS (z wyłączeniem Zarządu) było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach bez orzecznictwa o 2.522,64 zł (o 69,3%). Przeciętne wynagrodzenie Zarządu zwiększyło się o 473,53 zł, z 19.310,48 zł w 2014 r. do 19.784,01 zł w 2015 r. (o 2,5%). Uchwałą nr 22/IV/IV/2015 z dnia 22 czerwca 2015 r. Rada Nadzorcza ZUS przyznała Członkowi Zarządu ZUS w 2014 r. nagrodę roczną.

(akta kontroli str. 1034-1050, 2292)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym zatrudnienia i wynagrodzeń, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.6. Zamówienia publiczne

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. w ZUS udzielono ogółem 601 zamówień o wartości przekraczającej kwotę 30 tys. EUR na ogólną kwotę 696.789,1 tys. zł, z tego dotyczących:

- zadań inwestycyjnych – 94 zamówień na kwotę 332.370,9 tys. zł.;
- pozostałych zadań – 507 zamówień na kwotę 364.418,2 tys. zł, w tym: remontów obiektów i pomieszczeń (53 zamówienia), usług remontowo-konserwacyjnych urządzeń (71 zamówień), zakup materiałów (76 zamówień), usług w zakresie przetwarzania danych (13 zamówień), pozostałych zakupów (294 zamówień).

W zakresie zamówień realizowanych przez:

- Centralę ZUS – przeprowadzono 128 postępowań oraz udzielono 99 zamówień o łącznej wartości 562.251,5 tys. zł. 91% zamówień przeprowadzono w trybie konkurencyjnym;
- Centra Zamówień Publicznych – przeprowadzono 203 postępowania oraz udzielono 279 zamówień o wartości 80.395 zł. 95% zamówień przeprowadzono w trybie konkurencyjnym.

W ramach merytorycznego nadzoru nad procesem udzielania i realizacji zamówień publicznych oraz kontroli przestrzegania postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych⁸⁶, prowadzono monitoring realizacji postępowań o zamówienia publiczne o wartości do i powyżej 30 tys. EUR.

W celu doskonalenia systemu zamówień publicznych, w ZUS podjęto prace nad nowelizacją zasad dokonywania zakupów w ZUS, opracowano studium *Ocena funkcjonowania oraz efektywności ekonomicznej i organizacyjnej Centrów Zamówień Publicznych* oraz koncepcję *Ścieżek*

⁸⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2015 r. poz. 2164).

podnoszenia kwalifikacji osób pełniących funkcję kierownika zamawiającego oraz przewodniczących i członków komisji przetargowych w Centrali ZUS.

(akta kontroli str. 4157-4478)

Kontrolą NIK objęto⁸⁷ trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁸⁸:

1. dostawa energii elektrycznej do obiektów oddziałów ZUS, Centralnego Ośrodka Obliczeniowego i Centrali ZUS w Warszawie w okresie od 1 lutego 2015 r. do 31 grudnia 2017 r.⁸⁹, przewidywana wartość zamówienia – 123.209.055,48 zł brutto;
2. modernizacja serwerów i macierzy IBM⁹⁰; wartość zamówienia – 13.500.000,00 zł brutto;
3. usługi wsparcia analitycznego i projektowego w zakresie realizacji przedsięwzięć informatycznych w ZUS⁹¹; przewidywana wartość zamówienia – 7.020.000,00 zł brutto.

W toku kontroli ustalono m.in., że:

- do realizacji powyższych zamówień nie wykorzystywano środków UE;
- podstawą zaangażowania środków były plany działalności ZUS na 2015 r. oraz umowy zawarte po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Zakup wartości niematerialnych (licencji i praw autorskich) wynikał z konieczności dostępu do kodów źródłowych oraz dokumentacji technicznej i technologicznej umożliwiających dostosowanie systemów informatycznych do zmieniających się potrzeb wykonywania ustawowych zadań ZUS. Wszystkie nabyte licencje i prawa autorskie dotyczyły posiadanych i użytkowanych bieżąco systemów, programów i urządzeń;
- przed zawarciem umów dokonano analizy faktycznych potrzeb, pod kątem celowości, aby uzyskane efekty służyły realizacji zadań ustawowych; środki przewidziane na sfinansowanie umów ujęto w planie finansowym Zakładu; każde z wytypowanych do badania zamówień było akceptowane przez gł. księgowego, łącznie z fakturami potwierdzającymi zakup;
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych;
- koszty realizacji zamówień, o których jest mowa, wyniosły w 2015 r. 15.312,2 tys. zł (0,38% kosztów działalności ZUS w 2015 r.).

(akta kontroli str. 1137-1142, 1407-1409, 1457-1459, 1598-1603A, 1604-1605A, 2386-2388)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym zbadanych zamówień publicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.7. Realizacja programów współfinansowanych ze środków UE

Łączna wartość projektów Zakładu, które były współfinansowane ze środków UE w 2015 r. wyniosła 326,0 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków UE 314,8 mln zł (96,6%)⁹². W 2015 r. Zakład kończył realizację trzech programów, tj.:

- POIG 7-13 *Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS (PUE)*. Celem strategicznym projektu było zwiększenie dostępu do usług ZUS oferowanych w formie elektronicznej dystrybuowanych różnymi kanałami dostępowymi dla obywateli oraz przedsiębiorców. Termin realizacji projektu: 1 stycznia 2007 r. – 31 grudnia 2014 r. Jego wartość: 157.045.409,00 zł, w tym wydatki kwalifikowalne – 153.783,7 tys. zł. Na rachunek bankowy ZUS wskazany w umowie o dofinansowanie przekazano kwotę wynikającą z końcowego rozliczenia projektu w wysokości 7.417,4 tys. zł. Ogólna kwota wpływów w ramach dofinansowania otrzymana

Opis stanu faktycznego

⁸⁷ Doboru spraw dokonano celowo, według kryterium wartości zamówienia.

⁸⁸ Postępowania przeprowadzono na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164) oraz regulacji wewnętrznych: zarządzenia Prezesa ZUS z 16 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad dokonywania zakupów w zakładzie Ubezpieczeń Społecznych* (t. j. po uwzględnieniu zmian i aktualizacji obowiązujących na 1 stycznia 2015 r.); pisma okólnego nr 1 Dyrektora Departamentu Zamówień Publicznych z 27 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury *Monitorowania realizacji zamówień publicznych* wraz z załącznikami stanowiącymi wzory informacji o udzielonych zamówieniach (kwartalne) oraz informacji rocznej o harmonogramie realizacji postępowań lub konkursów; pisma okólnego nr 2 Dyrektora DZP z 25 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury *Realizacja zamówień o wartości powyżej 30 tys. EUR*.

⁸⁹ Zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego, nr TZ/271/72/14.

⁹⁰ Jak wyżej, nr TZ/271/105/14.

⁹¹ Jak wyżej, nr TZ/271/26/14.

⁹² Ewidencja księgowa projektów współfinansowanych ze środków europejskich prowadzona jest w systemie SAP (ewidencja bilansowa) i systemie Finansowo-Księgowym FK (ewidencja pozabilansowa).

przez ZUS wyniosła 153.783,7 tys. zł, w tym kwota otrzymanych środków w 2015 r. – 7.417,4 tys. zł;

- POIG 7-26 *Rozwój systemu informatycznego ZUS wspomagającego udostępnienie e-usług*. Celem głównym projektu jest poprawa ciągłości, efektywności, bezpieczeństwa i dostępności usług świadczonych przez ZUS, w tym e-usług, dzięki rozbudowie i modernizacji infrastruktury techniczno-systemowej. Termin realizacji projektu: 1 stycznia 2008 r. – 31 maja 2015 r. Jego wartość: 152.195,6 tys. zł, w tym kwota wydatków kwalifikowalnych – 151.749,8 tys. zł. Na rachunek bankowy ZUS wskazany w umowie o dofinansowanie przekazano kwotę wynikającą z końcowego rozliczenia projektu w wysokości 7.908,2 tys. zł. Ogólna kwota wpływów w ramach dofinansowania otrzymana przez ZUS wyniosła 144.290,7 tys. zł, w tym wartość otrzymanych środków w 2015 r. 7.908,2 tys. zł;
- UDA-POKL.05.01.01-00-009/09-03 *Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców w ramach PO Kapitał Ludzki*. Celem głównym projektu były poprawa jakości i dostępności usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców oraz modernizacja procesów zarządzania w ZUS. Wartość projektu była równa kwocie wydatków kwalifikowanych – 16.742,2 tys. zł. Z tytułu rozliczenia końcowego projektu na rachunek bankowy ZUS wskazany w umowie o dofinansowanie w 2015 r. nie wpłynęły dodatkowe środki finansowe. Ogólna kwota wpływów w ramach dofinansowania otrzymana przez ZUS wyniosła 16.742,2 tys. zł.

W 2015 r. dokonano końcowego rozliczenia projektów (nie realizowano żadnych zadań).

(akta kontroli str. 559-562, 684, 2324-2325)

W 2015 r. kontrolę projektu POIG 7-13 *Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS (PUE)* przeprowadziło Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Instytucja Wdrażająca). Celem kontroli była ocena osiągnięcia i utrzymania celów projektu oraz wskaźników rezultatu zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie.

Stwierdzono m.in., że:

- zarówno cele, jak i wskaźniki projektu zostały osiągnięte oraz są utrzymywane w kontrolowanym okresie trwałości (od 1 stycznia 2014 r. do 4 grudnia 2015 r.),
- Zakład nie przekazał zakupionych w ramach projektu środków trwałych do użytkowania.

Wydane zalecenie odnośnie przekazania do użytkowania wszystkich zakupionych w ramach projektu środków trwałych zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 561, 664-683, 2325)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym realizacji programów współfinansowanych ze środków UE, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Działalność kontrolna

5.1. Kontrola wewnętrzna

Opis stanu faktycznego

Departament Kontroli Wewnętrznej w 2015 r. przeprowadził łącznie 18 postępowań kontrolnych w 11 tematach⁹³, w tym 13 postępowań problemowych (7 tematów) oraz 5 postępowań doraźnych (4 tematy). Ponadto Departament koordynował 3 kontrole problemowe realizowane przez wydziały kontroli wewnętrznej w oddziałach ZUS

W 2015 r. wydziały kontroli wewnętrznej w oddziałach ZUS przeprowadziły łącznie 529 postępowań kontrolnych, w tym 462 kontrole problemowe oraz 67 kontroli doraźnych, w wyniku których dokonano 1253 ustaleń i wydano 1236 zaleceń.

Do kontrolowanych jednostek przekazywane były wystąpienia pokontrolne wraz z zaleceniami i terminami ich realizacji. Kontrolowane jednostki informowały o podjętych działaniach naprawczych. Otrzymywane informacje były bieżąco weryfikowane, a kontrola uznawana była za zakończoną po realizacji wszystkich zaleceń.

(akta kontroli str. 3695-3700)

5.2. Audyt wewnętrzny

⁹³ M.in.: 1. Wpływ postępowań wyjaśniających na obsługę świadczeń długoterminowych 2. Adekwatność i skuteczność podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w Zakładzie 3. Obsługa spraw dotyczących bezpodstawnie wypłaconych świadczeń przez płatników składek.

Plan audytu na 2015 r. opracowany został na podstawie zidentyfikowanych uprzednio 7 obszarów ryzyka, dla których określono odrębnie istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej.

W 2015 r. w ZUS przeprowadzono:

- zadania zapewniające – w 7 obszarach ryzyka, w wyniku których wydano 22 zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień;
- czynności doradcze – w 5 obszarach ryzyka, sformułowano 18 wniosków dotyczących usprawnienia funkcjonowania Zakładu;
- czynności sprawdzające w zakresie 2 zadań zapewniających;
- monitoring wykonania zaleceń, co do których nie istniała potrzeba przeprowadzenia czynności sprawdzających oraz rekomendacji wydanych w trakcie przeprowadzonych czynności doradczych.

Departament monitorował działania podejmowane w celu realizacji zaleceń wydawanych przez audytorów oraz wniosków z czynności doradczych.

Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiącymi załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁴, dokonana ocena stanowiła jedno ze źródeł zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w złożonym przez Prezesa Zakładu oświadczeniu za 2015 r.

(akta kontroli str. 998-1014, 2811-2873, 4157-4478)

5.3. Kontrola zarządcza

W „*Planie działalności ZUS na rok 2015*”⁹⁵ przyjęto do realizacji cztery najważniejsze cele oraz sześć mierników określających stopień ich osiągnięcia⁹⁶. Na koniec 2015 r. zakładany poziom docelowy wszystkich mierników odpowiadających poszczególnym celom w „*Planie*” został osiągnięty.

Zasady postępowania w zakresie zarządzania ryzykiem określała przyjęta w ZUS „*Polityka zarządzania ryzykiem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*”⁹⁷. Proces zarządzania ryzykiem obejmował wszystkie poziomy struktury organizacyjnej Zakładu i składał się z usystematyzowanych i udokumentowanych etapów, takich jak: identyfikacja, pomiar i ocena ryzyka oraz reakcja na nie, a także monitorowanie i przegląd ryzyka oraz informowanie o ryzyku. W połowie 2015 r. wprowadzono zmiany dotyczące sposobu identyfikacji i zasad raportowania ryzyka. Odstąpiono od dotychczasowej kwartalnej identyfikacji i oceny ryzyka. Wprowadzono natomiast realizowaną co pół roku aktualizację obowiązującego w danym roku katalogu ryzyk. Po przeprowadzonej w 2015 r. identyfikacji ryzyk oraz po zagregowaniu wszystkich zgłoszonych w tym okresie zagrożeń, ustalony został Katalog Ryzyk, zawierający łącznie 55 ryzyk.

Na początku stycznia 2016 r. przeprowadzona została⁹⁸ w Zakładzie samoocena kontroli zarządczej za 2015 r.⁹⁹

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za rok 2015 zostało przekazane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 15 marca 2016 r., natomiast 31 marca 2016 r. Prezes ZUS złożyła korektę tego oświadczenia stwierdzając, iż w ZUS w 2015 r. w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza¹⁰⁰. Zastrzeżenia Prezesa ZUS dotyczyły głównie braku sprawowania przez Zakład

⁹⁴ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

⁹⁵ Sporządzonym na podstawie § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 36 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie niektórych obowiązków jednostek podległych i nadzorowanych w ramach kontroli zarządczej (Dz. Urz. MPIP z 2013 r., poz. 37) – uchylono z dniem 1 stycznia 2016 r.

⁹⁶ W dniu 12 marca 2015 r. (pismo znak: 993800/0330/1/7326/KD/2015) przekazano korektę Planu Podsekretarzowi Stanu w MPIP.

⁹⁷ Zarządzenie Nr 41 Prezesa ZUS z 26 września 2012 r.

⁹⁸ Stosownie do wytycznych Ministra Finansów: Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2 poz. 11).

⁹⁹ W badaniu udział wzięły 1043 osoby z Centrali i oddziałów ZUS, w tym 358 osób z kadry kierowniczej oraz 685 pracowników. W porównaniu z badaniem za 2014 r. liczba uczestników wzrosła o 50%. Wyniki samooceny wykazały, że 90,99% ankietowanych pozytywnie oceniło funkcjonujący w Zakładzie system kontroli zarządczej, w tym 15,53% w czterostopniowej skali oceny przyznało ocenę maksymalną. W porównaniu z 2014 r. wzrosła liczba ocen pozytywnych.

¹⁰⁰ Zgodnie z obowiązującym formularzem (część B)b, oświadczenie o powyższej treści wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza nie zapożyczyła w wystarczającym stopniu jednego lub więcej z wymienionych elementów: zgodności działalności z przepisami prawa oraz

właściwego nadzoru nad kluczowymi procesami informatyzacji ZUS, w szczególności aktualnie realizowanej umowy utrzymaniowej KSI ZUS, w tym deficytu budżetu tej umowy oraz uruchomienia w październiku 2015 roku postępowania na nową umowę utrzymaniową KSI.

Szczegółowy opis ustaleń kontroli, odnośnie realizacji umowy na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS z 9 października 2013 r., przedstawiony został w ppkt. 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 2835-2873)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Ustalenia kontroli wskazują, że w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w 2015 r. mogła w ograniczonym stopniu funkcjonować adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie informatyzacji ZUS. Powyższą ocenę uzasadnia m.in. dokonanie korekty oświadczenia o stanie kontroli zarządczej złożone przez Prezesa ZUS 31 marca 2016 r.

6. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Zakład sporządził w 2015 r. i terminowo przekazał do Ministerstwa Finansów kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego Rb-40. Sprawozdanie Rb-40 za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. przekazane zostało do Ministerstwa Finansów 1 kwietnia 2016 r. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ponadto zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 226-239, 253-282, 2171-2235, 2319-2323)

Prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym zostały sporządzone i terminowo przekazane do GUS kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N za 2015 r., a także kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za 2015 r. Nie dokonano zmian w tych sprawozdaniach. W rocznym sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał wykazano brak zobowiązań według tytułów dłużnych.

(akta kontroli str. 240-252, 2074, 2319-2323)

Terminowo przekazane zostało także do GUS roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych Rb-UN za 2015 r. W sprawozdaniu przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonano zmian w sprawozdaniu. W rocznym sprawozdaniu Rb-UN wykazano papiery wartościowe o wartości 503.825 tys. zł (długoterminowe papiery wartościowe I grupy dłużników krajowych).

(akta kontroli str. 2319-2323, 2916-3090)

Objęte badaniem sprawozdania Rb-N i Rb-Z za III i IV kwartał 2015 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. 283-285, 2916-3090, 2319-2323)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym sporządzania sprawozdań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

7.1. Zakład posiadał aktualną dokumentację, przyjętą przez Zarząd ZUS, opisującą zasady rachunkowości¹⁰¹, obiegu i kontroli dowodów księgowych¹⁰² oraz zasady odpowiedzialności finansowej¹⁰³. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w ustawie o rachunkowości¹⁰⁴. Dokumentacje procedur i zasad były dostępne dla pracowników. Określono w nich – stosownie do standardów rachunkowości – stanowiska i zakresy obowiązków osób od-

procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji lub zarządzania ryzykiem (...).

¹⁰¹ Zarządzenie Nr 8 Prezesa ZUS z 30 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki rachunkowości ZUS jako osoby prawnej* wraz z zaakceptowanymi w ciągu roku zmianami (komunikaty upoważnionego Członka Zarządu ZUS). Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania, z mocą od 1 stycznia 2015 r.

¹⁰² Zarządzenie Nr 100 Prezesa ZUS z 3 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS jako osoby prawnej* wraz z zaakceptowanymi w ciągu roku zmianami (komunikaty upoważnionego Członka Zarządu ZUS).

¹⁰³ Regulamin organizacyjny ZUS.

¹⁰⁴ Art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Z 2013 r., poz. 330, ze zm.).

powiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(akta kontroli str. 4044, 4050-4051, 4054-4092)

Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej *mySAP ERP 6.0*. (ostatnia wersja została zainstalowana w 2010 r.). Ustalono, iż od instalacji tej wersji systemu nie był on zmieniany. W związku z wdrożeniem systemu *workflow*, od 1 kwietnia 2014 r.¹⁰⁵ nastąpiło stopniowe odchodzenie od podwójnego opisu merytorycznego faktur (faktury dotyczące 2015 roku posiadały opis merytoryczny wyłącznie w systemie *workflow*). Wersja papierowa faktur była przekazywana do DFZ bez opisu merytorycznego.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do nich oraz systemu ich przetwarzania, określono w dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w ZUS¹⁰⁶ do prowadzenia rachunkowości, a także w ustanowionej *Polityce bezpieczeństwa informacji w ZUS*¹⁰⁷.

(akta kontroli str. 3999-4000, 4051, 4093-4122)

W opinii biegłego rewidenta¹⁰⁸ z badania sprawozdania finansowego ZUS¹⁰⁹ wskazano, że *zbada- dane sprawozdanie finansowe, we wszystkich istotnych aspektach przedstawia rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej ZUS na dzień 31 grudnia 2014 r., jak też jego wynik finansowy za rok obrotowy od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. zostało sporządzo- ne, zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podsta- wie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, jest zgodne z wpływającymi na treść spra- wozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu ZUS.*

(akta kontroli str. 3959-3989, 4045-4046)

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

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumen- tami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2015 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. Dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji dziennika operacji księgowych, wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. (według stanu na dzień 17 lutego 2016 r.)¹¹⁰.

Po przeprowadzeniu badania zapisów w dzienniku, w tym: sekwencji oznaczenia operacji, dat zaksięgowania dokumentu (w SAP – data wprowadzenia dokumentu), daty dowodu (daty wysta- wienia dokumentu) oraz daty zapisu (daty księgowania), nie stwierdzono luk i błędów oraz nie- prawidłowości w datach operacji.

Ostatecznym badaniem objęto wyselekcjonowanych¹¹¹ z systemu księgowego 4.210 zapisów dotyczących: rozliczenia zakupów, w tym: materiałów, usług i robót oraz niefinansowych aktywów trwałych na kwotę 546.633,1 tys. zł. Wybrano do kontroli, z zastosowaniem metody monetarnej¹¹², 88 dowodów księgowych na kwotę 331.177,4 tys. zł (tj. 2,1% liczby badanej populacji i 60,6% kwoty zapisów objętych badaniem), w tym 17 dowodów księgowych na kwotę 146.033 tys. zł,

¹⁰⁵ Pismo Członka Zarządu ZUS nr 9950000/321/230/2014 z 28 lutego 2014 r., w związku ze zbliżającym się terminem przejścia na wyłącznie elektroniczny opis merytoryczny faktur zakupowych z wykorzystaniem systemu *workflow*.

¹⁰⁶ Zarządzenie Nr 65 Prezesa ZUS z 6 maja 2013 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej System Wspomagania Ekonomiki Zakładu wykorzystywanego w ZUS do prowadzenia rachunkowości.

¹⁰⁷ Zarządzenie Nr 55 Prezesa ZUS z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki bezpieczeństwa informacji w ZUS*.

¹⁰⁸ Opinia niezależnego biegłego rewidenta dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Rady Nadzorczej ZUS.

¹⁰⁹ Na sprawozdanie finansowe ZUS składa się: wprowadzenie, bilans na dzień 31 grudnia 2014 r., rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszu własnym, rachunek przepływów pieniężnych za rok obrotowy kończący się tego dnia oraz dodatkowe informacje i objaśnienia przedłożone biegłemu rewidentowi.

¹¹⁰ Liczba pozycji dziennika od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., według stanu na 17 lutego 2016 r. – 72.608 na łączną kwotę 7.026.769 tys. zł.

¹¹¹ Ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi. Ponadto spośród wybranych pozycji wyeliminowano zapisy dotyczące: wyciągów bankowych, transakcji o wartości poniżej 500 zł, poleceń przeksięgowania.

¹¹² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

które dotyczyły umowy nr 1035478 z 9 października 2013 r. na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, realizowanej przez Asseco S.A.¹¹³.

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 celowości.

Stwierdzono, że zbadane dowody księgowe ujęto we właściwych okresach sprawozdawczych w księgach rachunkowych¹¹⁴. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym, za wyjątkiem niżej opisanej nieprawidłowości.

Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujące zaplaceniem odsetek lub kar umownych. Nie wystąpiły także przypadki dokonywania wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności ze znacznym wyprzedzeniem (płatności dokonywano na 2 do 3 dni przed upływem terminu).

(akta kontroli str. 3851, 3990-3998, 4001-4006, 4030-4043, 4047-4049, 4052-4053 4123-4132, 4762-4763)

7.3. Badanie ww. zapisów księgowych wykazało, że nie zawierały one daty dokonania operacji gospodarczej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W zapisie księgowym w systemie księgowości komputerowej *mySAP ERP 6.0*, użytkowanym w Centrali ZUS, wskazane zostały następujące daty: Data CPU (DatCPU), Data księgowania (DatKS), Data dokumentu (DDok).

(akta kontroli str. 4052-4053)

Główny Księgowy ZUS wyjaśniła, że Data CPU oznacza datę wprowadzania (zaksięgowania dokumentu), data dokumentu oznacza datę wystawienia dokumentu, natomiast data księgowania decyduje o przypisaniu dowodu księgowego do okresu sprawozdawczego.

(akta kontroli str. 4007-4029)

Art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości stanowi, że zapis księgowy zawiera m.in. następujące daty: dokonania operacji gospodarczej, dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji oraz datę zapisu. Tym samym, przyjmując, że data księgowania jest datą zapisu (która przypisuje dokumenty do danego okresu sprawozdawczego), to w zapisach księgowych brak było daty dokonania operacji gospodarczej, przez co nie spełniały one wymogów określonych w art. 23 ust.2 ustawy o rachunkowości.

Zapisy księgowe nie zawierały, wymaganej art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, daty dokonania operacji gospodarczej. Zawierały natomiast datę dokumentu oraz datę księgowania, w oparciu o którą przypisywano dowód księgowy do okresu sprawozdawczego. W wyniku badania próby 88 faktur nie stwierdzono, aby nieprawidłowość ta wpływała na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Mimo niewskazywania w nich daty operacji gospodarczej, zbadane dowody księgowe ujmowane były we właściwych okresach sprawozdawczych.

8. Wykonanie zadań

Zakład sporządził projekt planu finansowego na 2015 r. w układzie zadaniowym dla części 73, FUS i FEP. Natomiast jako państwowa osoba prawna nie sporządził planu w układzie zadaniowym na 2015 r., ponieważ jest ustawowo zwolniony z tego obowiązku¹¹⁵.

Realizacja wybranych zadań ustawowych i zleconych

8.1. Realizacja dochodów

8.1.1. Należności z tytułu składek

Należności ZUS z tytułu zaległych składek¹¹⁶, na koniec 2015 r., wyniosły 54.718.165 tys. zł (składki – 31.154.723 tys. zł, odsetki za zwłokę w ujęciu memorialowym – 23.563.442 tys. zł). W porównaniu z 2014 r., należności zwiększyły się o 755.706 tys. zł, tj. o 1,4%, przy czym składki zwiększyły się o 844.983 tys. zł (2,8%), natomiast odsetki w ujęciu memorialowym zmniejszyły się

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

Opis stanu faktycznego

¹¹³ Wykorzystanie budżetu umowy w 2015 r. zostało szczegółowo omówione w ppkt. 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego (pn. *Wykonanie kosztów działalności Centrali Zakładu*).

¹¹⁴ Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

¹¹⁵ Art. 32 ustawy o finansach publicznych.

¹¹⁶ Składki na: Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) i na ubezpieczenie zdrowotne, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty.

o 89.277 tys. zł (0,4%). Należności z tytułu składek wraz z odsetkami w ujęciu memorialowym, dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy, były w 2015 r. następujące:

- ubezpieczenia społeczne – 39.845.042 tys. zł¹¹⁷, tj. o 270.494 tys. zł (o 0,7%) więcej, niż w 2014 r.¹¹⁸;
- ubezpieczenie zdrowotne – 11.855.054 tys. zł¹¹⁹, tj. o 462.030 tys. zł (o 4,1%) więcej, niż w roku poprzednim¹²⁰;
- FP i FGŚP – 3.008.585 tys. zł¹²¹, tj. o 23.835 tys. zł (o 0,8%) więcej, niż w 2014 r.¹²²;
- FEP – 9.484 tys. zł¹²³, tj. o 653 tys. zł (o 6,4%) mniej, niż w roku poprzednim¹²⁴ – 10.137 tys. zł (składki – 8.328 tys. zł, odsetki – 1.809 tys. zł).

Wzrost należności z tytułu składek jest konsekwencją braku opłacenia przez płatników pełnych składek za rok bieżący¹²⁵.

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

Stan zaległości wybranych podmiotów branżowych¹²⁶ na koniec 2015 r. wyniósł 1.938.098 tys. zł¹²⁷ i w porównaniu z 2014 r. był wyższy o 92.355 tys. zł (o 5,0%). Zaległości w poszczególnych branżach w 2015 r. były następujące (w nawiasach podano kwoty zadłużenia w 2014 r.):

- przemysł hutniczy – 145.756 tys. zł (153.328 tys. zł);
- górnictwo węgla kamiennego – 436.779 tys. zł (214.828 tys. zł);
- przemysł lekki – 623.742 tys. zł (611.378 tys. zł);
- PKP SA – 11.435 tys. zł (23.109 tys. zł);
- przemysł zbrojeniowy – 3.621 tys. zł (7.894 tys. zł);
- przemysł stoczniowy – 139.648 tys. zł (207.283 tys. zł);
- zakłady opieki zdrowotnej – 566.172 tys. zł (610.366 tys. zł);
- powiatowe urzędy pracy – 10.945 tys. zł (17.557 tys. zł).

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

8.1.2. Dochodzenie zaległych składek

Wykorzystując posiadane uprawnienia i dostępne środki prawne, ZUS prowadził działania w celu odzyskania należności z tytułu składek w trybie przymusowego dochodzenia¹²⁸ oraz stosował bezegzekucyjne (dobrowolne) formy spłaty zaległości¹²⁹.

A. Należności z tytułu składek (bez odsetek), objęte działaniami egzekucyjnymi ZUS, urzędów skarbowych oraz w pozostałym trybie, w 2015 r. wyniosły 14.885.775 tys. zł. Powyższymi działaniami objęto kwotę należności większą o 927.718 tys. zł (o 6,6%) aniżeli w 2014 r.¹³⁰.

W porównaniu z 2014 r.¹³¹ zwiększyła się w 2015 r. o 351.167 tys. zł (o 33,5%), także, wynosząca 1.397.719 tys. zł, kwota należności objętych układami ratalnymi, odroczonymi terminami spłaty oraz restrukturyzacją zadłużenia.

W wyniku powyższych działań¹³², dochodzeniem na koniec 2015 r. objęto 52,3% (16.283.494 tys. zł) należności z tytułu składek, bez odsetek w ujęciu memorialowym, tj. o 8,5% więcej, niż na koniec 2014 r.¹³³.

¹¹⁷ Składki – 22.067.946 tys. zł, odsetki – 17.777.096 tys. zł.

¹¹⁸ 39.574.548 tys. zł, w tym: składki – 21.623.667 tys. zł, odsetki – 17.950.881 tys. zł.

¹¹⁹ Składki – 7.354.116 tys. zł, odsetki – 4.500.938 tys. zł.

¹²⁰ 11.393.024 tys. zł, w tym: składki – 6.980.024 tys. zł, odsetki – 4.413.000 tys. zł.

¹²¹ Składki – 1.725.049 tys. zł, odsetki – 1.283.536 tys. zł.

¹²² 2.984.750 tys. zł, w tym: składki – 1.697.721 tys. zł, odsetki – 1.287.029 tys. zł.

¹²³ Składki – 7.612 tys. zł, odsetki – 1.872 tys. zł.

¹²⁴ 10.887 tys. zł, w tym: składki – 9.404 tys. zł, odsetki – 1.483 tys. zł.

¹²⁵ Przykładowo nieopłacone bieżące składki za ostatnie 2 miesiące 2015 r. wyniosły 1,4 mld zł.

¹²⁶ Dane ZUS dla: przemysłu hutniczego, górnictwa węgla kamiennego, przemysłu lekkiego, zbrojeniowego, stoczniowego oraz dla PKP SA, ZOZ i PUP.

¹²⁷ Od stycznia 1999 r.

¹²⁸ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.).

¹²⁹ Np. art. 29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹³⁰ 13.958.057 tys. zł.

¹³¹ 1.046.552 tys. zł.

¹³² Działania egzekucyjne, układy ratalne, odroczenia spłaty oraz restrukturyzacja zadłużenia.

B. W 2015 r. łączna liczba wystawionych tytułów wykonawczych we wszystkich rodzajach egzekucji wynosząca 3.801.334, zmniejszyła się w porównaniu z 2014 r.¹³⁴ o 329.767 tytułów (o 8,0%), a ich łączna wartość wynosząca 7.212.971 tys. zł – o 877.956 tys. zł (o 10,9%)¹³⁵. Liczba tytułów i kwoty objęte egzekucją w poszczególnych jej rodzajach były następujące:

- egzekucja prowadzona przez oddziały ZUS¹³⁶ – liczba tytułów zwiększyła się o 7.177 (o 0,3%), natomiast kwota nimi objęta zmniejszyła się o 284.594 tys. zł (o 5,8%);
- egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe – liczba tytułów zmniejszyła się o 256.884 (o 19,6%), a kwota o 230.202 tys. zł (o 13,0%);
- egzekucja prowadzona w pozostałym trybie¹³⁷ – liczba tytułów zmniejszyła się o 80.060 (o 17,2%), a kwota o 363.160 tys. zł (o 26,5%).

Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na zmniejszenie się liczby wystawionych tytułów wykonawczych oraz kwot nimi objętych był wzrost umorzonych należności, z uwagi na nieskuteczność ich dalszej egzekucji. Kolejną przyczyną było utrzymywanie się zadłużenia, z tytułu nieopłaconia bieżącego przypisu składek, na niższym poziomie w stosunku do roku poprzedniego.

Na poziom działań egzekucyjnych w 2015 r. miało również wpływ obowiązywanie do 14 stycznia 2015 r. tzw. *ustawy abolicyjnej*¹³⁸, wstrzymującej przymusowe dochodzenie należności¹³⁹ oraz wejście w życie¹⁴⁰ ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015¹⁴¹, przewidującej odroczenie spłaty zaległości przez kopalnie węgla kamiennego do końca 2015 r.

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

8.1.3. Efektywność dochodzenia zaległych składek

Mimo objęcia działaniami egzekucyjnymi większej kwoty należności z tytułu składek¹⁴², przy jednoczesnym niewielkim wzroście liczby wystawianych tytułów wykonawczych, odnotowano zmniejszenie wpływów. Ze wszystkich rodzajów egzekucji¹⁴³, udzielania ulg w spłacie zaległych składek, a także wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji oraz w wyniku restrukturyzacji zadłużenia¹⁴⁴, na koniec 2015 r. uzyskano 2.179.302 tys. zł, tj. mniej o 165.714 tys. zł (o 7,1%) niż w 2014 r.¹⁴⁵. Wpływy te stanowiły 7,0% należności z tytułu składek bez odsetek w ujęciu memoriałowym.

Istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność działań egzekucyjnych oraz na wielkość uzyskanych z tego tytułu wpływów, była kontynuacja realizacji przez oddziały przepisów tzw. *ustawy abolicyjnej* i związany z tym brak możliwości egzekwowania zaległości w stosunku do należności objętych postępowaniami umorzeniowymi.

W wyniku dochodzenia należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie, odzyskano należności w kwocie 1.800.664 tys. zł¹⁴⁶, tj. o 84.789 tys. zł (o 4,5%) mniej, niż w 2014 r. Na odzyskaną kwotę złożyły się należności:

- ubezpieczenia społeczne – 1.280.777 tys. zł, tj. o 75.063 tys. zł (o 5,5%) mniej niż w 2014 r.;
- ubezpieczenie zdrowotne – 432.220 tys. zł, tj. o 2.950 tys. zł (o 0,7%) mniej niż w 2014 r.;
- FP i FGŚP, FEP – 87.667 tys. zł, tj. 6.776 tys. zł (o 7,2%) mniej niż w 2014 r..

¹³³ 15.004.609 tys. zł.

¹³⁴ 4.131 tys. tytułów wykonawczych.

¹³⁵ Ogólna wartość tytułów wykonawczych w 2014 r. – 8.090.927 tys. zł.

¹³⁶ Tzw. egzekucja własna.

¹³⁷ Sądowa, syndyk masy upadłościowej.

¹³⁸ 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) – wygaśnięcie z dniem 15 stycznia 2015 r.

¹³⁹ Na mocy przepisów tej ustawy w 2015 r. wpłynęło do ZUS 34,1 tys. wniosków. Na 31 grudnia 2015 r. kwota należności objęta abolicją wyniosła 817.970 tys. zł.

¹⁴⁰ Z dniem 11 sierpnia 2014 r.

¹⁴¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1069.

¹⁴² Na koniec 2014 r. dochodzeniem objęto 52,3% (16.283.494 tys. zł) należności z tytułu składek, bez odsetek w ujęciu memoriałowym, tj. o 8,5% więcej, niż na koniec 2014 r.

¹⁴³ Własnej ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe oraz w pozostałym trybie (sądowa, syndyk masy upadłościowej).

¹⁴⁴ Spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie innych ustaw poza ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁴⁵ 2.345.016 tys. zł.

¹⁴⁶ Łącznie z dobrowolnymi wpłatami dokonanymi przez dłużników po wdrożeniu egzekucji.

W porównaniu z rokiem poprzednim miało ponadto miejsce:

- zwiększenie o 37.290 tys. zł (o 13,1%) przychodów uzyskanych w wyniku zawartych układów ratalnych;
- zmniejszenie o 604 tys. zł (o 1,5%) przychodów uzyskanych na skutek odroczenia płatności składek;
- zmniejszenie o 117.611 tys. zł (o 86,3%) przychodów uzyskanych w wyniku restrukturyzacji zadłużenia¹⁴⁷.

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i ZUS w 2015 r. wyniósł 13,28% i w porównaniu z 2014 r. utrzymał się na zbliżonym poziomie (13,69%)¹⁴⁸.

ZUS podejmował przewidziane prawem działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. W 2015 r. najczęściej dokonywano zabezpieczenia należności na nieruchomości dłużnika – 35.640 wniosków¹⁴⁹. O wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych skierowano 21.566 wniosków¹⁵⁰, a w sprawie zabezpieczenia należności na ruchomości dłużnika – 10.417 wniosków¹⁵¹.

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

8.1.4. Przedawnienia

W 2015 r. wielkość przedawnionych należności wyniosła 2.003.366 tys. zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 743.494 tys. zł i odsetki za zwłokę w kwocie 1.259.872 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 210.722 tys. zł (o 11,8%), w tym składek i dodatkowych opłat o 105.870 tys. zł (o 16,6%) i odsetek za zwłokę o 104.852 tys. zł (o 9,1%).

Z ogólnej kwoty przedawnieniu uległy należności (w nawiasie podano procentowy wzrost w porównaniu z 2014 r.):

- z tytułu ubezpieczeń społecznych – 1.609.185 tys. zł (10,9%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 589.211 tys. zł (16,1%) i odsetek za zwłokę – 1.019.974 tys. zł (8,1%);
- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – 296.618 tys. zł (16,5%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 116.442 tys. zł (19,5%) i odsetek za zwłokę – 180.176 tys. zł (14,6%);
- FP i FGŚP – 97.563 tys. zł (11,9%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 37.841 tys. zł (15,7%) i odsetek za zwłokę – 59.722 tys. zł (9,6%).

Zakład dokonywał analiz przyczyn przedawnienia należności z tytułu składek oraz kontynuował działania mające na celu zmniejszenie odpisów z tego tytułu.

Na wielkość odpisów z tytułu przedawnienia w 2015 r., podobnie jak w latach ubiegłych, wpływ miało uruchomienie docelowego systemu rozliczeń kont płatników składek (SEKiF)¹⁵². Wdrożenie systemu umożliwiło sukcesywną weryfikację stanów rozliczeń kont¹⁵³, powodując urealnienie zadłużeń, a w konsekwencji odpisania należności wygasłych z lat ubiegłych¹⁵⁴. Przeprowadzona analiza¹⁵⁵ przyczyn odpisywania należności przedawnionych wykazała, że na wielkość odpisów wpływ miały również m.in.:

- zakończone postępowania upadłościowe¹⁵⁶,

¹⁴⁷ Spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie ustaw innych, niż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁴⁸ Począwszy od 2014 r. wskaźnik efektywności egzekucji liczony jest łącznie dla egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS i urzędy skarbowe. Wynika to ze zmiany przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdzie organem egzekucyjnym, począwszy od wszczęcia aż do zakończenia, jest dyrektor oddziału ZUS, niezależnie od możliwości zlecenia urzędowi skarbowemu zastosowania środka egzekucyjnego. W konsekwencji, całość odzyskanych środków, niezależnie od tego, w wyniku których czynności środki zostały wyegzekwowane, pokrywa należność wynikająca z pierwotnego tytułu wykonawczego.

¹⁴⁹ W porównaniu z 2014 r. wzrost liczby wniosków o 2.107 (o 6,3%).

¹⁵⁰ Jak wyżej – wzrost o 2.799 (o 14,9%).

¹⁵¹ Jak wyżej – wzrost o 547 (o 5,5%).

¹⁵² Uruchomienie nastąpiło w połowie 2013 r.

¹⁵³ Dotychczas zweryfikowanych zostało 99,2% kont płatników składek.

¹⁵⁴ Oddziały ZUS zostały zobowiązane do zakończenia odpisywania należności przedawnionych z lat ubiegłych do 30 czerwca 2016 r.

¹⁵⁵ Analizą objęto należności o wartości odpisu minimum 10 tys. zł (83% odpisanych należności).

¹⁵⁶ Ogłoszone przed 1 stycznia 2003 r., tj. przed zmianą stanu prawnego przewidującego, iż ogłoszenie upadłości skutkuje przerwaniem biegu przedawnienia i rozpoczęcie ponownego biegu od momentu zakończenia upadłości. Fakt ogłoszenia upadłości przed tą datą skutkuje tym, że okres jej trwania (często wieloletni), nie wydłuża ustawowego terminu przedawnienia, a w wyniku zakończenia lub umorzenia postępowania

- uwarunkowania prawne uniemożliwiające wdrożenie postępowania egzekucyjnego¹⁵⁷,
- składanie przez płatników składek dokumentów rozliczeniowych pierwszorazowych i korygujących za okres wstecz, w tym za który nastąpiło już przedawnienie należności,
- wydawanie decyzji za okres, za który nie mogą już być dochodzone należności z powodu przedawnienia,
- brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub na spadkobierców w przypadku zgonu dłużnika.

W celu ograniczenia skali przedawnień oddziały ZUS, niezależnie od wdrażania egzekucji oraz udzielania ulg w spłacie należności, podejmowały przewidziane prawem działania, polegające m.in. na:

- zabezpieczeniu należności na ruchomości/nieruchomości dłużnika,
- powiadomieniu prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,
- wszczęciu postępowania egzekucyjnego z nieruchomości,
- wpisywaniu dłużników do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych,
- przeniesieniu odpowiedzialności na osoby trzecie/spadkobierców,
- wystąpieniu o ogłoszenie upadłości.

Wyniki analiz były prezentowane m.in. podczas narad z oddziałami ZUS. Jednocześnie zobowiązano podległe struktury do zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań zapobiegających przedawnieniu należności z tytułu składek.

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

8.1.5. Umorzenia

W 2015 r. umorzono¹⁵⁸ należności na kwotę 461.985 tys. zł. Złożyły się na nią umorzone składki i dodatkowe opłaty – 229.804 tys. zł i odsetki za zwłokę – 232.181 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. kwota umorzonych należności zwiększyła się o 143.702 tys. zł (o 45,2%), w tym składek i dodatkowych opłat o 68.975 tys. zł (o 42,9%) i odsetek za zwłokę o 74.727 tys. zł (o 47,5%).

Z ogólnej kwoty umorzeniu uległy należności:

- z tytułu ubezpieczeń społecznych – 363.532 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 180.023 tys. zł i odsetek za zwłokę – 183.509 tys. zł;
- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – 74.758 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 37.734 tys. zł i odsetek za zwłokę – 37.024 tys. zł;
- FP i FGŚP – 23.695 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 12.047 tys. zł i odsetek za zwłokę – 11.648 tys. zł.

Zwiększenie w 2015 r. kwoty umorzeń z tytułu składek, w porównaniu z 2014 r., jest następstwem stosowania tzw. ustawy abolicyjnej¹⁵⁹. Zawarte w niej rozwiązania umożliwiały umorzenie zadłużenia z tytułu składek na przystępniejszych dla zainteresowanych warunkach, niż określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

Na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej w 2015 r. umorzono należności na kwotę 427.939 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 211.712 tys. zł oraz odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 216.227 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. kwota umorzonych należności zwiększyła się o 8.824 tys. zł (o 2,1%).

Umorzone zostały należności:

- z tytułu ubezpieczeń społecznych – 337.827 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 166.969 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 170.858 tys. zł;
- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – 68.639 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 33.915 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 34.724 tys. zł;

upadłościowego następuje tylko niewielkie zaspokojenie roszczeń Zakładu. Pozostałe zaległości, z uwagi na nieuzyskanie środków z masy upadłościowej na ich pokrycie oraz brak innych możliwości dochodzenia, powoduje ich sukcesywne przedawnienie.

¹⁵⁷ Np. zakończenie przez urząd skarbowy postępowania egzekucyjnego z protokołem nieściągalności.

¹⁵⁸ W trybie określonym w art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

- FP i FGŚP – 21.473 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 10.828 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 10.645 tys. zł.

(akta kontroli str. 3766-3884, 3456-3544, 3656-3676)

Mimo działań podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w 2015 r., podobnie jak w roku poprzednim, wzrosły kwoty przedawnionych należności (z tytułu składek, dodatkowych opłat i odsetek za zwłokę). Zdaniem NIK, istnieje potrzeba kontynuowania działań ZUS w tym obszarze.

8.2. Orzecznictwo lekarskie, prewencja rentowa i wypadkowa

8.2.1. Orzecznictwo lekarskie

Lekarze orzecznicy ZUS w 2015 r. wydali łącznie 1.176,6 tys. orzeczeń. W porównaniu z 2014 r. ich liczba zmniejszyła się o 4,7%.

Lekarze orzecznicy, przeprowadzając kontrolę prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich, orzekając o niezdolności do pracy, a także na wniosek lekarzy leczących, wydali w 2015 r. łącznie 94,3 tys. orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS (wzrost o 7,2% w porównaniu z 2014 r.).

Komisje lekarskie ZUS wydały w 2015 r. łącznie 73,5 tys. orzeczeń (o 16,5% mniej niż w 2014 r.), z czego 57,7 tys. (78,5%) wydano w związku z wniesieniem sprzeciwu przez osobę zainteresowaną.

Do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych wpłynęło 26,9 tys. odwołań (o 20,9% mniej niż w roku poprzednim). Sądy wydały 31,4 tys. wyroków, w tym uwzględniły odwołanie ubezpieczonego w 8,9 tys. przypadkach, co stanowi 28,4% wyroków wydanych w tych sprawach.

W Centrali ZUS, w ramach nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy, rozpatrzono 5,3 tys. spraw.

(akta kontroli str. 4157-4478)

8.2.2. Prewencja rentowa

W planie finansowym FUS, będącym załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2015, na prewencję rentową¹⁶⁰ ustalono kwotę 197.300 tys. zł, tj. o 19.197 tys. zł (o 10,8%) wyższą od wykonania w 2014 r. Wydatkowano 179.318 tys. zł (90,9% zaplanowanych środków), głównie na rehabilitację leczniczą wraz z opłatą miejscową i zwrotem kosztów przejazdu (179.138 tys. zł).

W 2015 r. rehabilitacją objęto prawie 80,8 tys. osób, o 3,8% więcej, niż w 2014 r. (73.425 osób). W strukturze objętych rehabilitacją w 2015 r. największą grupę stanowiły osoby po rehabilitacji narządu ruchu – 56,1 tys. (69,5%), narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym – 8,2 tys. (10,2%), układu krążenia – 6,8 tys. (8,4%), i schorzeń psychosomatycznych ponad 4,9 tys. (6,1%).

W 2015 r., w porównaniu z 2014 r., odnotowano wzrost liczby osób objętych schorzeniami narządu ruchu rehabilitowanych metodą stacjonarną o 0,8 tys. (o 1,3%) i ambulatoryjną o 1,5 tys. (o 22,5%), a także osób ze schorzeniami układu krążenia rehabilitowanych metodą ambulatoryjną o 80 (o 31,5%). Jednocześnie odnotowano mniejszą liczbę osób z chorobami układu krążenia monitorowanych telemedycznie – o 13 (o 6,6%).

Średni koszt rehabilitacji przypadający na jednego ubezpieczonego wyniósł 2.093 zł. Był o 63 zł (o 2,8%) niższy od średniego kosztu w 2014 r. (2.156 zł) i kształtował się w granicach od 1.422 zł dla rehabilitacji schorzeń narządu ruchu metodą ambulatoryjną do 3.272 zł dla rehabilitacji schorzeń narządu głosu.

Przyczyną niższego wykonania planu kosztów rehabilitacji była m.in., w porównaniu z 2014 r., niższa o 3,0% stawka kosztu pobytu ubezpieczonego w ośrodku rehabilitacyjnym, a także rezygnacja z pobytu w ośrodku rehabilitacyjnym i krótszy czas trwania rehabilitacji ubezpieczonego¹⁶¹.

8.2.3. Prewencja wypadkowa

¹⁶⁰ Art. 69 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że prowadzenie działań z zakresu prewencji rentowej i wypadkowej należy do zadań ustawowych ZUS.

¹⁶¹ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez ZUS na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne (Dz. U. Nr 131 poz. 1457), czas trwania rehabilitacji wynosi 24 dni i może zostać skrócony przez ordynatora ośrodka rehabilitacyjnego, w przypadku wcześniejszego przywrócenia ubezpieczonemu albo ponownego uzyskania zdolności do pracy lub zaistnienia innych przyczyn leżących po stronie ubezpieczonego albo rencisty, w tym dotyczących względów medycznych.

W planie finansowym FUS na prewencję wypadkową przeznaczono 44.810 tys. zł¹⁶², a wydatkowano 33.089 tys. zł (73,8% zaplanowanych środków), w tym 25.014 tys. zł (68,7% planu) na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonej przez płatników składek.

Niższe wykonanie wynikało głównie z mniejszej niż zakładano liczby otrzymanych, a następnie pozytywnie rozpatrzonych, wniosków o dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, składanych przez płatników składek. Na 3.770 wniosków, które wpłynęło do ZUS, tylko 438 projektów zostało pozytywnie zakwalifikowanych i zakończyło się zawarciem umowy o dofinansowanie projektu, 128 – negatywnie, a 1.287 zwrócono do modyfikacji¹⁶³. Aby zwiększyć zainteresowanie tą formą dofinansowania, Zakład podejmował liczne działania informacyjne wśród pracodawców.

(akta kontroli str. 2568-2611, 4157-4478)

8.3. Wdrożenie Systemu Ewidencji Kont i Funduszy

Według stanu na koniec 2015 r. w systemie *e-SEKiF* zaewidencjonowano ponad 6,6 mln kont płatników składek, z czego 2,4 mln kont płatników stanowiły konta aktywne.

W 2015 r., podobnie jak w 2014 r., rozliczenia na wszystkich kontach płatników składek prowadzone były w systemie *e-SEKiF*. Dokumenty rozliczeniowe i wpłaty były przetwarzane w cyklu dobowym, co umożliwiało codzienną aktualizację rozliczeń i sald na kontach płatników. System spełnia wymogi ustawy o rachunkowości, a tym samym zapisy na kontach płatników stanowią analitykę dla księgi głównej FUS i FEP.

Podstawą księgowania w księdze głównej FUS są raporty generowane z zapisów na kontach płatników składek. Tym samym Zakład posiada pełną informację o faktycznym stanie należności na kontach płatników składek, jak również o wysokości przypisów i wpływów.

W celu weryfikacji kompletności danych, tj. dokumentów rozliczeniowych, wpłat i not księgowych, Zakład kontynuuje przegląd kont płatników w systemie *e-SEKiF*. Według stanu na koniec lutego 2016 r. weryfikacją objęto 99,2% kont płatników.

Początkowo przyjęto, że analiza kont płatników składek zostanie zrealizowana do końca 2015 r. W wyniku przeprowadzonego we wszystkich oddziałach ZUS, w połowie 2015 r., przeglądu przebiegu realizacji zadania, termin zakończenia analizy kont w systemie *e-SEKiF* wyznaczony został na koniec I półrocza 2016 r.

(akta kontroli str. 3760-3765)

8.4. Nienależnie pobrane świadczenia

W 2015 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS¹⁶⁴ zwiększyła się z 44,1 tys. do 44,9 tys., tj. o 0,8 tys. (o 1,8%), a wartość pobranych świadczeń z 213.333 tys. zł do 229.714 tys. zł, tj. o 16.381 tys. zł (o 7,7%). Na ogólną kwotę nadpłat na koniec 2015 r. złożyło się:

- 2.697 dłużników Funduszu Emerytalnego – 7.349 tys. zł (w 2014 r. – 2.572 na kwotę 7.045 tys. zł);
- 33.502 dłużników Funduszu Rentowego – 172.097 tys. zł i odsetek 512 tys. zł (w 2014 r. – 32.978 dłużników na kwotę świadczeń 162.554 tys. zł i odsetek 506 tys. zł);
- 975 dłużników Funduszu Wypadkowego – 6.673 tys. zł i odsetek 28 tys. zł (w 2014 r. – 997 dłużników na kwotę świadczeń 6.670 tys. zł i 29 tys. zł odsetek);
- 7.717 dłużników Funduszu Chorobowego – 43.049 tys. zł i 5 tys. zł odsetek (w 2014 r. – 7.510 dłużników na kwotę 36.518 tys. zł i 12 tys. zł odsetek).

¹⁶² Kwota ta była prawie 4-krotnie wyższa od wydatków poniesionych z tego tytułu w 2014 r. (8.502 tys. zł). Zwiększenie nastąpiło na skutek nowelizacji art. 37 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2015 poz. 1242, ze zm.), na podstawie art. 8 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637).

¹⁶³ Powodem były błędy formalne i uwagi merytoryczne ekspertów oceniających wnioski.

¹⁶⁴ Formularze D-5 Informacja o przymusowym dochodzeniu nienależnie pobranych świadczeń.

Zmniejszeniu w 2015 r. uległa liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa¹⁶⁵ z 3.152 do 3.001, tj. o 151 osób (o 4,8%) oraz kwota zadłużenia z 5.673 tys. zł do 5.480 tys. zł, tj. o 193 tys. zł (o 3,4%).

W ciągu 2015 r. zmniejszyła się też do 3.437 (o 473 osoby) liczba dłużników Funduszu Alimentacyjnego (o 12,1%) i wysokość kwoty należności do 5.567 tys. zł, tj. o 692 tys. zł (o 11,1%).

(akta kontroli str. 3456-3544, 3656-3676, 3444-3454)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W 2015 r. zmniejszyła się liczba dłużników i kwoty zadłużenia z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa. Zmniejszyła się także liczba dłużników Funduszu Alimentacyjnego. Jednocześnie, mimo podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działań w 2015 r., analogicznie jak w 2014 r. wzrosła liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS. W ocenie NIK wskazuje to na potrzebę kontynuowania przez ZUS skuteczniejszych działań w tym obszarze.

8.5. Nadpłaty świadczeń

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. odnotowano 47,2 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 124.610 tys. zł¹⁶⁶. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 7,5 tys. (o 13,7%), a kwota zmalała o 25.885 tys. zł (o 17,2%).

Głównymi przyczynami nowo ujawnionych nadpłat, niespowodowanych przez ZUS, było w przypadku 20,4 tys. nadpłat (43,9%) na kwotę 52.761 tys. zł osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia, zbyt późne powiadomienie ZUS o zgonie świadczeniobiorcy oraz pobranie przez członków rodziny świadczenia po zgonie osoby uprawnionej – 12,9 tys. przypadków (27,8%) na kwotę 24.148 tys. zł oraz zbyt późne w 9,7 tys. przypadków (21%) na kwotę 32.368 tys. zł powiadomienie ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń.

(akta kontroli str. 3456-3544, 3656-3676, 3444-3454)

8.6. Wyrównania do wysokości należnego świadczenia

W 2015 r. wypłacono 11,9 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 84.750 tys. zł¹⁶⁷, co w porównaniu z 2014 r. stanowi spadek liczby wypłat o 52,9 tys. (o 81,6%), a ich kwoty o 128.119 tys. zł (o 60,2%). Przyczyny wypłaty wyrównań były następujące (w nawiasach podano dane za 2014 r.):

- inne – 8 tys. przypadków, na kwotę 18.106 tys. zł (59,8 przypadków, 127.968 tys. zł);
- skutek wyroków sądowych zmieniających decyzję organu rentowego – 1,7 tys. przypadków na kwotę 31.485 tys. zł (2,5 tys. przypadków, 45.422 tys. zł);
- błędy pracowników ZUS – 1,6 tys. przypadków na kwotę 16.163 tys. zł (1,6 tys. przypadków, 12.880 tys. zł).

(akta kontroli str. 3456-3544, 3656-3676, 3444-3454)

8.7. Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. Zakład dokonał 53,3 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 18.123 tys. zł¹⁶⁸. W porównaniu z 2014 r. nastąpiło zwiększenie o 12,1 tys. (o 29,4%) liczby wypłat oraz zmniejszenie o 154.237 tys. zł (o 89,5%) kwoty wypłacanych 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 2015 r. dokonano z tego tytułu 52,9 tys. wypłat na kwotę 17.930 tys. zł, co stanowiło 99,2% ogólnej liczby wypłat i 98,9% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio: 99,5% i 99,9%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły, jednorazowych odszkodowań wypadkowych, zasiłków pogrzebowych i świadczeń pozaubezpieczeniowych.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ Formularze Z-2: Informacja o nadpłatach świadczeń i wypłatach wyrównań do wysokości należnego świadczenia.

¹⁶⁷ Formularze Z-2.

¹⁶⁸ Formularze St-7: Informacja w wypłacie świadczeń pozaubezpieczeniowych i odsetek za zwłokę za I-XII 2014 r. i I-XII 2015 r.

W 2015 r. wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie przy emeryturach i rentach, spowodowane były następującymi przyczynami (w nawiasie podano liczbę przypadków i kwotę wypłaconych odsetek w 2014 r.):

- wydanie decyzji i wypłata świadczenia po terminie ustawowym – 42,9 tys. przypadków na kwotę 1.160 tys. zł (9,2 tys. przypadków, 1.023 tys. zł);
- błędy leżące po stronie ZUS – 1,8 tys. przypadków na kwotę 717 tys. zł (1,7 tys. przypadków, 684 tys. zł);
- zmiana wykładni przepisów – 0,5 tys. przypadków na kwotę 627 tys. zł (0,9 tys. przypadków, 2.486 tys. zł);
- wykonanie wyroków sądowych – 1,4 tys. przypadków na kwotę 2.694 tys. zł (1,9 tys. przypadków, 5.620 tys. zł);
- inne – 6,3 tys. przypadków na kwotę 12.736 tys. zł (27,3 tys. przypadków, 162.349 tys. zł).

(akta kontroli str. 992-996, 1786, 2288-2289, 3444-3454)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

Mimo podejmowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działań w 2015 r., w porównaniu z 2014 r. zwiększyła się liczba osób, którym wypłacono odsetki za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń oraz ich wypłacie, przy jednoczesnym zmniejszeniu się kwoty wypłaconych odsetek. Zdaniem NIK wskazuje to na potrzebę podjęcia niezbędnych decyzji skutkujących odwróceniem niekorzystnych tendencji w tym zakresie.

8.8. Wypłata ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla

ZUS w 2015 r., wraz ze świadczeniami emerytalno-rentowymi, wypłacał ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (tzw. deputat węglowy) dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń¹⁶⁹ – 133.742 tys. zł oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych¹⁷⁰ – 14.601 tys. zł. Według obowiązujących regulacji prawnych¹⁷¹, środki na wypłatę ww. ekwiwalentów pieniężnych określone są każdego roku w ustawie budżetowej, w części dotyczącej ministra właściwego ds. gospodarki.

Zasady finansowania wypłaty ekwiwalentu, wysokość należnych Zakładowi kosztów obsługi, a także zasady rozliczania dotacji na wypłaty, uregulowane zostały w umowach¹⁷² zawartych między Ministrem Gospodarki i Prezesem ZUS w dniach 12 października 2007 r. i 24 maja 2011 r.¹⁷³.

Środki pieniężne na wypłaty ekwiwalentów przekazywane były przez Ministra Gospodarki do ZUS w formie miesięcznych zaliczek, po uprzednim zgłoszeniu przez ZUS wysokości środków potrzebnych na wypłatę. W 2015 r. nie wystąpiły przypadki zwłoki w przekazywaniu powyższych środków do ZUS.

(akta kontroli str. 3756-3759)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 73 – ZUS, wykonanie planów finansowych FUS, FEP i FRD oraz wykonanie planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej¹⁷⁴, NIK jako uwagę zgłosiła, iż, należy zmienić sposób finansowania deputatów węglowych dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych, polegający na ujmowaniu środków budżetowych na ich wypłaty w ustawie budżetowej w części 73 – ZUS, a nie jak dotychczas w części dotyczącej ministra właściwego ds. gospodarki. NIK zauważyła również, że zmiana ta uprościłaby proces finansowania, rozliczania i wypłaty tych świadczeń.

¹⁶⁹ Art. 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz. U. z 2015 r. poz. 410).

¹⁷⁰ Art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1797 ze zm.) - wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2015 r..

¹⁷¹ Art. 26 ust. 1 pkt 4) lit. a) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz art. 11 ust. 1-3 ustawy z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych.

¹⁷² Art. 71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, bezpłatnego węgla w naturze oraz rent wyrównawczych (Dz. U. Nr 118 poz. 753).

¹⁷³ Wystąpienie pokontrolne NIK nr KPS-4100-06-01/2013 (P/13/108), ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z 28 maja 2013 r., przekazane Prezesowi ZUS po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r.

¹⁷⁴ Wystąpienie pokontrolne z dnia 24 kwietnia 2015 r. (KPS.410.001.04.2015).

Pracownicy ZUS w roboczych kontaktach z przedstawicielami ministerstw sygnalizowali zasadność zmiany źródła finansowania wypłacanych ekwiwalentów pieniężnych, także w trybie roboczym były zgłaszane propozycje zmian legislacyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3756-3759)

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

NIK podtrzymuje uwagę, sformułowaną po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w ZUS, iż należy dokonać zmiany sposobu finansowania deputatów węglowych dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych, polegającej na ujmowaniu środków budżetowych na ich wypłaty w ustawie budżetowej w części 73 ZUS, a nie jak dotychczas w części dotyczącej ministra właściwego ds. gospodarki. Zdaniem NIK zmiana ta uprościłaby proces finansowania, rozliczania i wypłaty tych świadczeń. Zmiana ta wymaga nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz ustawy z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych, gdyż ustawy te definiują źródło finansowania omawianych świadczeń, którym w obecnym stanie prawnym jest budżet państwa w części 20 – *Gospodarka*.

8.9. Rozliczenia z otwartymi funduszami emerytalnymi

Wysokość zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych w 2015 r. wyniosła 2.558.244 tys. zł¹⁷⁵, w tym z tytułu:

- składek – 2.533.208 tys. zł,
- odsetek za opóźnienie w przekazaniu składek – 24.925 tys. zł,
- opłat dodatkowych – 111 tys. zł.

Przychody Zakładu z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne ustalono zgodnie z ustawą budżetową w wysokości 0,4% kwoty składek przekazanych do funduszy. Z tego tytułu w 2015 r. Zakład uzyskał przychody w kwocie 12.274 tys. zł. Po potrąceniu należnych Zakładowi przychodów z tytułu kosztów poboru i dochodzenia składek, do OFE przekazano 2.545.970 tys. zł.

Na koniec grudnia 2015 r. zaległości ZUS z tytułu nieprzekazanych składek do OFE wyniosły 100.852 tys. zł, natomiast nadpłaty podlegające zwrotowi z OFE wyniosły 812.972 tys. zł.

(akta kontroli str. 4157-4478)

8.10. Kontrola płatników składek

Inspektorzy kontroli Zakładu w 2015 r. przeprowadzili 81.202 kontrole płatników składek, tj. o 202 kontrole (o 0,3%) więcej, niż w 2014 r., w tym: 75.604 kontrole planowych (o 1,3% więcej, niż w 2014 r.), 5.598 kontrole pozaplanowych (o 13,3% mniej, niż w roku poprzednim). Dodatkowo przeprowadzono 338 postępowań wyjaśniających (o 43,2% więcej niż w 2014 r.).

Nieprawidłowości ujawniono w trakcie 50.444 kontroli płatników składek, a w 43.048 kontrolach ustalono wynik finansowy na kwotę 335.586 tys. zł (o 24,704 tys. zł więcej niż w roku poprzednim), w tym: 222.836 tys. zł – przypis składek i obciążenie, 98.269 tys. zł – odpis składek i uznanie, 5.398 tys. zł – nadpłaty świadczeń krótkoterminowych, 3.343 tys. zł – niedopłaty świadczeń krótkoterminowych, 2.768 tys. zł – różnice w rozliczeniu świadczeń krótkoterminowych.

W wyniku kontroli dokonano zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych 26.304 osoby, a do ubezpieczenia zdrowotnego 31.682 osoby. Także wyłączono z ubezpieczeń społecznych 7.150 osób, a z ubezpieczenia zdrowotnego 8.222 osoby.

W 2015 r. sporządzono ogółem 1.021 wniosków, zawiadomień i informacji skierowanych na tle kontroli do właściwych instytucji, w tym do: sądów i policji w sprawach o wykroczenia, prokuratury, w związku z ubezpieczeniem zdrowotnym, Państwowej Inspekcji Pracy, urzędów skarbowych i urzędów pracy.

(akta kontroli str. 2648-2653, 3456-3544, 3656-3676, 4157-4478)

9. Realizacja wniosków pokontrolnych

¹⁷⁵ 205.471 zł – składki za lata ubiegłe.

9.1. Wniosek przedstawiony Prezesowi ZUS¹⁷⁶ po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. oraz stan jego realizacji dotyczył kontynuowania działań skutkujących zmniejszeniem:

- liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych;
- kwoty przedawnionych należności;
- wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń.

Zakład podejmował działania w powyższym zakresie, niemniej jednak wniosek ten nie został w pełni zrealizowany. Sposób realizacji wniosku był następujący:

- w 2015 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych¹⁷⁷ zwiększyła się z 44,1 tys. do 44,9 tys., tj. o 0,8 tys. (o 1,8%), a wartość pobranych świadczeń z 2013.333 tys. zł do 229.714 tys. zł, tj. o 16.381 tys. zł (o 7,7%). Z kolei w 2015 r. zmniejszyła się liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa z 3.152 do 3.001, tj. o 151 osób (o 4,8%) oraz kwota zadłużenia z tego tytułu z 5.673 tys. zł do 5.480 tys. zł, tj. o 193 tys. zł (o 3,4%). Także zmniejszyła się do 3.437 (o 473 osoby) liczba dłużników Funduszu Alimentacyjnego (o 12,1%) i wysokość kwoty należności do 5.567 tys. zł, tj. o 692 tys. zł (o 11,1%);
- kwota przedawnionych należności¹⁷⁸ w 2015 r. wyniosła 2.003.366 tys. zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 743.494 tys. zł oraz odsetki za zwłokę w kwocie 1.259.872 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. nastąpiło zwiększenie przedawnionych należności o 210.722 tys. zł (o 11,8%), w tym składek i dodatkowych opłat o 105.870 tys. zł (o 16,6%) i odsetek za zwłokę o 104.852 tys. zł (o 9,1%). Na skalę odpisów z tytułu przedawnienia w 2015 r., podobnie jak w latach ubiegłych, wpływ miało uruchomienie docelowego systemu rozliczeń kont płatników składek (SEKiF). Wdrożenie systemu umożliwiło sukcesywną weryfikację stanów rozliczeń kont, powodując urealnienie zadłużeń, a w konsekwencji koniecznością odpisania należności wygasłych z lat ubiegłych;
- nie w pełni skuteczne okazały się także działania w celu zmniejszenia wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń¹⁷⁹. W 2015 r. dokonano 53,3 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 18.123 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. nastąpiło zwiększenie o 12,1 tys. (o 29,4%) liczby wypłat oraz zmniejszenie o 154.237 tys. zł (o 89,5%) kwoty wypłaconych odsetek.

(akta kontroli str. 3376-3414, 3444-3454)

Wnioski NIK, przedstawione Prezesowi ZUS po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., nie zostały w pełni zrealizowane. Podejmowane przez Zakład działania zapobiegawcze nie doprowadziły do zmniejszenia liczby dłużników nienależnie pobierających świadczenia z FUS oraz kwot nienależnie przez nich pobranych, a także nie doprowadziły do zmniejszenia kwot przedawnionych należności oraz z tytułu wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń. W odniesieniu do wszystkich tych kwot, z wyjątkiem kwoty wypłaconych odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń, odnotowano w 2015 r. ich wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2015 r.

Wprowadzenie

FUS jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych¹⁸⁰. Jego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W ramach FUS wyodrębniono następujące fundusze:

¹⁷⁶ Wystąpienie nr KPS.410.001.04.2015 (P/15/001).

¹⁷⁷ Podejmowane działania polegały m.in. na kontroli uprawnień do rent rodzinnych, kontroli prawidłowości wypłat świadczeń przysługujących emerytom i rencistom osłagającym przychody z pracy zarobkowej, publikacji aktualnych informacji, monitorowaniu terminowego przekazywania przez komórki merytoryczne decyzji dotyczących zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

¹⁷⁸ Działania Zakładu w tym zakresie przedstawiono w pkt. III niniejszego wystąpienia pokontrolnego – Wykonanie planu finansowego ZUS jako państwowej osoby prawnej (ppkt *Przedawnienia*).

¹⁷⁹ Podejmowane działania polegały m.in. na przeglądzie procedur, poprawie funkcjonalności systemów informatycznych wspomagających obsługę świadczeń, monitorowaniu poprawności (formalnej, merytorycznej) rozpatrywania wniosków o świadczenia oraz terminowości ich realizacji, prowadzeniu instruktażu i szkoleń pracowników merytorycznych.

¹⁸⁰ Art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

- emerytalny, z którego finansowane są wypłaty m.in.: emerytur, emerytur kapitałowych, środków gwarantowanych oraz jednorazowych wypłat, ustalanych ze środków zaewidencjonowanych na subkoncie;
- rentowy, z którego finansowane są wypłaty m.in.: rent, dodatków do emerytur i rent, emerytur przyznanych z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy, zasiłków pogrzebowych oraz koszty przewencji rentowej;
- chorobowy, z którego finansowane są wypłaty m.in.: zasiłków chorobowych, świadczeń rehabilitacyjnych, zasiłków opiekuńczych, zasiłków macierzyńskich oraz zasiłków wyrównawczych;
- wypadkowy, z którego finansowane są wypłaty m.in.: rent, dodatków do rent, odszkodowań z tytułu wypadków przy pracy, zasiłków chorobowych, świadczeń rehabilitacyjnych, a także koszty przewencji wypadkowej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę danych ujętych w *Planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2015* oraz zmian dokonanych w tym planie i jego realizacji;
- ocenę gospodarowania wolnymi środkami,
- ocenę monitorowania przebiegu wykonania planu,
- prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość i rzetelności sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego FUS w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), kwartalnego 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-UN, Rb-UZ), a także miesięcznego sprawozdania z wykonania wybranych elementów planu finansowego FUS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. – Rb-FUS,
- ocenę wykonania zadań.

Stan FUS na początek roku 2015 wyniósł (minus) 40.321.678 tys. zł. W trakcie roku uzyskano przychody (przypis) w wysokości 196.114.778 tys. zł, a wydatki (koszty) osiągnęły 201.717.420 tys. zł. Na koniec roku 2015 stan Funduszu wyniósł (minus) 45.924.320 tys. zł.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie
oceny

Stwierdzono, że koszty FUS zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. Zarząd ZUS rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem *Planu*.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez Zakład oraz sprawozdania kwartalne. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz stanu Funduszu na koniec roku, prowadzone były nieprawidłowo.

Niemniej stwierdzono, że zapisy księgowe nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Powyższa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także stanu Funduszu na 31 grudnia 2015 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

1.1. Prace nad projektem planu finansowego na 2015 r.

Projekt planu finansowego FUS do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, sporządzony został przez Zakład na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministra Finansów. W piśmie skierowanym przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Prezesa ZUS 25 lipca 2014 r. w którym określono wstępną kwotę wydatków dla części 73 (39.697.785 tys. zł)¹⁸¹, wskazano również, że odpis z FUS nie przekroczy kwoty z 2014 r., a w planie finansowym uwzględnione zostaną skutki urlopu rodzicielskiego¹⁸².

Prezes Zakładu 14 sierpnia 2014 r. przekazał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów projekt planu finansowego FUS na 2015 r., w którym określono:

- zadania wynikające z ustaw – 196.086.516 tys. zł, z podziałem na: emerytury – 127.680.231 tys. zł, renty – 41.453.220 tys. zł, dodatki do emerytur i rent (pielęgniacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie) – 5.721.158 tys. zł, zasiłki chorobowe – 9.448.472 tys. zł, pozostałe zasiłki i świadczenia – 11.541.325 tys. zł, prewencję rentową – 197.300 tys. zł i wypadkową – 44.810 tys. zł;
- stan funduszu na początek – minus 38.196.791 tys. zł;
- przychody (przypis) – 184.555.648 tys. zł, w tym: składki – 145.215.065 tys. zł, dotacja z budżetu państwa – 31.070.386 tys. zł, refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 2.728.100 tys. zł;
- koszty realizacji zadań – łącznie 201.729.772 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 195.844.406 tys. zł (w tym emerytury i renty – 174.854.609 tys. zł, pozostałe świadczenia – 20.989.797 tys. zł), pozostałe – 3.981.408 tys. zł (w tym: odpis na działalność Zakładu – 3.720.000 tys. zł, prewencja rentowa – 197.300 tys. zł, wypadkowa – 44.810 tys. zł, koszt obsługi kredytów – 15.000 tys. zł, pozostałe koszty – 4.298 tys. zł) oraz pozostałe zmniejszenia – 1.903.958 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – minus 55.370.915 tys. zł.

Ponadto poinformowano, że w 2014 r. w celu pokrycia niedoboru FUS, wynikającego głównie z niższych niż zakładano w ustawie środków pochodzących z przeniesienia aktywów z OFE, Fundusz zaciągnie pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 8.924.340 tys. zł (tj. o 2.100.000 tys. zł wyższą niż w planie FUS przyjętym w ustawie budżetowej). Jednocześnie w przedłożonym projekcie planu na 2015 r. założono, że niedobór FUS będzie w całości sfinansowany pożyczką z budżetu państwa w kwocie 15.578.238 tys. zł. Ponadto nie przewiduje się spłaty pożyczek otrzymanych z budżetu państwa w latach poprzednich.

Powyższy projektu planu finansowego FUS na 2015 r. był dwukrotnie zmieniany.

Zarząd ZUS 12 września 2014 r. przyjął projekt planu finansowego FUS (w tym planów finansowych FEP i FRD) na rok 2015¹⁸³. Rada Nadzorcza 22 września 2014 r. pozytywnie zaopiniowała¹⁸⁴ *Projekt planu finansowego FUS na 2015 r.*

Projekt planu finansowego FUS na 2015 r. (wraz z projektami budżetu państwa dla części 73 ZUS oraz planów finansowych FEP i FRD) przekazany został 13 października 2014 r. przewodniczącemu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2015 plan finansowy FUS zakładał:

- stan funduszu na początek roku (minus) – minus 38.196.791 tys. zł – bez zmian;
- przychody – 195.256.312 tys. zł;
- koszty – 202.399.226 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku (minus) 45.339.705 tys. zł.

Na zadania wynikające z ustaw przewidziano kwotę 197.044.213 tys. zł, w tym:

- emerytury – 128.293.331 tys. zł,

¹⁸¹ Kwotę tę oszacowano przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

¹⁸² Ustawa z 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 675).

¹⁸³ Uchwała Nr 43 Zarządu ZUS z 12 września 2014 r. w sprawie przyjęcia projektów planów finansowych FUS, FEP i FRD na 2015 r.

¹⁸⁴ Uchwała Nr 35/VIII/IV/2014 Rady Nadzorczej ZUS z 22 września 2014 r. w sprawie zaopiniowania projektu planu finansowego FUS na 2015 r.

- renty – 41.835.070 tys. zł,
- dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – 5.711.708 tys. zł,
- zasiłki chorobowe – 9.429.794 tys. zł,
- pozostałe zasiłki i świadczenia – 11.532.200 tys. zł,
- prewencja rentowa – 197.300 tys. zł,
- prewencja wypadkowa – 44.810 tys. zł.

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 31 stycznia 2015 r. przyjął układ wykonawczy planu finansowego FUS z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 2394-3544)

1.2. Zmiany w planie FUS

Zarząd ZUS 22 grudnia 2015 r. dokonał zmiany planu finansowego FUS na rok 2015 r., po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych.

Zmiana dotyczyła:

- zwiększenia wydatków na pozostałe świadczenia o 645.763 tys. zł w stosunku do planowanych (z 20.961.994 tys. zł do 21.607.757 tys. zł). Zwiększenie wynikało głównie ze:
 - wzrostu wydatków na zasiłki chorobowe w związku ze wzrostem liczby dni absencji chorobowej;
 - wzrostu wydatków na zasiłki macierzyńskie, w związku z większym od zakładanego wykorzystaniem przez ubezpieczonych urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego i ojcowskiego;
 - wzrostu wydatków na zasiłki pogrzebowe w związku z wyższą niż zakładano liczbą zasiłków;
 - wzrostu wydatków na zasiłki opiekuńcze spowodowane rosnącą liczbą dni zasiłkowych i przeciętnej wysokości;
- zmniejszenia, w stosunku do planowanych, wydatków na emerytury i renty – o 645.763 tys. zł (z 175.840.109 tys. zł do 175.194.346 tys. zł), w wyniku m.in. niższego niż zakładano wskaźnika waloryzacji.

Zmiana nie wpłynęła na zwiększenie kwoty kosztów ogółem ani nie spowodowała zmian wielkości i przeznaczenia dotacji budżetowej.

Na zadania wynikające z ustaw z ogólnej kwoty 197.044.213 tys. zł, w wyniku ww. zmiany, przewidziano:

- emerytury – zmniejszenie o 65.075 tys. zł (z kwoty 128.293.331 tys. zł do kwoty 128.228.256 tys. zł);
- renty – zmniejszenie o 580.688 tys. zł (z kwoty 41.835.070 tys. zł do kwoty 41.254.382 tys. zł);
- dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie – bez zmian (w kwocie 5.711.708 tys. zł);
- zasiłki chorobowe – zwiększenie o 530.397 tys. zł (z kwoty 9.429.794 tys. zł do kwoty 9.960.191 tys. zł);
- pozostałe zasiłki i świadczenia – zwiększenia o 115.366 tys. zł, (z kwoty 11.532.200 tys. zł do kwoty 11.647.566 tys. zł);
- prewencja rentowa – bez zmian (w kwocie 197.300 tys. zł);
- prewencja wypadkowa – bez zmian (w kwocie 44.810 tys. zł)

Jednocześnie dokonano zwiększenia limitu wydatków z tytułu urlopu rodzicielskiego w 2015 r. o 58.913 tys. zł do kwoty 3.122.513 tys. zł.

(akta kontroli str. 2394-3544)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym planowania i dokonywania zmian w planie finansowym FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Uwarunkowania wykonania planu finansowego

Realizacja założeń makroekonomicznych

Poziom wykonania założeń makroekonomicznych miał bezpośredni wpływ na stopień realizacji planu finansowego FUS i był czynnikiem decydującym o wielkości rozbieżności między planowanymi a wykonanymi przepływami finansowymi. Poniżej podano podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, przyjęte w ustawie budżetowej oraz ich wykonanie (w nawiasach):

- realny wzrost PKB – 103,4% (103,6%¹⁸⁵);
- wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – 104,3% (103,2%);
- wskaźnik zmiany zatrudnienia w gospodarce narodowej – 100,8% (101,3%¹⁸⁶);
- stopa bezrobocia (na koniec okresu) – 11,8% (9,8%);
- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem – 101,2% (99,1%).

(akta kontroli str. 4157-4478)

Założenia prawno-systemowe

Wśród założeń prawno-systemowych, które miały bezpośredni wpływ na wykonanie planu finansowego FUS w 2015 r. była zmiana w trakcie roku wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych - wobec zakładanej w ustawie budżetowej waloryzacji wskaźnikiem 101,08% przeprowadzona została waloryzacja mieszana (wskaźnik - 100,68%), przy czym wysokość świadczenia wzrosła o nie mniej niż 36 zł¹⁸⁷. Ponadto FUS został dofinansowany nieoprocentowaną pożyczką z budżetu państwa w wysokości 5.524.145 tys. zł.

(akta kontroli str. 4157-4478)

Wpływ reformy OFE

Na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE¹⁸⁸, z dniem 3 lutego 2014 r. wprowadzono dobrowolność uczestnictwa w OFE. W wyniku tej zmiany, liczba członków OFE, za których jest przekazywana składka emerytalna uległa znacznemu zmniejszeniu, przy jednoczesnym wzroście wysokości składek odprowadzanych do ZUS¹⁸⁹.

W wyniku reformy OFE przyjęto także, iż w związku z osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (tzw. *suwak bezpieczeństwa*), otwarty fundusz emerytalny każdego miesiąca jest obowiązany umorzyć¹⁹⁰ i przekazać do ZUS część środków z rachunku członka OFE. Przychody z tego tytułu odprowadzane są na rachunek FUS.

Fundusz Rezerwy Demograficznej otrzymał papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, które do czasu ich wykupu będą utrzymywane w FRD. Środki pieniężne z wykupu tych papierów wartościowych lub wpłaty należnych od nich odsetek wraz z pożytkami od tych środków są przekazywane na przychody funduszu emerytalnego FUS.

(akta kontroli str. 3760-3765)

3. Stan Funduszu na początek i koniec roku

W dniu 1 stycznia 2015 r. stan FUS wyniósł (minus) 40.321.678 tys. zł, tj. był o 8.437.058 tys. zł (o 26,5%) niższy od stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. W planie po zmianach stan FUS zaplanowano na kwotę (minus) 38.196.791 tys. zł, tym samym stan Funduszu był niższy o 2.124.887 tys. zł (o 5,6%) od zaplanowanego.

A. Stan funduszu na początek roku obejmował:

¹⁸⁵ Wstępny szacunek GUS.

¹⁸⁶ Dane dla sektora przedsiębiorstw.

¹⁸⁷ W 2015 r. waloryzacja emerytur, rent i innych świadczeń oraz dodatków następuje na podstawie: ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.), ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1682) oraz innych ustaw szczególnych, na podstawie których zostały przyznane świadczenia objęte waloryzacją.

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717).

¹⁸⁹ W 2014 r. liczba członków OFE, za których jest przekazywana składka emerytalna, zmniejszyła się o około 80%, a przeciętna składka odprowadzana do ZUS wzrosła o ponad 17%.

¹⁹⁰ Umorzeniu podlega liczba jednostek rozrachunkowych będących ilorzem liczby jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka OFE i wyrażonej w miesiącach różnicy między wiekiem emerytalnym, a wiekiem członka OFE w dniu dokonywania umorzenia.

- środki pieniężne – 773.756 tys. zł., w porównaniu ze stanem z dnia 1 stycznia 2014 r. nastąpił spadek o 302.280 tys. zł (o 28,1%); w porównaniu z planem po zmianach stan środków był wyższy o 523.756 tys. zł (o 209,5%);
- należności – 5.884.180 tys. zł; tym samym odnotowano spadek o 271.894 tys. zł (o 4,4%), w porównaniu ze stanem osiągniętym w dniu 1 stycznia 2014 r.; w relacji do planu po zmianach, stan należności był niższy o 571.750 tys. zł (o 8,9%); w strukturze należności znajdowały się:
 - należności od płatników netto (składki + pochodne) – 3.246.573 tys. zł;
 - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (terminy) – 2.221.572 tys. zł;
 - pozostałe należności – 416.034 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 46.979.614 tys. zł, głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa (39.801.886 tys. zł); w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2014 r., zobowiązania wzrosły o 7.862.884 tys. zł (o 20,1%); w porównaniu z planem po zmianach stan zobowiązań był wyższy o 2.076.893 tys. zł (o 4,6%); struktura zobowiązań była następująca:
 - zobowiązania wobec OFE – 118.853 tys. zł;
 - pożyczki z budżetu państwa – 39.801.886 tys. zł;
 - podatek dochodowy i składka na ubezpiecz. zdrowotne od świadczeń – 2.461.279 tys. zł;
 - dotacja roku następnego – 1.159.470 tys. zł;
 - rezerwy – 983.394 tys. zł;
 - składka na ubezpieczenia społeczne – 2.183.344 tys. zł;
 - pozostałe zobowiązania – 271.388 tys. zł.

Wyższy stan środków pieniężnych na początek roku był konsekwencją wyższych niż prognozowano wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne pod koniec 2014 r. Znaczna część środków, które zasilily rachunek składowy w ostatnim dniu 2014 r. wpłynęło po terminie umożliwiającym przekazanie ich na wypłatę świadczeń w tym dniu lub dokonanie lokat terminowych.

Należności Funduszu na początek 2015 r. były niższe od planu po zmianach, w wyniku przede wszystkim mniejszych od zakładanych należności od płatników składek.

Zwiększenie zobowiązań Funduszu na początek 2015 r., w stosunku do planu po zmianach, wynikało głównie ze zwiększenia stanu zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów składek na kontach płatników w 2014 r.

B. Pogłębił się ujemny stan FUS na koniec roku. W dniu 31 grudnia 2015 r. wyniósł on (minus) 45.924.320 tys. zł, co w porównaniu z planem po zmianach, (minus) 45.339.705 tys. zł, był niższy o 584.615 tys. zł (1,3%).

Stan Funduszu na koniec 2015 r. obejmował:

- środki pieniężne – 1.373.511 tys. zł, wyższe o 1.123.511 tys. zł (o 449,4%) niż w planie po zmianach;
- należności – 6.483.632 tys. zł, niższe o 452.009 tys. zł (o 6,5%) do planu po zmianach; w strukturze należności znajdowały się:
 - należności od płatników netto (składki + pochodne) – 3.828.993 tys. zł;
 - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (terminy) – 2.231.142 tys. zł;
 - pozostałe należności – 423.497 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 53.781.463 tys. zł, w tym głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa – 45.326.031 tys. zł, były wyższe o 1.256.117 tys. zł (o 2,4%) niż w planie po zmianach; struktura zobowiązań była następująca:
 - zobowiązania wobec OFE – 100.852 tys. zł;
 - pożyczki z budżetu państwa – 45.326.031 tys. zł;
 - podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń – 2.576.495 tys. zł;
 - dotacja roku następnego – 2.084.617 tys. zł;
 - rezerwy – 1.020.653 tys. zł;

- składka na ubezpieczenia społeczne – 2.379.907 tys. zł;
- pozostałe zobowiązania – 292.908 tys. zł.

Wyższy niż planowano stan FUS na koniec 2015 r. wynika z wyższego niż przyjęto w planie po zmianach stanu Funduszu na początku roku (o 5,6%) oraz wyższych przychodów (o 0,4%), a także niższych kosztów (o 0,3%).

Stan środków pozostających na rachunku FUS na koniec roku był wyższy od planowanego o 1.123.511 tys. zł, w konsekwencji lepszych niż zakładano wpływów z tytułu składek w ostatnich dniach 2015 r. Środki po sfinansowaniu wypłat dziennych w dniu 31 grudnia pozostały na rachunku bankowym FUS w PKO BP, gdzie oprocentowanie środków było wyższe niż stawki kwotowań dla depozytów uzyskane od banków na rynku międzybankowym.

Należności Funduszu na koniec 2015 r. były niższe od planowanych, głównie z powodu mniejszych od zakładanych w ustawie należności od płatników składek.

Zobowiązania Funduszu były wyższe od zaplanowanych co wynika przede wszystkim ze zwiększenia stanu zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów na kontach płatników. Jednocześnie zobowiązania wzrosły w porównaniu do 2014 r. głównie w wyniku otrzymania przez FUS pożyczek z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym ustalenia stanu FUS na początek i koniec 2015 r., nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca uwagę na zwiększający się od lat ujemny stan Funduszu na koniec roku.

4. Przychody Funduszu

Opis stanu faktycznego

4.1. Wykonanie przychodów

W 2015 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 196.114.778 tys. zł (100,4% planu po zmianach) i były o 9.537.588 tys. zł (o 5,1%) wyższe niż w roku poprzednim i o 858.466 tys. zł (o 0,4%) wyższe od kwoty określonej w planie po zmianach.

Na łączną kwotę przychodów (według przypisu) składały się:

- składki (przypis) – 144.163.518 tys. zł, tj. o 12.052.084 tys. zł (o 9,1%) więcej niż w 2014 r. oraz o 760.921 tys. zł (o 0,5%) mniej niż w planie po zmianach¹⁹¹;
- dotacja z budżetu państwa – 42.065.654 tys. zł, tj. o 11.702.861 tys. zł (o 38,5%) większa niż w 2014 r. oraz 100,0% planu po zmianach;
- refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 3.098.381 tys. zł, tj. o 5.170.678 tys. zł (o 62,5%) niższa niż w 2014 r. i o 375.523 tys. zł (o 13,8%) większa niż w planie po zmianach¹⁹²;
- pozostałe przychody – 6.718.881 tys. zł, tj. o 6.600.942 tys. zł (o 49,6%) mniej niż w 2014 r. i o 1.175.542 tys. zł (o 21,2%) więcej niż przewidziano w planie po zmianach, składały się na nie:
 - przekazane środki zgromadzone na rachunkach członków OFE, w związku z ukończeniem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego¹⁹³ – 4.055.869 tys. zł;
 - środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z OFE oraz odsetki od tych aktywów – 717.974 tys. zł,
 - wpłacane przez płatników odsetki za zwłokę od nieterminowego opłacania składek – 1.632.714 tys. zł,
 - zwrot nienależnie pobranych świadczeń – 155.607 tys. zł,
- środki z FRD – 0 tys. zł, zgodnie z planem po zmianach;
- pozostałe zwiększenia – 68.343 tys. zł, tj. o 54.262 tys. zł (o 385,4%) więcej niż w 2014 r. i o 68.321 tys. zł więcej niż przewidziano w planie po zmianach; obejmowały głównie pozostałe zwiększenia z tytułu składek.

¹⁹¹ Wpływy ze składek wyniosły 143.095.784 tys. zł, tj. 100,2% planu, i wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 9,1%. Relacja wpływu ze składek do przypisu ze składek wyniosła 99,3%.

¹⁹² Co wiąże się ze zmniejszeniem liczby członków OFE o ok. 80% w wyniku przeprowadzenia w 2014 r. reformy systemu emerytalnego.

¹⁹³ Wskazanych w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

Wskaźnik ściągalskości składek na FUS za 2015 r. wyniósł 99,3% i był wyższy o 0,8 punktu procentowego od przyjętego w planie na ten rok.

W latach 2014-2015 udział wpływów ze składek (przypis) w przychodach (przypis) FUS ogółem zwiększył się z 70,8% do 73,5%, tj. o 2,7 pkt procentowego.

Nastąpiło również zwiększenie udziału dotacji (łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych do OFE) w przychodach (przypis) FUS ogółem z 20,7% do 23%, tj. o 2,3 pkt procentowego, jak również zwiększenie udziału samej dotacji z budżetu państwa z 16,3% do 21,4%, tj. o 5,1 pkt procentowego.

W odniesieniu do planu po zmianach odnotowano niepełne wykonanie w: funduszu emerytalnym – o 312.905 tys. zł (o 0,4%), funduszu rentowym – o 103.644 tys. zł (o 0,3%), funduszu chorobowym – o 81.751 tys. zł (o 0,7%) i funduszu wypadkowym – o 262.621 tys. zł (o 3,9%).

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

4.2. Gospodarowanie wolnymi środkami i zarządzanie aktywami FUS

Wartość nominalna portfela aktywów FUS na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosiła 1.373,2 mln zł środków na rachunkach bankowych.

Wartość nominalna portfela aktywów FUS na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 773,7 mln zł, w tym 152,2 mln zł środków na rachunkach bankowych oraz 621,5 mln zł na lokatach bankowych. W 2014 r. dokonano lokat na kwotę 396.320,8 mln zł, uzyskując z tego tytułu przychód (odsetki) w kwocie 35,8 mln zł.

Ze środków FUS, stanowiących okresowe nadwyżki gromadzone na rachunkach bankowych, Zakład w 2015 r. zawarł 705 terminowych lokat bankowych, w tym: 559 jednodniowych, 8 – dwudniowych, 132 – trzydniowych, 6 – czterodniowych.

Kwoty lokat wynosiły od 1,8 mln zł do 1.000,0 mln zł¹⁹⁴, z oprocentowaniem w skali rocznej od 0,65% do 3,2%. Dokonano lokat na łączną kwotę 361.180,4 mln zł i uzyskano z tego tytułu przychody (odsetki) dla FUS w kwocie 21,3 mln zł.

W 2015 r. dokonano lokat na kwotę o 35,140,4 mln zł (o 8,9%) mniejszą niż w 2014 r., uzyskując z tego tytułu przychód mniejszy o 14,5 mln zł (o 40,5%).

W 2015 r. nie wystąpiły przypadki zagrożeń dla terminowej realizacji wypłat świadczeń w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków FUS.

Przy lokowaniu wolnych środków FUS przestrzegane były przepisy prawa¹⁹⁵ oraz obowiązujące w tym zakresie wewnętrzne uregulowania.

(akta kontroli str. 2654-2808)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania przychodów FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Wykonanie wydatków (kosztów) Funduszu

5.1. Wydatki (koszty)

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej koszty realizacji zadań (wydatki) Funduszu ustalono na 202.399.226 tys. zł. Zrealizowane koszty (wydatki) w kwocie 201.717.420 tys. zł były o 681.806 tys. zł (o 0,3%) niższe od kwoty określonej w planie po zmianach. W porównaniu z 2014 r. były one wyższe o 6.703.172 tys. zł (o 3,4%). Na ogólną kwotę kosztów realizacji zadań Funduszu złożyły się:

- transfery na rzecz ludności – 195.851.586 tys. zł, tj. o 7.761.517 tys. zł (o 4,1%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 950.517 tys. zł (o 0,5%) mniej niż w planie po zmianach, w tym:
 - emerytury i renty (łącznie z dodatkami) – 174.565.772 tys. zł, tj. o 5.754.104 tys. zł (o 3,4%) więcej od wykonania w 2014 r. i o 628.574 tys. zł (o 0,4%) mniej niż w planie po zmianach;
 - pozostałe świadczenia – 21.285.814 tys. zł, tj. o 2.007.413 tys. zł (o 10,4%) więcej od wykonania w 2014 r. i o 321.943 tys. zł (o 1,5%) mniej niż w planie po zmianach;

¹⁹⁴ Średnia kwota lokaty: w I kw. – 533,8 mln zł, II kw. – 515,2 mln zł, III kw. – 502,5 mln zł i IV kw. – 495,0 mln zł.

¹⁹⁵ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków FUS (Dz. U. poz. 156).

- pozostałe – 3.646.416 tys. zł, tj. o 26.160 tys. zł (o 0,7%) więcej od wykonania w 2014 r. i o 44.986 tys. zł (o 1,2%) mniej niż w planie po zmianach, z tego:
 - odpis na działalność ZUS – 3.430.000 tys. zł, tj. 100% wykonania w 2014 r. i w relacji do planu po zmianach;
 - przewencja rentowa – 179.318 tys. zł, tj. o 1.215 tys. zł (o 0,7%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 17.982 tys. zł (o 9,1%) mniej niż w planie po zmianach;
 - przewencja wypadkowa – 33.089 tys. zł, tj. o 24.587 tys. zł (o 289,2%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 11.721 tys. zł (o 26,2%) mniej niż w planie po zmianach;
 - koszt obsługi kredytów – 0 zł, w planie po zmianach – 15 tys. zł;
 - pozostałe koszty – 4.009 tys. zł, tj. o 358 tys. zł (o 9,8%) więcej od wykonania w 2014 r., o 283 tys. zł (o 6,6%) mniej od kwoty w planie po zmianach; dotyczyły wynagrodzeń dla płatników składek z tytułu wykonywania zadań związanych z ustalaniem prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego¹⁹⁶;
- pozostałe zmniejszenia – 2.219.418 tys. zł, tj. o 1.084.505 tys. zł (o 32,8%) mniej od wykonania w 2014 r. i o 313.697 tys. zł (o 16,5%) więcej niż w planie po zmianach, na powyższą kwotę złożyły się przede wszystkim:
 - zwiększenie odpisu aktualizującego należności z tytułu składek – o 749.704 tys. zł;
 - zwiększenie odpisów aktualizujących należności z tytułu odsetek – o 1.343.092 tys. zł.

Koszty świadczeń emerytalno-rentowych wyniosły 174.565.772 tys. zł i były niższe o 628.574 tys. zł (o 0,4%) od założonych w planie po zmianach. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost tych kosztów o 5.754.104 tys. zł (o 3,4%). Z kwoty tej:

- koszty świadczeń emerytalnych wyniosły 127.720.086 tys. zł, z tego: finansowane z funduszu emerytalnego – 126.120.732 tys. zł, a z funduszu rentowego – 1.599.355 tys. zł. Wydatki na emerytury były niższe o 508.170 tys. zł (o 0,4%) od planu po zmianach oraz wyższe o 5.054.745 tys. zł (o 4,1%) w porównaniu z 2014 r. W 2015 r. wypłacano emerytury, które były zawieszone od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r., a przyczyną było kontynuowanie zatrudnienia podjętego przed przejściem na emeryturę. Skutek tych wypłat, łącznie z wypłaconymi od nich odsetkami, wyniósł 57.495 tys. zł;
- wydatki na renty wyniosły 41.163.154 tys. zł, z tego: finansowane z funduszu rentowego – 37.159.143 tys. zł i z funduszu wypadkowego – 4.004.011 tys. zł. Wydatki na renty były niższe o 91.228 tys. zł (o 0,2%) od planu po zmianach oraz wyższe o 529.670 tys. zł (o 1,3%), w porównaniu z 2014 r.;
- dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie, wyniosły 5.682.532 tys. zł i były niższe o 29.176 tys. zł (o 0,5%) od planu po zmianach oraz wyższe o 169.689 tys. zł (o 3,1%) w porównaniu z 2014 r. Przeciętna miesięczna liczba dodatków do emerytur i rent pielęgnacyjnych, dla sierot i za tajne nauczanie, ukształtowała się na poziomie 2.239,4 tys. osób, z tego: z funduszu rentowego – 2.167,6 tys. osób, a z funduszu wypadkowego – 71,8 tys. osób.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2015 r. wyniosła 1.967,16 zł¹⁹⁷ i była niższa od planowanej o 0,3% oraz wyższa o 3,4% w stosunku do roku poprzedniego. Wynika to głównie z przeprowadzenia w marcu 2015 r. waloryzacji wskaźnikiem 100,68%, przy czym kwota podwyższenia nie mogła być niższa niż gwarantowana kwota waloryzacji wynosząca 36 zł. Miesięczny skutek waloryzacji wyniósł 265,3 mln zł.

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w 2015 r. ukształtowała się na poziomie 7.333,5 tys. zł (bez osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego) i była o 0,4% niższa od planowanej. Liczba wypłaconych emerytur i rent wzrosła w ujęciu rocznym (grudzień 2015 r. do grudnia 2014 r.) o 47,0 tys. osób. Związane jest to z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego przez mężczyzn z drugiej połowy rocznika 1949

¹⁹⁶ Głównie z powodu niższego ukształtowania się wydatków na zasiłki, stanowiących podstawę naliczenia wynagrodzenia przez płatników. Jednocześnie nie wszyscy płatnicy składek skorzystali z ustawowej możliwości odliczenia wynagrodzenia w wysokości 0,1% kwoty prawidłowo wypłaconych świadczeń, przysługującego im z tytułu wykonywania zadań związanych z ustalaniem prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz ich wypłaty.

¹⁹⁷ Przeciętna wysokość, bez osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego, nie zawiera kwoty wypłat emerytur zawieszonych.

i pierwszego kwartału rocznika 1950 oraz kobiet z drugiej połowy rocznika 1954 i pierwszego kwartału rocznika 1955. Są to osoby, które nie nabyły uprawnień do wcześniejszej emerytury do końca grudnia 2008 r., a uzyskały uprawnienia emerytalne w 2015 r. w związku z osiągnięciem wydłużonego powszechnego wieku emerytalnego.

Koszty pozostałych świadczeń w 2015 r. wyniosły 21.285.814 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i wzrosły w stosunku do 2014 r. o 10,4%. Główną pozycję (46,2%) stanowiły zasiłki chorobowe, które wyniosły 9.826.943 tys. zł (98,7% planu po zmianach). Niższy stopień wykonania planu wynika z niższej, niż zakładano, liczby dni absencji chorobowej zasiłku. Jednocześnie kwota wydatków na zasiłki chorobowe wzrosła w stosunku do 2014 r. o 11,4%, na skutek wzrostu podstawy obliczania zasiłku, tj. w wyniku wzrostu wynagrodzeń i na skutek wzrostu liczby dni zasiłkowych.

Wydatki na zasiłki macierzyńskie ukształtowały się na poziomie 7.555.672 tys. zł (98,9% planu po zmianach) i wzrosły, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 12,2%. Było to konsekwencją wzrostu liczby dni zasiłku macierzyńskiego, w następstwie wydłużenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a także wprowadzenia urlopu rodzicielskiego. Liczba dni zasiłków macierzyńskich wyniosła 100,1 mln i wzrosła, w porównaniu z 2014 r., o 4,7 mln (o 5,0%). Przeciętna wysokość zasiłku macierzyńskiego była wyższa w stosunku do roku poprzedniego o 6,9%, co wynika głównie ze wzrostu przeciętnej wysokości zasiłku macierzyńskiego w trakcie trwania urlopu rodzicielskiego.

Kwota wydatków na zasiłki pogrzebowe wyniosła 1.294.156 tys. zł (98,0% planu po zmianach) i była, w porównaniu z 2014 r., wyższa o 5,1%, na skutek rosnącej liczby zasiłków. Było to spowodowane głównie większą liczbą zgonów (o 3,0% w stosunku do 2014 r.).

Wydatki na świadczenia rehabilitacyjne wyniosły 1.370.389 tys. zł (99,5% planu po zmianach) i wzrosły o 7,1% w relacji do 2014 r. Było to spowodowane m.in. wzrostem liczby świadczeń (o 3,6% w stosunku do roku poprzedniego), w wyniku kierowania większej liczby ubezpieczonych na świadczenie rehabilitacyjne przed przyznaniem renty z tytułu niezdolności do pracy¹⁹⁸.

Wydatki na jednorazowe wypłaty ze składek zewidencjonowanych na subkoncie¹⁹⁹ zmarłego w 2015 r. wyniosły 208.354 tys. zł (85,5% planu po zmianach) i wzrosły w porównaniu z 2014 r., o 88,6%, w wyniku wzrostu przeciętnej wypłaty o 42,9%.

Odsetki za opóźnienie w ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wypłacie wyniosły 20.280 tys. zł (93,3% planu po zmianach) i spadły w stosunku do 2014 r. o 153.138 tys. zł z tytułu niższej kwoty wypłat odsetek od zawieszonych emerytur.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

5.2. Realizacja zadań FUS

Wykonanie zadań wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zamknęło się w 2015 r. kwotą 196.063.993 tys. zł, co stanowiło 99,5% kwoty określonej w planie po zmianach i jednocześnie było wyższe o 4,1% od wykonania tych zadań w 2014 r. Złożyła się na to suma kosztów wykonania według zmienionego planu finansowego następujących zadań (w nawiasie wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2014 r.):

- emerytury – 127.720.086 tys. zł (99,6% i 104,1%);
- renty – 41.163.154 tys. zł (99,8% i 101,3%);
- dodatki do emerytur (rent)²⁰⁰ – 5.682.532 tys. zł (99,5% i 103,1%);
- zasiłki chorobowe – 9.826.943 tys. zł (98,7% i 111,4%);
- pozostałe zasiłki i świadczenia – 11.458.870 tys. zł (98,4% i 109,6%);
- prewencja rentowa – 179.318 tys. zł (90,9% i 100,7%);
- prewencja wypadkowa – 33.089 tys. zł (73,8% i 389,2%).

(akta kontroli str. 3545-3655, 4157-4478)

5.3. Pożyczki i kredyty

FUS otrzymał z budżetu państwa 4 nieoprocentowane pożyczki²⁰¹ na kwotę 5.524.145 tys. zł²⁰², z przeznaczeniem na uzupełnienie środków pozwalających na pełne i terminowe sfinansowanie

¹⁹⁸ Wzrost liczby orzeczeń ustalających uprawnienia o 6,1%.

¹⁹⁹ Środki gwarantowane oraz jednorazowe wypłaty, ustalane ze składek zewidencjonowanych na subkoncie, o których mowa w art. 54 pkt 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁰⁰ Pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie.

wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. W celu zachowania płynności finansowej, do końca roku nie dokonywano spłaty pożyczek. Zadłużenie FUS na koniec 2014 r. z tytułu wspomnianych pożyczek wynosiło 39.801.886 tys. zł, a na koniec 2015 r. wzrosło do 45.326.031 tys. zł (o 13,9%).

W 2015 r. Fundusz nie zaciągał kredytów, w związku z czym nie poniósł kosztów z tytułu ich obsługi. Nie korzystano również ze środków w ramach zawartych w 2014 r. 5 umów kredytowych w łącznej wysokości 2 mld zł²⁰³, do wykorzystania do 31 marca 2016 r., z możliwością przedłużenia okresu ich obowiązywania.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje możliwość wykorzystania środków FRD na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego. W 2015 r. fundusz emerytalny FUS nie był zasilany środkami z FRD.

(akta kontroli str. 2874-2915, 4157-4478)

5.4. Zasilanie z Ministerstwa Finansów

W części 73 przewidziano w 2015 r. środki w kwocie 50.437.083 tys. zł, w tym 42.065.654 tys. zł na dotację z budżetu państwa, gwarantującą wypłacalność świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego. Powyższe środki były przekazywane przez Ministerstwo Finansów w comiesięcznych transzach od stycznia do grudnia 2015 r., każdorazowo na podstawie sporządzonego przez Zakład harmonogramu określającego terminy uruchomienia środków. Środki były przekazywane do ZUS²⁰⁴ na podstawie zapotrzebowań składanych w systemie *Trezor*.

(akta kontroli str. 2654-2808)

5.5. Fundusze rezerwowe

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego²⁰⁵. W 2015 r. – podobnie jak w latach poprzednich – Zakład nie wyodrębnił tych funduszy. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej²⁰⁶, tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku FUS²⁰⁷, pomniejszonego o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

Stan środków na rachunku FUS, z których powinny być utworzone fundusze rezerwowe, na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosił 1.373.510,9 tys. zł²⁰⁸. Z kolei stan tych środków, w relacji do wypłacanych świadczeń za styczeń 2016 r., wyniósł 8,3%.

(akta kontroli str. 3756-3759)

5.6. Wynik finansowy

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł (minus) 45.924.320 tys. zł.

Należności Funduszu na koniec 2015 r. zwiększyły się, w stosunku do stanu na koniec 2014 r., o 599.452 tys. zł, co wynikało głównie ze wzrostu należności od płatników z tytułu składek.

Na zwiększenie zobowiązań Funduszu na koniec 2015 r., w porównaniu z 2014 r., o 6.801.849 tys. zł, wpłynęło w zasadniczej mierze otrzymanie w 2015 r. pożyczek z budżetu państwa w łącznej kwocie 5.524.145 tys. zł.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

5.7. Wpływ reformy OFE na FUS w 2015 r. i w latach następnych

Wpływy FUS ze składek wyniosły 143.095.784 tys. zł, tj. 100,2% planu i w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 9,1%. Wysoka dynamika wzrostu składek w ujęciu rocznym wynika głównie

²⁰¹ Art. 8 pkt 2 lit. e) ustawy budżetowej na 2015 r. z dnia 15 stycznia 2015 r.: Minister Finansów upoważniony został do udzielenia pożyczek dla FUS do kwoty 12 mld zł.

²⁰² Umowy pożyczki z 3 czerwca (2,2 mld zł), 15 lipca (1,6 mld zł), 19 października (1 mld zł), 7 grudnia 2015 r. (724.145 tys. zł).

²⁰³ Uzyskano kredyt rowolwingowy w formie otwartej linii, z możliwością dokonywania spłat i ciągnień kredytu w trakcie trwania umowy (splacone kwoty wykorzystanego kredytu mogą być ponownie wykorzystywane, łącznie z pozostałą częścią udzielonego kredytu).

²⁰⁴ 50.340.404 tys. zł.

²⁰⁵ Art. 55 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁰⁶ Jak wyżej – art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2.

²⁰⁷ Do 31 stycznia 2014 r. każdy z trzech funduszy posiadał odrębny rachunek bankowy. W związku z nowelizacją art. 55, wprowadzoną ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, od 1 lutego 2014 r. nie prowadzi się odrębnych rachunków bankowych dla tych funduszy.

²⁰⁸ Dane wstępne, przed badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta.

ze wzrostu liczby osób, które nie zdecydowały się na dalsze uczestnictwo w OFE, a ich składki trafiają do FUS. W warunkach porównywalnych wzrost przypisu składek w stosunku do 2014 r. wyniósłby 5,4%.

FRD przekazał w 2015 r. na przychody funduszu emerytalnego FUS środki pieniężne z tytułu odsetek od obligacji Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 717.974 tys. zł. W latach 2016–2019 przychody funduszu emerytalnego FUS uzyskane z tytułu odsetek oraz wykupu obligacji KFD szacowane są następująco: 717.974 tys. zł – w 2016 r., 717.974 tys. zł – w 2017 r., 9.536.635 tys. zł – w 2018 r., 166.808 tys. zł – w 2019 r.

W 2015 r., z tytułu tzw. *suwaka bezpieczeństwa* do FUS przekazano 4.055.869 tys. zł, tj. o 255.869 tys. zł więcej niż zakładano. W latach 2016–2019 szacuje się uzyskać z tego tytułu następujące przychody: 4.291.431 tys. zł – w 2016 r., 4.297.602 tys. zł – w 2017 r., 4.437.461 tys. zł – w 2018 r., 4.699.698 tys. zł – w 2019 r.

Do 30 czerwca 2014 r. była przekazywana do OFE część składki emerytalnej w wysokości 2,92%. Dalsze jej przekazywanie uzależnione było od złożenia stosownego oświadczenia przez członka OFE. Poprawne oświadczenia złożyło 2.517 tys. ubezpieczonych spośród 16.678 tys. członków OFE (15,1%). Za okres od lipca do grudnia 2014 r. Zakład przekazał do OFE składki w kwocie 1.327.240 tys. zł, a za okres od stycznia do grudnia 2015 r. – 2.935.635 tys. zł. Na subkontach ubezpieczonych Zakład zaewidencjonował składki w kwocie 12.414.462 tys. zł za okres lipiec – grudzień 2014 r.²⁰⁹ oraz 27.199.882 tys. zł za okres od stycznia do grudnia 2015 r.²¹⁰.

Według sporządzonej w ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2017–2021*²¹¹, szacuje się dalszy wzrost deficytu. Saldo roczne²¹² (ujemne²¹³) według prognoz ma wynieść²¹⁴ 56,3 mld zł w 2017 r., 58,4 mld zł w 2018 r., 61,4 mld zł w 2019 r., 64,3 mld zł w 2020 r. oraz 68,7 mld zł w 2021 r.

Wpływy FUS, w porównaniu z rokiem poprzednim, mają wzrastać rok rocznie o 8,4–10,5 mld zł²¹⁵, a wydatki o 10,5–14,8 mld zł²¹⁶.

Przewiduje się iż wydolność²¹⁷ Funduszu w latach 2017–2021 będzie utrzymywała się na stałym poziomie 74–75%²¹⁸.

(akta kontroli str. 3701–3755, 3760–3765)

5.8. Monitoring wykonania planu finansowego

Przebiegu wykonania planu finansowego FUS, także w układzie zadaniowym, był na bieżąco monitorowany przez Zakład. Wykorzystując m.in. ewidencję finansowo-księgową oraz dane statystyczne, dokonywano bieżącej oceny stopnia realizacji planów, kwoty wydatkowanych środków, poziomu wykonania mierników, a także identyfikowano przyczyny odchyłań oraz podejmowano, w razie potrzeby, działania interwencyjne. W ciągu roku budżetowego wprowadzono zmiany w planie finansowym FUS, dokonując też aktualizacji wydatków i mierników (dla układu zadaniowego). Przyjęty system mierników umożliwiał dokonanie oceny założonych celów i działań.

(akta kontroli str. 2916–3090)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania wydatków (kosztów) FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji gospodarczych

²⁰⁹ W tym 2.025.428 tys. zł za ubezpieczonych, którzy złożyli oświadczenia o pozostaniu w OFE oraz 10.389.034 tys. zł za ubezpieczonych, którzy nie złożyli takich oświadczeń.

²¹⁰ W tym 4.608.565 tys. zł za ubezpieczonych, którzy złożyli oświadczenia o pozostaniu w OFE oraz 22.591.318 tys. zł za ubezpieczonych, którzy nie złożyli takich oświadczeń.

²¹¹ Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych, grudzień 2015 r.

²¹² Różnica wpływów i wydatków, wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności Funduszu.

²¹³ W kwotach nominalnych.

²¹⁴ Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS przygotował też prognozy w wariantach nr 2 *posymistycznym* i nr 3 *optymistycznym*. Prognoza została przygotowana na podstawie stanu prawnego obowiązującego na dzień zakończenia budowy modelu prognostycznego.

²¹⁵ W porównaniu z rokiem poprzednim w 2018 r. – o 8,4 mld zł, 2019 r. – o 9,3 mld zł, 2020 r. – o 10,5 mld zł, 2021 r. – o 10,3 mld zł.

²¹⁶ W porównaniu z rokiem poprzednim w 2018 r. – o 10,5 mld zł, 2019 r. – o 12,4 mld zł, 2020 r. – o 13,2 mld zł, 2021 r. – o 14,8 mld zł.

²¹⁷ Iloraz wpływów i wydatków.

²¹⁸ W latach 2017–2019. – 74%, 2020 r. – 75%, 2021 r. – 74%.

Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego FUS w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego FUS Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdania za IV kw. o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UN, Rb-UZ), a także miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego FUS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 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 terminach²¹⁹.

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań.

Zakład nie dokonywał korekty sprawozdania Rb-33.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3756-3759)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym sporządzania sprawozdań FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego FUS za 2014 r., sporządzonej 15 maja 2015 r. stwierdził, iż sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej FUS na dzień 31 grudnia 2014 r., zmiany stanu Funduszu za rok obrotowy od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku, oraz przepływy pieniężne za rok obrotowy od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku, a także sporządzone zostało, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

W trakcie badania sprawozdania finansowego stwierdzono, że w dalszym ciągu trwały prace z zakresu przeglądu kont płatników w celu weryfikacji kompletności dokumentów złożonych przez płatników składek oraz uwzględnienia wcześniej podejmowanych decyzji. Zaawansowanie powyższego procesu, według informacji ZUS, do dnia badania wynosiło około 85% kont płatników.

(akta kontroli str. 2613-2615)

7.1. Organizacja systemu rachunkowości

FUS posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę (zasady) rachunkowości²²⁰. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów²²¹. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników w bazie wewnętrznych aktów prawnych. 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 6.0* z 2010 r.²²².

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 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.

²¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

²²⁰ 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 2013 i 2014 r. zmianami (komunikaty Prezesa ZUS).

²²¹ Zarządzenie Nr 98 Prezesa ZUS z 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w obszarze FUS oraz rozliczeń z budżetem państwa* oraz komunikaty Członka Zarządu nadzorującego Pion Finansów i Realizacji Dochodów wprowadzające te zmiany.

²²² Zarządzenie Nr 75 Prezesa ZUS z 29 października 2010 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w ZUS do prowadzenia rachunkowości.

Księgi rachunkowe Funduszu obejmują:

- księgę główną,
- księgi pomocnicze służące do ewidencji wypłat świadczeń i rozliczeń z tego tytułu,
- księgi pomocnicze służące do obsługi rozliczeń z płatnikami składek,
- księgi pomocnicze służące do ewidencji prowadzonej windykacji,
- ewidencję na kontach ubezpieczonych w zakresie rozliczeń z otwartymi funduszami emerytalnymi.

(akta kontroli str. 4157-4478)

7.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

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

(akta kontroli str. 3116-3347)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym prowadzenia ksiąg rachunkowych FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

8. Wykonanie zadań

Opis stanu faktycznego

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

Na realizację zadania 13.2, na które zaplanowano 196.063.993 tys. zł, wydatkowano 197.044.213 tys. zł (99,5% planu po zmianach). Jego celem było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego, zaś miernikiem wskaźnik ściągłości składek (98,5%). Na koniec 2015 r. wskaźnik ten wyniósł 99,3%, tj. o osiem dziesiątych punktu procentowego więcej od założonego.

Dla monitorowania realizacji podzadania 13.2.1. Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, którego celem była terminowa realizacja należnych świadczeń, przyjęto miernik będący relacją kwoty wypłaconych odsetek za opóźnienia w przyznawaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie, do kwoty wypłaconych świadczeń w wysokości 0,01%. W 2015 r. ukształtował się on na poziomie 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 realizacja świadczeń emerytalnych; na działania planowano po zmianach 131.935.451 tys. zł – wydatkowano zaś 131.409.361 tys. zł (99,6% planu); jako miernik realizacji działania przyjęto liczbę emerytów, która w 2015 r. ustalona została na poziomie 5.161,6 tys. osób, wyniosła zaś 5.158,7 tys. osób;
- b) 13.2.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była realizacja świadczeń rentowych; na działania planowano po zmianach 43.258.895 tys. zł – wydatkowano zaś 43.156.412 tys. zł (99,8%); jako miernik realizacji działania przyjęto liczbę rencistów - 2.299,5 tys. osób, która wyniosła 2.274,5 tys. osób;
- c) 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była realizacja świadczeń z ubezpieczenia społecznego należnych w czasie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, macierzyństwem, wypadkiem przy pracy czy śmiercią; na realizację działania planowano po zmianach 21.607.757 tys. zł, wydatkowano zaś 21.285.814 tys. zł (98,5%); jako miernik realizacji działania przyjęto udział wydatków na świadczenia krótkoterminowe w wydatkach na transfery na rzecz ludności (10,7%), który wyniósł 10,9%;
- d) 13.2.1.4. *Prewencja i rehabilitacja*, którego celem miało być utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy. Na realizację planowano przeznaczyć 242.110 tys. zł; jako miernik przyjęto liczbę osób poddanych rehabilitacji, która w 2015 r. ustalono na poziomie 82,9 tys. osób. Na rehabilitację wydatkowano 212.407 tys. zł (87,7% planu) i objęto nią 80,7 tys. osób.

Na realizację zadania 22.2.W *Obsługa administracyjna* wydatkowano w 2015 r. 3.434.009 tys. zł, z planowanych 3.449.292 tys. zł (99,6% planu po zmianach). Zgodnie z obowiązującymi regulacjami²²³, nie określono dla nich celu i miernika.

(akta kontroli str. 2916-3090)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania zadań FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

9. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FUS w 2014 r. nie formułowano wniosków.

V. Wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2015 r.

Wprowadzenie

FEP jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu finansowania emerytur pomostowych. Dysponentem Funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zakres kontroli obejmował:

- analizę danych ujętych w *Planie finansowym Funduszu Emerytur Pomostowych na rok 2015* oraz zmian dokonanych w tym planie i jego realizacji;
- ocenę gospodarowania wolnymi środkami,
- ocenę monitorowania przebiegu wykonania planu,
- prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość i rzetelności sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego FEP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), kwartalnego sprawozdania z wykonania planu finansowego FEP Rb-33 i Rb-40 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UN, Rb-UZ),
- ocenę wykonania zadań.

Stan FEP na początek 2015 r. wyniósł 223.973 tys. zł,. W ciągu roku uzyskano przychody w wysokości 236.216 tys. zł, a wydatki (koszty) osiągnęły 402.017 tys. zł. Na koniec 2015 r. stan Funduszu wyniósł 58.172 tys. zł.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

Uzasadnienie
oceny

Stwierdzono, że koszty FEP zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. Zarząd ZUS rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem *Planu*.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez Zakład oraz sprawozdania kwartalne. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz stanu Funduszu na koniec roku, prowadzone były nieprawidłowo.

Niemniej stwierdzono, że zapisy księgowe nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Powyższa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także stanu Funduszu na 31 grudnia 2015 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Wyniki kontroli

²²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2015 r. (Dz. U. poz. 825).

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego FEP do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, sporządzony został na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministra Finansów w piśmie z 25 lipca 2014 r. Projekt planu finansowego FEP Członek Zarządu z up. Prezesa Zakładu przekazał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów w dniu 14 sierpnia 2014 r.²²⁴ Projekt planu finansowego zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 213.423 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24.910 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 192.069 tys. zł, należności – 6.940 tys. zł, zobowiązania – (minus) 10.496 tys. zł;
- przychody (przypis) – 242.459 tys. zł, z tego: dotacja z budżetu państwa – 5.474 tys. zł, składki – 233.260 tys. zł, pozostałe przychody – 2.908 tys. zł, pozostałe zwiększenia – 817 tys. zł;
- koszty – 456.329 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 451.243 tys. zł, pozostałe (odpis na działalność ZUS) – 2.266 tys. zł, pozostałe zmniejszenia – 2.820 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – (minus) 447 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 5.000 tys. zł, należności – 7.686 tys. zł, zobowiązania (minus) 13.133 tys. zł.

Powyższy projekt planu finansowego FEP na 2015 r., w wyniku uzgodnień międzyresortowych, został zmieniony.

Zarząd ZUS 12 września 2014 r.²²⁵ przyjął projekt planu finansowego FEP na 2015 r. Projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS 22 września 2014 r.²²⁶.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2015 plan finansowy Funduszu Emerytur Pomostowych zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 213.201 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24.690 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 192.069 tys. zł, należności – 6.944 tys. zł, zobowiązania – (minus) 10.502 tys. zł;
- przychody (przypis) – 243.049 tys. zł, z tego: składki – 232.801 tys. zł, pozostałe przychody – 2.893 tys. zł, pozostałe zwiększenia – 817 tys. zł, dotacja z budżetu państwa – 6.538 tys. zł;
- koszty – 457.390 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 452.307 tys. zł, pozostałe (odpis na działalność ZUS) – 2.266 tys. zł, pozostałe zmniejszenia – 2.817 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – (minus) 1.140 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 4.333 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 0 zł, należności – 7.686 tys. zł, zobowiązania – (minus) 13.159 tys. zł.

W wyniku zmiany ustawy budżetowej, członek Zarządu Zakładu p.o. Prezesa ZUS zatwierdziła zmieniony plan finansowy FEP na 2015 r. Wprowadzone zmiany planu dotyczyły:

- zmniejszenia przychodów – o 6.538 tys. zł (z kwoty 243.049 tys. zł do 236.511 tys. zł) w pozycji dotacja z budżetu państwa,
- zmniejszenia kosztów – o 6.538 tys. zł (z kwoty 457.390 tys. zł do 450.852 tys. zł) w pozycji transfery na rzecz ludności.

(akta kontroli str. 2394-3544, 4157-4478)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym planowania i dokonywania zmian w planie FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Stan Funduszu na początek i koniec roku

A. Na stan Funduszu, który w dniu 1 stycznia 2015 r. wyniósł 223.973 tys. zł (105,1% kwoty planowanej, złożyły się:

- środki pieniężne – 179.694 tys. zł, wyższe o 155.004 tys. zł od kwoty planowanej (o 627,8%);
- ulokowane środki finansowe – 49.520 tys. zł, tj. niższe o 142.549 tys. zł (o 74,2%);

²²⁴ Pismo nr 990900/3110/4/2014/4. Przedstawiony projekt planu zakłada konieczność uzupełnienia środków FEP w 2015 r. w kwocie 5.474 tys. zł w formie dotacji z budżetu państwa na pokrycie wypłat świadczeń.

²²⁵ Uchwała Nr 43 Zarządu ZUS.

²²⁶ Uchwała Nr 37/VIII/IV/2014 Rady Nadzorczej ZUS.

- należności – 5.490 tys. zł, niższe o 1.454 tys. zł (o 20,9%); w strukturze należności znajdowały się:
 - należności z tytułu składek (netto) – 3.470 tys. zł;
 - należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 215 tys. zł;
 - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 1.480 tys. zł;
 - pozostałe należności – 324 tys. zł;
- zobowiązania (minus) – 10.731 tys. zł, niższe o 229 tys. zł (o 2,2%); struktura zobowiązań była następująca:
 - podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń – 4.875 tys. zł;
 - rezerwy – 1.518 tys. zł;
 - rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 3.874 tys. zł;
 - pozostałe zobowiązania – 464 tys. zł.

Stan Funduszu na początek roku był wyższy od planowanego o 5,1% co wynika głównie z faktu, że w 2014 r. koszty FEP były niższe od przewidywanych.

Wyższy niż zakładano stan środków pieniężnych o 627,8% oraz niższy od planowanego stan ulokowanych środków finansowych o 74,2% wynikał ze sprzedaży w 2014 r. obligacji o wartości nominalnej 170.558 tys. zł, których planowany termin wykupu przypadał na styczeń 2015 r. Środki ze sprzedaży obligacji zostały w części przeznaczone na wypłatę bieżących świadczeń, zaś pozostała część została ulokowana w depozytach bankowych.

Należności Funduszu na początek 2015 r. były o 20,9% niższe od planu, głównie z powodu niższej kwoty należności od płatników składek, w wyniku objęcia ich odpisem aktualizującym ich wartość.

Zobowiązania były o 2,2% wyższe od planowanych, głównie z powodu większych niż zakładano zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów składek.

B. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2015 r. wyniósł 58.172 tys. zł. W stosunku do kwoty zaplanowanej (minus 1.140 tys. zł) był wyższy o 59.312 tys. zł (o 5202,8%). Na kwotę tę składały się:

- środki pieniężne – 64.796 tys. zł, wyższe o 60.463 tys. zł (o 1.395,4%);
- ulokowane środki finansowe – 0 tys. zł (zgodnie z planem);
- należności – 5.712 tys. zł, niższe o 1.974 tys. zł (o 25,7%); w strukturze należności znajdowały się:
 - należności z tytułu składek (netto) – 3.873 tys. zł;
 - należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 719 tys. zł;
 - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 1.097 tys. zł;
 - pozostałe należności – 23 tys. zł;
- zobowiązania (minus) – 12.335 tys. zł, niższe o 824 tys. zł (o 6,3%); struktura zobowiązań była następująca:
 - wpływy do wyjaśnienia – 33 tys. zł;
 - podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń – 6.444 tys. zł;
 - rezerwy – 2.080 tys. zł;
 - rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 3.643 tys. zł;
 - pozostałe zobowiązania – 135 tys. zł.

W relacji do stanu na początek roku, stan Funduszu zmniejszył się o 165.801 tys. zł (o 74,0%).

Wyższy niż planowano stan Funduszu na koniec 2015 r. (o 59.312 tys. zł) był wynikiem przede wszystkim niższych w stosunku do zakładanych kosztów FEP (o 48.835 tys. zł).

Należności Funduszu na koniec 2015 r. były o 1.974 tys. zł niższe od planu, głównie z powodu mniejszej od zakładanych w ustawie należności od płatników składek jak również niższych od zakładanych rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń.

Zobowiązania na koniec roku były o 824 tys. zł niższe od planowanych, na co złożyła się niewykorzystana zaliczkowa dotacja z roku następnego na wypłatę świadczeń pierwszych terminów

stycznia 2016 r. oraz mniejsze od założonych w planie zobowiązania z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń.

Nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym ustalenia stanu FEP na początek i koniec 2015 r., nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Wykonanie przychodów Funduszu

3.1. Przychody

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. Fundusz osiągnął przychody w wysokości 236.216 tys. zł, tj. 99,9% zaplanowanej kwoty i 100,1% przychodów osiągniętych w 2014 r. (236.095 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2014 r. w nawiasach):

- wpływy ze składek (przypis) – 231.224 tys. zł (99,3% i 101,6%);
- pozostałe przychody (przypis) – 3.470 tys. zł (119,9% i 50,7%)²²⁷;
- pozostałe zwiększenia²²⁸ – 1.523 tys. zł (186,4% i 90,6%).

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami i zarządzanie aktywami FEP

Wartość nominalna aktywów FEP na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosiła 64,8 mln zł (według wyceny – 64,9 mln zł), w tym:

- środki finansowe na rachunkach bankowych – 24,8 mln zł;
- depozyty bankowe – 40,0 mln zł (wg wyceny – 40,1 mln zł).

Wartość nominalna portfela aktywów FEP na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 229,4 mln zł (według wyceny – 229,2 mln zł), w tym:

- środki finansowe na rachunkach bankowych – 0,3 mln zł;
- depozyty bankowe – 179,1 mln zł (według wyceny – 179,4 mln zł);
- papiery wartościowe²²⁹ – 50,0 mln zł (według wyceny – 49,5 mln zł).

W 2015 r. wartość nominalna aktywów Funduszu zmniejszyła się o 164,6 mln zł (o 71,8%), zaś wartość aktywów według wyceny – o 164,3 mln zł (o 71,7%).

Z uwagi na fakt, że wydatki z FEP w 2015 roku były większe niż przychody, stan aktywów FEP na koniec 2015 r. uległ zmniejszeniu w porównaniu ze stanem środków na koniec 2014 r.

Lokaty

Ze środków FEP, Zakład w 2015 r. zawarł 254 terminowych lokat bankowych, z tego: 187 jednodniowych, trzy – dwudniowe, 48 – trzydniowych, dwa – czterodniowe, jedną – siedmiodniową, jedną – 14-dniową, jedną – 28-dniową, trzy – 30-dniowe, trzy – 31-dniowe, trzy – 32-dniowe i dwie – 33-dniowe.

Kwoty lokat wynosiły od 3,7 mln zł do 140 mln zł²³⁰, z oprocentowaniem w skali rocznej od 0,70% do 3,10%. Dokonano lokat na łączną kwotę 6.399,0 mln zł, uzyskując przychody z odsetek dla FEP w kwocie 2,1 mln zł. Dla porównania, w 2014 r. zawarto 258 lokat na kwotę 6.673,6 mln zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 1,1 mln zł.

Udział depozytów bankowych w aktywach FEP na koniec 2015 r. wyniósł 61,8% (w 2014 r. – 78,3%) natomiast udział środków finansowych na rachunkach bankowych – 38,2% (w 2014 r. – 0,1%).

W grudniu 2014 roku zgodnie z rekomendacją Komitetu ds. aktywów sprzedano obligacje skarbowe serii WZ0115 w kwocie nominalnej 170,6 mln zł, a w czerwcu 2015 r. sprzedano obligacje skarbowe serii OK0715 w kwocie nominalnej 50 mln zł.

²²⁷ Złożyły się na nie głównie oprocentowanie środków na rachunkach bankowych – 2.312 tys. zł oraz odsetki od należności z tytułu składek – 799 tys. zł.

²²⁸ Obejmują zwiększenia z tytułu odpisów aktualizujących i rezerw w kwocie 1.098 tys. zł, których nie zakładał plan oraz wycenę posiadanych papierów wartościowych w kwocie 425 tys. zł.

²²⁹ Obligacje skarbowe.

²³⁰ Średnia kwota lokaty: w I kw. – 27,7 mln zł, II kw. – 28,0 mln zł, III kw. – 25,4 mln zł i IV kw. – 19,0 mln zł.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FEP dotrzymał obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych²³¹ oraz wewnętrznych uregulowań ZUS.

(akta kontroli str. 2654-2808)

Audyt

Departament Audytu Centrali ZUS, w ramach zrealizowanych w 2015 r. zadań zapewniających, pozytywnie ocenił ustanowiony w Zakładzie systemu kontroli zarządczej w zakresie zarządzania nadwyżkami finansowymi FEP, a także efektywność ich lokowania²³². Nie mniej jednak stwierdzono, że istnieje ryzyko, w zakresie efektywnego zagospodarowania nadwyżek finansowych Funduszu, z uwagi na wprowadzoną zmianę sposobu rozliczania środków na rachunku wpływów składek na FEP w NBP²³³ po wdrożeniu Systemu Ewidencji Kont i Funduszy. Stwierdzono również brak zasad postępowania w przypadku nieprzekazania środków na rachunek FEP²³⁴, spowodowanego „niezacytaniem” wyciągu bankowego do aplikacji MORB²³⁵ oraz nieprzekazaniem go do przetworzenia SEKiF, co w dłuższej perspektywie, tj. po wykorzystaniu obecnej nadwyżki środków finansowych FEP, może stanowić, w ocenie Departamentu Audytu, zagrożenie dla terminowego zabezpieczenia środków na wypłatę świadczeń z FEP.

W celu zwiększenia skuteczności badanych procesów wydane zostały zalecenia²³⁶. Zakład podjął działania w celu wyeliminowania powyższych ryzyk²³⁷.

(akta kontroli str. 835-837, 2811-2873)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania przychodów FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Wykonanie kosztów Funduszu

4.1. Koszty

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. koszty Funduszu wyniosły 402.017 tys. zł, tj. 89,2% zaplanowanej kwoty i 131,5% wykonania w 2014 r. (305.751 tys. zł). Główną pozycją były transfery na rzecz ludności – 399.041 tys. zł (89,5% planu), z tego emerytury pomostowe – 399.006 tys. zł (89,5% planu) i pozostałe świadczenia – 36 tys. zł (39,1% planu).

Pozostałe koszty stanowił odpis na działalność ZUS (państwowej osoby prawnej) w kwocie 2.266 tys. zł (100% wielkości planowanej).

Pozostałe zmniejszenia wyniosły 710 tys. zł (25,2% planu)²³⁸.

Niższe wykonanie wydatków na emerytury pomostowe w 2015 r. wiąże się z mniejszym przyrostem liczby świadczeń niż zakładano. Przeciętna liczba świadczeniobiorców ukształtowała się na poziomie 13,7 tys. osób i była wyższa o 27,7% w stosunku do 2014 r. Wzrost ten wynika m.in. z większej liczby nowo przyznanych emerytur pomostowych, która w stosunku do roku poprzed-

²³¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, 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. z 2014 r. poz. 157 oraz ze zm. wynikającą z ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2015 r. poz. 73), chyba że Rada Ministrów, na wniosek Prezesa ZUS, 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.

²³² Sprawozdanie z zadania zapewniającego: *Ocena zarządzania aktywami FEP*, Warszawa, kwiecień 2015 r.

²³³ Rachunek „54” w NBP.

²³⁴ Rachunek „785” w NBP.

²³⁵ Moduł Obsługi Rachunków Bankowych.

²³⁶ 1. Przeprowadzać i przedstawiać na posiedzeniach Komitetu ds. aktywów finansowych analizy w zakresie skutków wynikających z rozliczania środków z rachunku wpływów składek na FEP (rachunku „54” w NBP) w oparciu o raporty SEKiF w kontekście utraty korzyści finansowych oraz potencjalnego zagrożenia braku środków niezbędnych na terminową wypłatę świadczeń. 2. Opracować zasady postępowania na wypadek zagrożenia terminowości wypłaty świadczeń z FEP w przypadku nieprzekazania środków na rachunek FEP spowodowanego niezacytowaniem wyciągu bankowego do aplikacji MORB oraz nieprzekazaniem go do przetworzenia w SEKiF. 3. Dokonywać bez zbędnej zwłoki aktualizacji kart wzorów podpisów pracowników Zakładu upoważnionych do zawierania transakcji dotyczących lokowania nadwyżek środków finansowych FEP.

²³⁷ Dyrektor Departamentu Finansów Funduszu podjął działania, w uzgodnieniu z Członkiem Zarządu nadzorującym pion finansowy i realizacji dochodów, w celu wypracowania z departamentami uczestniczącymi w procesie przetwarzania SEKiF scenariusza postępowania w Zakładzie na wypadek zagrożenia terminowej wypłaty świadczeń, spowodowanej tzw. niezacytowaniem wyciągu bankowego lub brakiem wygenerowania raportów SEKiF.

²³⁸ Obejmowały głównie rozwiązanie rezerwy na świadczenia w kwocie 562 tys. zł oraz odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu odsetek od składek na kwotę 112 tys. zł.

niego wzrosła o 35,8%. Jednym z głównych czynników mających wpływ na powyższy stan jest nabywanie uprawnień do świadczeń przez coraz większą liczbę osób, które nie uzyskały prawa do wcześniejszej emerytury mimo wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Wpływ na większą liczbę pobieranych emerytur pomostowych ma także podniesienie wieku emerytalnego wydłużające okres pobierania świadczeń z FEP.

Przeciętna wysokość wypłaconego świadczenia wyniosła 2.422,06 zł i była wyższa od planowanej o 0,6% co wiąże się z szybszym tempem wzrostu relacji przeciętnej wysokości nowo przyznanej emerytury pomostowej do przeciętnej wysokości wypłaty, która w 2015 r. wyniosła 103,8%, wobec 103,1% w 2014 r. Jednocześnie przeciętna wysokość wypłat była wyższa o 3,8% w stosunku do roku poprzedniego co było spowodowane, oprócz przyrostu wysokości nowo przyznanej emerytury, przeprowadzeniem w marcu 2015 r. waloryzacji wskaźnikiem 100,68%, przy czym nie mniej niż o 36 zł.

Niższe wykonanie wydatków na pozostałe świadczenia spowodowane było niższą niż zakładano wypłatą odsetek z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń.

Fundusz w 2015 r. nie otrzymał dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

4.2. Wynik finansowy

Przychody FEP według przypisu w 2015 r. były niższe o 165.801 tys. zł od kosztów. Stan funduszu na koniec roku wyniósł 58.172 tys. zł.

Należności na koniec 2015 r. zwiększyły się w stosunku do 2014 r. o 222 tys. zł, co wynika głównie ze wzrostu należności od płatników składek.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2015 r. zwiększyły się, w porównaniu z 2014 r., o 1.604 tys. zł, przede wszystkim na skutek wzrostu zobowiązań z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń oraz utworzenia rezerwy.

W 2015 r. przychody Funduszu były niższe od poniesionych wydatków, a bieżący niedobór został pokryty ze środków zgromadzonych w Funduszu w latach poprzednich²³⁹ bez konieczności zasilania FEP dotacją z budżetu państwa. Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 64.796 tys. zł²⁴⁰ i uległ zmniejszeniu o 114.898 tys. zł.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

W planie finansowym FEP na 2016 r.²⁴¹ w przychodach Funduszu przewidziano dotację z budżetu państwa w kwocie 279.551 tys. zł. Zobowiązania na koniec roku, w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2016 r., mają wzrosnąć z (minus) 12.691 tys. zł²⁴² do (minus) 15.908 tys. zł.

Według sporządzonej przez ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FEP na lata 2017-2021*²⁴³, szacuje się dalszy wzrost deficytu FEP. Saldo roczne²⁴⁴ (ujemne²⁴⁵) według prognoz ma wynieść²⁴⁶ 459 mln zł w 2017 r., 634 mln zł w 2018 r., 823 mln zł w 2019 r., 1.015 mln zł w 2020 r. oraz 1.180 mln zł w 2021 r.

Wpływy składowe FEP mają wzrosnąć z 253 mln zł w 2017 r. do 315 mln zł w 2021 r. (o 24,5%), natomiast wydatki z 711 mln zł w 2017 r. do 1.494 mln zł w 2021 r. (o 110,1%).

(akta kontroli str. 3701-3755)

4.3. Monitoring wykonania planu finansowego

Przebiegu wykonania planu finansowego FEP, także w układzie zadaniowym, był bieżąco monitorowany. Wykorzystując m.in. ewidencję finansowo-księgową oraz dane statystyczne, dokonywano bieżącej oceny stopnia realizacji planów, kwoty wydatkowanych środków, poziomu wykonania

²³⁹ Ulokowanych w papierach wartościowych lub na rachunkach bankowych.

²⁴⁰ Środki pozostające na koniec 2015 r. zostały ulokowane na miesięcznej lokacie bankowej (od 23 grudnia 2015 r. do 25 stycznia 2016 r.) przy oprocentowaniu 2,05% w skali roku. Ponadto pozostałe środki pieniężne w dniu 31 grudnia zostały pozostawione na rachunku FEP w PKO BP SA, przy czym oprocentowanie środków na rachunku było wyższe niż stawki kwotowań dla depozytów uzyskane od banków.

²⁴¹ Przyjętym w ustawie budżetowej na 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 278).

²⁴² Faktyczne wykonanie – (minus) 12.335 tys. zł.

²⁴³ Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, grudzień 2015 r.

²⁴⁴ Różnica wpływów i wydatków, wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności Funduszu.

²⁴⁵ W kwotach nominalnych.

²⁴⁶ Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS dokonał również prognozy w wariantcie nr 2 *pesymistycznym* oraz wariantcie nr 3 *optymistycznym*. Prognoza została przygotowana na podstawie stanu prawnego obowiązującego na dzień zakończenia budowy modelu prognostycznego.

mierników, a także identyfikowano przyczyny odchyień oraz podejmowano w razie potrzeby działania interwencyjne. Przyjęte mierniki umożliwiały dokonanie oceny założonych celów i działań.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3677-3683)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wykonania kosztów FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2015 r. był drugim z rzędu rokiem, kiedy przychody FEP były niższe od poniesionych wydatków, powodując konieczność skorzystania z nadwyżki zgromadzonych środków w latach ubiegłych. W 2016 r. sytuacja finansowa FEP ulegnie dalszemu pogorszeniu i zajdzie konieczność uzupełnienia jego środków dotacją z budżetu państwa.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Kwartałne sprawozdania z wykonania planu finansowego FEP: Rb-33, Rb-40, Rb-BZ2 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań²⁴⁷ Rb-N, Rb-Z i Rb-UN 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 terminach²⁴⁸.

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3756-3759)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie sporządzania sprawozdań FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego FEP za 2014 r., sporządzonej 15 maja 2015 r. stwierdził, iż sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Funduszu na dzień 31 grudnia 2014 roku, jak też zmiany stanu Funduszu za rok obrotowy od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku, oraz sporządzone zostało, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Ponadto było zgodne z wpływającymi na jego treść przepisami prawa, w tym w szczególności ustawy o rachunkowości, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach pomostowych.

(akta kontroli str. 2616-2618)

6.1. Organizacja systemu rachunkowości

Dla FEP została opracowana i zatwierdzona przez Zarząd ZUS do stosowania polityka (zasady) rachunkowości²⁴⁹. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów²⁵⁰. 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 6.0* z 2010 r.

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. Jed-

²⁴⁷ Sprawozdania Rb-N, Rb-UN, Rb-Z sporządzane są łącznie dla funduszy, którymi zarządza Zakład.

²⁴⁸ 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).

²⁴⁹ 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 2013 r. i 2014 r. zmianami (komunikaty Prezesa ZUS).

²⁵⁰ Zarządzenie Nr 96 Prezesa ZUS z 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w obszarze Funduszu Emerytur Pomostowych.

nostki samobilansujące się prowadzą odrębną ewidencję księgową oraz sporządzają okresowe sprawozdania. Miejszem 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.

Księgi rachunkowe Funduszu obejmują:

- księgę główną,
- księgi pomocnicze służące do ewidencji wypłat świadczeń i rozliczeń z tego tytułu,
- księgi pomocnicze służące do ewidencji rozliczeń z płatnikami składek,
- księgi pomocnicze służące do ewidencji prowadzonej windykacji.

(akta kontroli str. 4740-4742, 4759-4774)

6.2. 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. 3347-3431)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym prowadzenia ksiąg rachunkowych FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Wykonanie planu finansowego w układzie zadaniowym

Planując wydatki FEP w układzie zadaniowym wyróżniono: w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne*, a w funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* zadanie 22.2. *W Obsługa administracyjna*.

Na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* wydatkowano 399.041 tys. zł z planowanych w ustawie budżetowej po zmianach 445.769 tys. zł. Jego celem było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego. Do monitorowania zadania przyjęto miernik będący wskaźnikiem ściągłości składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości 98,5%. Osiągnięta wartość miernika wyniosła 100,2%, tj. o 1,7 pkt procentowego więcej od planowanej.

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 realizacja świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego. 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%. Na koniec 2015 r. wartość miernika wyniosła 0,01%.

W ramach funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* zaplanowano realizację zadania 22.2. *W Obsługa administracyjna*, do którego zostały przypisane wydatki FEP o charakterze administracyjnym w kwocie 2.266 tys. zł. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami nie określono dla nich celu i miernika. W 2015 r. wydatki zrealizowano w 100% planu.

(akta kontroli str. 2916-3090)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania zadań FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2014 r. NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych.

VI. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2015 r.

Wprowadzenie

Głównym celem utworzenia FRD było zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Fundusz pełni rolę funduszu rezerwowego dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w FUS. FRD posiada osobowość prawną. Organem Funduszu jest Zakład, a Prezes ZUS kieruje jego działalnością. Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w *Planie finansowym Funduszu Rezerwy Demograficznej na rok 2015* oraz jego realizacji;

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

Opis stanu faktycznego

- ocenę gospodarowania wolnymi środkami,
- ocenę monitorowania przebiegu wykonania planu,
- prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość i rzetelności sporządzenia sprawozdania za IV kwartał 2014 r. o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UN, Rb-UZ).

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2015 r..

Uzasadnienie oceny Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu finansowego. Zarząd ZUS rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem Planu.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania kwartalne za 2015 r. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz stanu Funduszu na koniec roku, prowadzone były nieprawidłowo.

Niemniej stwierdzono, że zapisy księgowe nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Powyższa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁵¹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁵².

Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu faktycznego Projekt planu finansowego FRD na 2015 r. sporządzony został przez ZUS na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów²⁵³.

Przekazany przez Członka Zarządu z up. Prezesa Zakładu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów w dniu 14 sierpnia 2014 r.²⁵⁴ 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 – 18.654.677 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 18.628.272 tys. zł; należności – 26.381 tys. zł; zobowiązania – 0 zł;
- przychody – 2.609.750 tys. zł, z tego: wpływy ze składek – 1.669.558 tys. zł; pozostałe przychody – 491.277 tys. zł; wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 448.915 tys. zł;
- koszty realizacji zadań (wydatki) – 1.190 tys. zł, z tego bieżące (własne) – 1.190 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 21.263.237 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 21.235.387 tys. zł; należności – 27.826 tys. zł; zobowiązania – 0 zł.

Zarząd ZUS 12 września 2014 r.²⁵⁵ przyjął ostateczną wersję projektu planu finansowego FRD na rok 2015, który następnie 22 września 2014 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS. Przyjęty projekt planu zakładał:

²⁵¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

²⁵² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

²⁵³ Pismo Ministerstwa Finansów z 25 lipca 2014 r. (nr BP6/411/39/DOM/2014/RD-68019). W piśmie przekazano również wskaźniki makroekonomiczne na lata 2014-2015, uzupełnione pismem z 12 sierpnia 2014 r. (nr PW/065/99/ZWK/2014) o wskaźniki makroekonomiczne na lata 2016-2018.

²⁵⁴ Pismo nr 990900/3110/4/2014/4. Nie uwzględniono w nim przekazywania środków FRD do funduszu emerytalnego w latach 2015-2018.

²⁵⁵ Uchwała Nr 43 Zarządu ZUS.

- stan funduszu na początek roku – 18.654.677 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 18.628.272 tys. zł; należności – 26.381 tys. zł; zobowiązania – 0 zł;
- przychody – 2.606.358 tys. zł, z tego: wpływy ze składek – 1.666.206 tys. zł; pozostałe przychody – 491.236 tys. zł; wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 448.916 tys. zł;
- koszty realizacji zadań (wydatki) – 1.190 tys. zł, z tego bieżące (własne) – 1.190 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 21.259.845 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 21.232.051 tys. zł; należności – 27.770 tys. zł; zobowiązania – 0 zł.

Zarząd ZUS 24 listopada 2015 r.²⁵⁶ dokonał zmiany planu finansowego FRD na rok 2015 r.²⁵⁷

Wprowadzona zmiana dotyczyła:

- zwiększenia przychodów o 254 tys. zł w pozycji pozostałe przychody z wpływów z dywidend (z kwoty 2.606.358 tys. zł do 2.606.612 tys. zł),
- zwiększenia kosztów realizacji zadań o 254 tys. zł na wydatki bieżące (z kwoty 1.190 tys. zł do 1.444 tys. zł).

Zmiana planu finansowego FRD podyktowana została koniecznością zwiększenia wydatków na pokrycie opłat związanych z obowiązkowym systemem rekompensat Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych wynikających z art. 137 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁵⁸.

(akta kontroli str. 2394-3544)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym planowania i dokonywania zmian w planie finansowym FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Stan Funduszu na początek i koniec roku

Opis stanu faktycznego

A. Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2015 r. wynosił 17.827.000 tys. zł (95,6% planowanej kwoty po zmianach oraz 101,0% stanu w dniu 1 stycznia 2014 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu po zmianach i wykonania w 2014 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 2 tys. zł (8,3% i 1,3%);
- ulokowane środki finansowe – 17.806.099 tys. zł (95,6% i 101,0%);
- należności²⁵⁹ – 20.899 tys. zł (79,2% i 114,1%);
- zobowiązania (minus) – nie wystąpiły.

Stan środków pieniężnych na początek roku był niższy od planowanego po zmianach o 22 tys. zł, na skutek wpływu, w ostatnim dniu 2014 r., środków z tytułu zwrotu lokaty terminowej²⁶⁰ i z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa²⁶¹ na rachunek Funduszu oraz ulokowania ich, prawie w całości, na rynku międzybankowym (pomimo skróconych godzin funkcjonowania systemu rozliczeniowego).

Niższe od planowanych ulokowane środki finansowe na początek 2015 r. wynikają z niższych niż zakładano przychodów Funduszu w 2014 r.

Mniejsze od planowanych należności na początek roku wynikają z pobrania w grudniu 2014 r. większej niż planowano zaliczki z tytułu przekazania części składek z ubezpieczenia emerytalnego do FRD.

B. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2015 r. wynosił 19.464.297 tys. zł (91,6% zaplanowanej kwoty po zmianach oraz 109,2% stanu w dniu 31 grudnia 2014 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu po zmianach i wykonania w 2014 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 9 tys. zł (37,5% i 450,0%);

²⁵⁶ Uchwała Nr 45 Zarządu ZUS z 24 listopada 2015 r. w sprawie zmiany planu finansowego FRD na 2015 r.

²⁵⁷ Członek Zarządu ZUS p.o. Prezosa ZUS poinformowała Ministra Finansów oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o dokonanych zmianach (pismo z 25 listopada 2015 r. nr 990900/3111/22/2015, UNP 2015-00129820).

²⁵⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 94, ze zm.

²⁵⁹ Należności Funduszu dotyczą składki należnej za okres poprzedni. Wynika to z zaliczkowego przekazywania w ciągu roku składek (ze względu na cykl przetwarzania dokumentów ubezpieczeniowych, skutkujący późniejszym pozyskiwaniem informacji o składkach należnych funduszowi), co powoduje konieczność rozliczenia pobranych zaliczek po zakończeniu roku.

²⁶⁰ 23.241,2 tys. zł.

²⁶¹ 1.568 tys. zł.

- ulokowane środki finansowe²⁶² – 19.442.409 tys. zł (91,6% i 109,2%);
- należności – 21.879 tys. zł (78,8% i 104,7%).

Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania.

Stan środków pozostających na koniec 2015 r. na rachunku bankowym wyniósł 9 tys. zł wobec zaplanowanych 24 tys. zł, w wyniku ulokowania prawie w całości wolnych środków Funduszu, ostatniego dnia 2015 r. (pomimo skróconych godzin funkcjonowania systemu rozliczeniowego), na rynku międzybankowym.

Niższe od planowanych ulokowane środki finansowe na koniec 2015 r. wynikają z niższych niż zakładano przychodów Funduszu w 2015 r.

Mniejsze od planowanych należności wynikają z faktu, że w grudniu 2015 r. pobrano większą niż planowano zaliczkę z tytułu przekazania części składek z ubezpieczenia emerytalnego do FRD.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym ustalenia stanu FRD na początek i koniec 2015 r., nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Wykonanie przychodów Funduszu

3.1. Przychody

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. Fundusz osiągnął przychody w wysokości 2.166.604 tys. zł, tj. 83,1% zaplanowanej kwoty po zmianach i 81,1% przychodów osiągniętych w 2014 r. (2.671.789 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu po zmianach i wykonania w 2014 r. w nawiasach):

- wpływy ze składek – 1.649.902 tys. zł (99,0% i 105,5%);
- wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 17.434 tys. zł (3,9% i 4,4%)²⁶³;
- pozostałe przychody²⁶⁴ – 499.268 tys. zł (101,6% i 70,6%).

Z powyższych danych wynika, że przychody Funduszu były niższe o 16,9% od zaplanowanych po zmianach oraz o 18,9% niższe od przychodów osiągniętych w 2014 r. Podstawową przyczyną niższego wykonania planu po zmianach było uzyskanie o 96,1% niższych przychodów z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Wyższe od zaplanowanych pozostałe przychody zostały osiągnięte dzięki realizacji strategii zarządzania aktywami FRD²⁶⁵

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami i zarządzanie aktywami FRD

W 2015 roku FRD lokował swoje środki w skarbowe papiery wartościowe²⁶⁶, obligacje wyemitowane przez Tauron Polska Energia SA oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, w akcje spółek notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie SA oraz w depozyty bankowe. Zarządzanie portfelem aktywów FRD odbywało się aktywnie w części dłużnej portfela oraz w oparciu o model pasywnego inwestowania w części akcyjnej portfela. W celu ograniczenia ryzyka związanego z inwestowaniem środków Fundusz stosował dywersyfikację portfela aktywów²⁶⁷. Środki FRD lokowane były w celu osiągnięcia ich maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności.

Wartość nominalna aktywów FRD na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła 19.075,2 mln zł (według wyceny – 19.442,4 mln zł), w tym:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – wartość nominalna 15.207,9 mln zł (wg wyceny – 15.571,9 mln zł);
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – wartość nominalna 1.201,1 mln zł (wg wyceny – 1.203,7 mln zł);
- akcje zdematerializowane – 2.566,2 mln zł;

²⁶² W papierach skarbowych, akcjach notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych oraz lokatach bankowych.

²⁶³ Do FRD przekazywane jest 40% środków uzyskanych w danym roku z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, pomniejszonych o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz reprywatyzacyjny. Kwota przekazanych do FRD środków z tego tytułu była w 2015 r. niższa o 431.482 tys. zł od planowanej i o 382.911 tys. zł niższa od kwoty przekazanej w 2014 r.

²⁶⁴ Na które składają się wpływy z dywidend oraz odsetki od posiadanych aktywów.

²⁶⁵ Wzrost o 53,7% wpływów z dywidend oraz o 23,4% wpływów z odsetek od papierów wartościowych i depozytów bankowych.

²⁶⁶ Depozytariuszem papierów wartościowych FRD były banki: Bank Pekao SA oraz PKO BP SA.

²⁶⁷ Określoną w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków FRD (Dz. U. z 2014 r. poz. 152).

- obligacje emitowane przez spółki publiczne²⁶⁸ – 100,0 mln zł (według wyceny – 100,6 mln zł);
- środki na rachunkach FRD w bankach – 0,009 mln zł.

Wartość nominalna aktywów FRD na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła 17.332,4 mln zł (według wyceny – 17.806,1 mln zł), w tym:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – wartość nominalna 14.182,2 mln zł (wg wyceny – 14.655,7 mln zł);
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – wartość nominalna 166,8 mln zł (wg wyceny – 166,9 mln zł);
- akcje zdematerializowane o wartości 2.933,4 mln zł;
- obligacje emitowane przez spółki publiczne o wartości 50,0 mln zł (wg wyceny – 50,2 mln zł);
- środki na rachunkach FRD w bankach – 0,003 mln zł.

Lokaty

W ramach środków FRD, Zakład w 2015 r. zawarł umowy na 274 terminowych lokat bankowych. Z ogólnej ich liczby, najwięcej było jednodniowych (202) i trzydniowych (54). Kwoty lokat wynosiły od 1,4 mln zł do 430,4 mln zł²⁶⁹, z oprocentowaniem w skali rocznej od 0,70% do 3,10%. Dokonano lokat na łączną kwotę 39.309,7 mln zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 7 mln zł. Dla porównania należy podać, że w 2014 r. zawarto 476 terminowych lokat bankowych na kwotę 131.170,6 mln zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 40,9 mln zł.

Mniejsza kwota środków ulokowanych w formie depozytów bankowych w 2015 r. w porównaniu z rokiem 2014 wynika z braku przekazywania w 2015 r. środków do funduszu emerytalnego, dzięki czemu nie było konieczności zabezpieczenia płynnych środków finansowych utrzymywanych na krótkoterminowych depozytach bankowych. Zmniejszenie przychodów z tytułu odsetek spowodowane było mniejszą wartością ulokowanych środków oraz spadkiem stóp procentowych na rynku międzybankowym.

Stopa zwrotu z inwestycji aktywów

Stopa zwrotu z inwestycji z całego portfela aktywów Funduszu wyniosła w 2015 r. (minus) 0,12%, w tym: z portfela akcji – (minus) 13,12%, a pozostałych aktywów – 2,06%. Dla porównania należy podać, że w 2014 r. wyniosła 4,03%, w tym z portfela akcji – 1,91%, a pozostałych aktywów – 4,44%.

Stopa zwrotu wypracowana w 2015 r. z akcyjnej części portfela FRD wyniosła (minus) 13,12% i była niższa od stopy wypracowanej w roku poprzednim o 15,03 pkt procentowego.

Stopa zwrotu z całości zarządzanych przez FRD aktywów w 2015 r. wyniosła (minus) 0,12%. Zgodnie z celem prowadzonej polityki inwestycyjnej, jakim jest osiągnięcie maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności lokowanych środków finansowych, w 2015 r. w portfelu FRD przeważały skarbowe papiery wartościowe. Średnioroczny udział tych instrumentów, łącznie z posiadanymi obligacjami komercyjnymi w aktywach Funduszu wyniósł 82,37%. Wypracowana w tej części portfela stopa zwrotu wyniosła 2,06% i była o 2,56 punktu procentowego wyższa od przyjętego benchmarku w postaci rocznej inflacji. Osiągnięte w części dłużnej wyniki pozwoliły na uplasowanie się FRD na drugim miejscu spośród 12 funduszy inwestycyjnych dłużnych polskich papierów skarbowych. Wypracowana stopa zwrotu z posiadanego portfela akcji wyniosła (minus) 13,12% - dla porównania roczna zmiana publikowanego na GPW w Warszawie S.A. indeksu WIG 20, skupiającego największe spółki, wyniosła (minus) 19,72%, natomiast zmiana wartości WIG wyniosła (minus) 9,62%. Średnioroczny udział akcji w portfelu Funduszu wyniósł 15,87%.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FRD dotrzymał obowiązujących w tym zakresie postanowień ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁷⁰, a także przestrzegał wewnętrzne uregulowania ZUS.

Aktywa pochodzące z OFE

W dniu 3 lutego 2014 r. otwarte fundusze emerytalne, wykonując art. 23 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE,

²⁶⁸ Obligacje w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1382, ze zm.).

²⁶⁹ Średnia kwota lokaty w 2015 r.: I kw. – 113,1 mln zł, II kw. – 150,8 mln zł, III kw. – 127,7 mln zł, IV kw. – 182,1 mln zł.

²⁷⁰ Art. 63 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

przekazały do ZUS 51,5% posiadanych aktywów, o łącznej wartości 153.151.226 tys. zł²⁷¹. W tym samym dniu ZUS przekazał do FRD środki pieniężne w kwocie 1.862.244 tys. zł oraz papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa o wartości 17.205.416 tys. zł.

W 2015 r. FRD był posiadaczem dwóch serii obligacji KFD²⁷² pochodzących z aktywów przekazanych przez OFE. Były to obligacje o terminach zapadalności przypadających w latach 2018 oraz 2022. Wartość aktywów pochodzących z OFE na 31 grudnia 2015 r. wyniosła 12.910.967 tys. zł i była analogiczna jak na koniec 2014 r. Wpływy odsetek z kuponów, które wyniosły 717.974 tys. zł, w całości zostały przekazane na przychody Funduszu Emerytalnego FUS.

(akta kontroli str. 2654-2808, 3760-3765, 4157-4478)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania przychodów FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Wykonanie kosztów Funduszu

4.1. Koszty

W 2015 r. koszty Funduszu wyniosły 529.307 tys. zł. Główną ich pozycję stanowił wynik wyceny posiadanych papierów wartościowych na kwotę 528.079 tys. zł²⁷³. Ponadto wydatki bieżące (właśnie) wyniosły 1.228 tys. zł (85,0% zaplanowanej kwoty po zmianach i 96,5% wykonania w 2014 r.), na które złożyły się koszty opłat biur maklerskich, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych i NBP oraz audytora zewnętrznego.

W 2015 r. nie przekazano środków do FUS na rachunek Funduszu Emerytalnego.

Niższy poziom wykonania wydatków bieżących wynikał, podobnie jak w latach ubiegłych, z mniejszej niż zakładano liczby transakcji zakupu i sprzedaży akcji notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

4.2. Wynik finansowy

Stan funduszu na koniec roku wyniósł 19.464.297 tys. zł i w porównaniu ze stanem na początek roku był wyższy o 1.637.297 tys. zł (o 9,2%). Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 9 tys. zł i w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2015 r. był wyższy o 7 tys. zł (o 350,0%), a ulokowane środki finansowe 19.442.409 tys. zł – wyższe o 1.636.310 tys. zł (o 9,2%).

Należności na koniec 2015 r. (21.879 tys. zł) zwiększyły się, w porównaniu z początkiem roku o 980 tys. zł (o 4,7%) w wyniku wzrostu należnej składki do przekazania do Funduszu, na skutek wzrostu składek na ubezpieczenie emerytalne.

(akta kontroli str. 2916-3090, 4157-4478)

4.3. Monitoring wykonania planu finansowego

Przebieg wykonania planu finansowego FRD był bieżąco monitorowany. Wykorzystując m.in. ewidencję finansowo-księgową oraz dane statystyczne, dokonywano bieżącej oceny stopnia realizacji planu, kwoty wydatkowanych środków, a także identyfikowano przyczyny odchyleń oraz podejmowano w razie potrzeby działania interwencyjne.

W zakresie danych finansowych prezentujących poziom realizacji planów finansowych ZUS, Prezes ZUS po upływie każdego miesiąca sprawozdawczego oraz okresowo po każdym kwartale 2014 r., przekazywał Radzie Nadzorczej ZUS *Informacje o sytuacji finansowej FUS, FEP, FRD i ZUS za dany okres* oraz kwartalne informacje z wykonania planu finansowego.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3677-3683)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym wykonania kosztów FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji gospodarczych

Opis stanu faktycznego

²⁷¹ Według wyceny dokonanej przez OFE na 31 stycznia 2014 r.

²⁷² Obligacje drogowe KFD serii: IPS1018, IPS1022.

²⁷³ Jest to pozycja o charakterze memorialowym, niestanowiąca wydatku kasowego.

Sprawozdania za IV kw. 2015 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 terminie²⁷⁴.

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań.

(akta kontroli str. 2916-3090, 3756-3759)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym sporządzania sprawozdań FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego FRD za 2014 r., sporządzonej 31 marca 2015 r. stwierdził, iż sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r., zostało sporządzone zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, było zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu Funduszu.

(akta kontroli str. 2619-2647)

6.1. Organizacja systemu rachunkowości

FRD posiadał opracowaną i zatwierdzoną przez Zarząd ZUS politykę (zasady) rachunkowości zawierającą wszystkie elementy określone w ustawie o rachunkowości, w tym prawidłowo opracowany zakładowy plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktury oraz 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.

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.

(akta kontroli str. 4044, 4050-4051, 4054-4092)

6.2. 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. 3091-3115)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym prowadzenia ksiąg rachunkowych FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Wykonanie zadań

Zagadnienie dotyczące wykonania zadań przedstawiono w części dotyczącej realizacji planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej.

8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FRD w 2014 r. nie formułowano wniosków.

Opis stanu faktycznego

²⁷⁴ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

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 Kontroli²⁷⁵ wnosi o:

1. Zapewnienie ciągłości usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, z zachowaniem zasady konkurencyjności wynikającej z ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Podjęcie niezbędnych decyzji skutkujących odwróceniem niekorzystnych tendencji w zakresie:
 - liczby dłużników oraz kwoty z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS;
 - kwoty należności przedawnionych;
 - kwoty wypłaconych odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń.
3. Zapewnienie, aby zapisy księgowe w księgach rachunkowych ZUS zawierały datę dokonania operacji gospodarczej, zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Warszawa, dnia kwietnia 2016 r.

Kontrolerzy: Tomasz Biczuk Doradca ekonomiczny Stanisław Chrzanowski Specjalista k.p. Marcin Grabowski Specjalista k.p. Monika Kozieł St. inspektor k.p. Jacek Rupert Gł. specjalista k.p.	Dyrektor Departamentu Pracy Spraw Społecznych i Rodziny Jacek Szczerbiński
---	--

²⁷⁵ Dz.U z 2015 poz. 1096.

