DEPARTAMENT KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
SEKRETARIAT
Wpłynęło dnia 24. KWI. 2015
Nr ..... Podpis .....

Pan Dyr. J. Jaśniński

p.o. PREZES
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
Elżbieta Łopacińska

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.001.04.2015
P/15/001

Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Centrala
Wydział Obsługi Kancelaryjnej
3 WPŁYNĘŁO
data 24 KWI. 2015
ilość załączników: 002
numer z rejestru przesyłek wpływających: INT/4478

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/001. Wykonanie budżetu państwa w 2014 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 – jako państwowej osoby prawnej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

1. Tomasz Biczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92573 z dnia 7 stycznia 2015 r.
2. Stanisław Chrzanowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92574 z dnia 7 stycznia 2015 r.
3. Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92585 z dnia 19 stycznia 2015 r.
4. Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92576 z dnia 7 stycznia 2015 r.
5. Monika Kozieł, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92575 z dnia 7 stycznia 2015 r.

(akta kontroli str. 1-10)

Jednostka kontrolowana

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

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pani Elżbieta Łopacińska p.o. Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; do 31 marca 2015 r. Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych był Pan Zbigniew Derdziuk.

(akta kontroli str. 11, 3500)

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

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia[1] wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie oceny

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w części 73 w kwocie 38.408.705 tys. zł, co stanowiło 94,7% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie środków wynikało z przyczyn niezależnych od Zakładu, co skutkowało dokonaniem w ostatnich dniach 2014 r. blokady na kwotę 2.000.000 tys. zł. Dokonane zmiany w planie wynikały z potrzeby zapewnienia środków na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2014 r., sporządzone przez dysponenta części 73[2]. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 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 budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

---

[1] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., NIK stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostaną spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

[2] 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. 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.(Rb-Z).

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

Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie dochodów budżetowych

W materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2014, przekazanych przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów 14 sierpnia 2013 r., zaplanowano w części 73 dochody w kwocie 315.943 tys. zł, głównie z tytułu przekazania za pośrednictwem Zakładu 250.000 tys. zł z OFE[3] oraz 58.866 tys. zł uzyskanych w wyniku likwidacji Funduszu Alimentacyjnego. Zaproponowana kwota dochodów ujęta została w ustawie budżetowej na rok 2014[4].

(akta kontroli str. 2055-2217-2229)

1.2. Realizacja dochodów budżetowych

Zrealizowane dochody w wysokości 173.310 tys. zł były niższe od ustalonych w ustawie budżetowej o 142.633 tys. zł (o 45,2%), a w porównaniu z 2013 r. (575.946 tys. zł) były niższe o 402.636 tys. zł (o 69,9%), głównie z powodu wpływu mniejszej kwoty zwrotu środków wycofanych z OFE.

W strukturze dochodów największy udział miały dochody w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 107.075 tys. zł (61,8%), które były niższe od zaplanowanych o 144.012 tys. zł (57,4%). Główną pozycją w tym dziale były dochody w rozdziale 75303 *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* w wysokości 105.341 tys. zł. Były one niższe od zaplanowanych o 144.659 tys. zł (57,9%). Kwota ta stanowiła zwrot środków wycofanych z OFE[5]. Spowodowane zostało to przyjętym trybem ewidencjonowania na subkontach ubezpieczonych 51,5% umorzonych jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE[6].

W dziale 852 *Pomoc społeczna* dochody wyniosły 60.354 tys. zł (w 2013 r. – 66.659 tys. zł) i były wyższe od zaplanowanych o 1.455 tys. zł (2,5%). Zostały zrealizowane głównie w rozdziale 85234 *Fundusz Alimentacyjny w likwidacji* w kwocie 60.310 tys. zł (w 2013 r. – 66.605 tys. zł)[7]. Ponadto uzyskano dochody w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w kwocie 5.881 tys. zł (w 2013 r. – 6.001 tys. zł), które były niższe od zaplanowanych o 120 tys. zł (2,0%). Dochody w tym dziale pochodziły głównie ze zwrotów nienależnie pobranych rent socjalnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w kwocie 5.829 tys. zł[8].

(akta kontroli str. 2055-2217-2229, 2309-2389, 2502-2509)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

---

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

[4] Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

[5] W związku z realizacją art. 111a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 989 ze zm.).

[6] Realizacja art. 25 i 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. z 2013 r., poz. 1717).

[7] Art. 63 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015, poz.114). Prezes ZUS prowadzi od 1 maja 2004 r. likwidację Funduszu Alimentacyjnego. Likwidator egzekwuje należności i reguluje zobowiązania funduszu powstałe przed rozpoczęciem likwidacji. Stosownie do art. 69 ust. 1, środki uzyskane w wyniku likwidacji podlegają przekazaniu na dochody budżetu państwa po zakończeniu każdego roku budżetowego (do 31 marca).

[8] Rozdział 85347 Renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie i zmiany w planie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki w 2014 r. dla części 73 zostały wstępnie określone przez Ministra Finansów na kwotę 40.662.545 tys. zł[9].

Prezes ZUS, w materiałach do projektu ustawy budżetowej na rok 2014, w zakresie części 73 oraz planów finansowych FUS, FEP i FRD na lata 2014-2017, przekazanych 14 sierpnia 2013 r. Ministrowi Finansów podał, że opracowano je przy utrzymaniu wstępnej kwoty wydatków przyznanej dla części 73 (40.662.545 tys. zł), z uwzględnieniem założonych wskaźników makroekonomicznych[10]. Planowane wydatki były trzykrotnie zmieniane: zmniejszenie o 1.500.000 zł (do kwoty 39.162.545 tys. zł)[11], zwiększenie o 1.050.000 tys. zł (do kwoty 40.212.545 tys. zł)[12], zwiększenie o 350.000 tys. zł (do kwoty 40.562.545 tys. zł)[13]. W rezultacie powyższych zmian, na które Zakład nie miał wpływu, wydatki w rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne* zwiększono o 1.400.000 tys. zł w porównaniu z kwotą wydatków początkowo planowanych przez ZUS. W takiej samej kwocie (40.562.545 tys. zł) wydatki zostały ujęte w ustawie budżetowej.

(akta kontroli str. 2055-2216, 2502-2509)

Zarząd ZUS, w dniu 1 grudnia 2014 r.[14], podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków na 2014 r. w części 73 w kwocie 2.000.000 tys. zł, z tego w dziale:

- 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, w rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne* w kwocie 1.800.000 tys. zł oraz w rozdziale 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*, § 3110 *Świadczenia społeczne* – 140.000 tys. zł.
- 851 *Ochrona zdrowia*, w rozdziale 85156 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, § 4130 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne* – 60.000 tys. zł.

Zablokowanie środków wynikało z przewidywanych oszczędności w:

- dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, rozdział 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, głównie z tytułu mniejszego niż zakładano zainteresowania rodziców z możliwości skorzystania ze sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem oraz wykorzystania urlopu wychowawczego. Kwota składek na ubezpieczenia społeczne opłaconych przez budżet państwa za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem po 10 miesiącach 2014 r. wyniosła 9,4 mln zł, a za osoby korzystające z urlopów wychowawczych 647,1 mln zł. Wskazywało to na łączne oszczędności około 1.843 mln zł;
- dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, rozdział 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS* wynikających, głównie z:
  - niższej o 0,5% waloryzacji świadczeń wskaźnikiem 101,6%, wobec przyjętego w planie (102,1%);

---

[9] W piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Prezesa ZUS z 29 lipca 2013 r. (nr WU3/411/90/GRW/2013/). Oszacowane je przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

[10] Przyjęto m.in., że w latach 2013-2017 dynamika przeciętnego zatrudnienia kształtować się będzie na poziomie: 99,6%, 99,9%, 100,6%; 100,6% i 100,7%; przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniesie:3.621 zł, 3.746 zł, 3.921 zł, 4.126 zł i 4.375 zł; średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych: 101,6%, 102,4%, 102,5% w latach 2015-2017; waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2014 r. wskaźnikiem 102,1% oraz 102,9% w 2014 r. i 103,2% w 2016 r. i 103,3% w 2017 r., przy założeniu, że świadczenia będą waloryzowane wskaźnikiem cen dla gospodarstw emerytów i rencistów powiększonym o 20% realnego wzrostu wynagrodzeń.

[11] Zmniejszenie wydatków w rozdziale 75303 *Dotacja dla funduszu celowego* (FUS); informacja przekazana przez Ministerstwo Finansów w dniu 9 września 2013 r.

[12] Zwiększenie wydatków w rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne* oraz zmniejszenie o tę kwotę rezerwy celowej; przekazany przez Radę Ministrów do Sejmu projekt ustawy budżetowej na 2014 r. (druk nr 1779 z 30 września 2013 r.).

[13] Zwiększenie wydatków w rozdziale 75309 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę kwotę rezerwy celowej – uchwała Senatu RP z 10 stycznia 2014 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2014 (druk nr 2045).

[14] Uchwała nr 57, podjęta na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), w związku z art. 74 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121).

- niższej niż planowano wysokości ekwiwalentu pieniężnego za deputaty węglowe kolejowe w związku ze spadkiem ceny tony węgla kamiennego w 2013 r.(o 1,1%);
- utrzymaniem w 2014 r., na poziomie 2013 r., wysokości ryczałtu energetycznego przy planowanym wzroście o 1,6%;
- mniejszej liczby osób pobierających świadczenia, w szczególności nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, które w październiku 2014 r., kształtowały się średnio na poziomie 2,7 tys., co wskazywało na oszczędności z tego tytułu w 2014 r. w kwocie 49,0 mln zł;

– dziale 853 *Ochrona zdrowia*, rozdział 85156 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, głównie w związku z niższą niż planowano liczbą osób korzystających z urlopów wychowawczych[15], osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem[16] oraz mniejszą liczbą niań[17], co wskazywało na łączne oszczędności w wysokości 70,4 mln zł.

(akta kontroli str. 2055-2216, 2502-2509)

Zarząd Zakładu, 1 grudnia 2014 r., podjął[18] uchwałę w sprawie przeniesienia wydatków w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w ramach rozdziału 85347 *Renta socjalna*, zmniejszając kwotę wypłaconych rent socjalnych o 12 tys. zł i zwiększając o 11 tys. zł wydatki z tytułu należnych odsetek od nieterminowo wypłaconych świadczeń; natomiast 1 tys. zł przeniesiono do rozdziału 85395 *Pozostała działalność* na zapomogi pieniężne przyznane wyrokami sądowymi i na odsetki od nieterminowo wypłaconych świadczeń.

(akta kontroli str. 2055-2216, 2502-2509, 2390-2393)

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

1. Poniesione w 2014 r. wydatki wyniosły 38.408.705 tys. zł, co stanowiło 94,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. były niższe o 6.476.052 tys. zł (o 14,4%).

W strukturze wydatków największy udział (93,4%) miały wydatki w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 35.875.052 tys. zł i były niższe o 6.511.124 tys. zł (15,4%) od poniesionych w 2013 r. oraz wydatki w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w wysokości 2.336.363 tys. zł, które stanowiły 6,1% ogółu wydatków i były wyższe od poniesionych w 2013 r. o 67.412 tys. zł (3,0%).

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

a) dotację do FUS (rozdział 75303) – 30.362.793 tys. zł (100%) na uzupełnienie niedoboru środków;

b) składki na ubezpieczenia społeczne (rozdział 75309) – 2.436.550 tys. zł (56,4%), 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.

Niższe wykonanie wynikało z mniejszego zainteresowania rodziców z możliwości skorzystania ze sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Jednocześnie wydatki w 2014 r. były o 18,4% wyższe od wydatków z tego tytułu w 2013 r., co spowodowane było głównie wydłużeniem[19] dodatkowego urlopu macierzyńskiego i wprowadzeniem urlopu rodzicielskiego.

c) świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty (rozdział 75313) – 3.075.184 tys. zł (94,8%); wydatki na świadczenia zlecone stanowiły 3.051.242 tys. zł, wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń – 23.885 tys. zł, a odsetki – 57 tys. zł; wydatki ukształtowały się na niższym poziomie, głównie w związku z mniejszą liczbą wypłaconych świadczeń. W 2014 r. ZUS wypłacił m.in.:

---

[15] Do października 2014 r. skorzystało 104,7 tys. osób, wobec planowanych152,9 tys. osób.
[16] Do października 2014 r. było 1,8 tys. takich osób, wobec planowanych 49,9 tys. osób.
[17] Do października 2014 r. było 7,9 tys. niań, wobec planowanych 11,8 tys. niań.
[18] Uchwała nr 57 Zarządu ZUS, podjęta na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych.
[19] Z dniem 17 czerwca 2013 r.: art. 182 ' i 182 [18] ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

- 1.559.931 tys. zł z tytułu rent przyznanych inwalidom wojennym i wojskowym, świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatantów oraz rent rodzinnych po inwalidach wojennych, wojskowych i kombatantach (przeciętnie miesięcznie dla około 66,4 tys. osób);
- 499.958 tys. zł z tytułu ryczałtów energetycznych (przeciętnie miesięcznie dla około 251,2 tys. osób);
- 226.959 tys. zł z tytułu dodatków kombatanckich[20] (przeciętnie miesięcznie dla około 91,8 tys. osób);
- 390.376 tys. zł z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy dla emerytów i rencistów kolejowych (przeciętnie miesięcznie dla około 44,8 tys. osób);
- 167.608 tys. zł z tytułu świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej (przeciętnie miesięcznie dla około 77,1 tys. osób).

Wydatki w dziale 851 *Ochrona zdrowia* wyniosły w 2014 r. 197.290 tys. zł (73,4% 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 – 127.099 tys. zł;
- osoby przebywające na urlopach wychowawczych – 59.400 tys. zł;
- nianie – 10.179 tys. zł;
- osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem – 612 tys. zł.

Niższy w stosunku do planu poziom wydatków wynikał z mniejszej niż zakładano liczby osób przebywających na urlopach wychowawczych, sprawujących osobista opiekę nad dzieckiem oraz niań. Jednocześnie wydatki poniesione w 2014 r. były o 14,1% niższe w porównaniu z rokiem poprzednim, głównie w związku ze zmniejszeniem się liczby osób przebywających na urlopach wychowawczych.

Wydatki w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wyniosły 2.336.363 tys. zł (98,6% planu po zmianach) i były wyższe o 67.412 tys. zł (o 3,0%) od wydatków poniesionych w 2013 r. Wydatki te obejmowały m.in.

- refundacje ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu ubezpieczenia OC i AC – 346 tys. zł;
- wypłaty rent socjalnych oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych – 2.336.017 tys. zł, z czego 2.275.945 tys. zł stanowiły wydatki na wypłatę świadczeń przeciętnie miesięcznie dla 269,0 tys. osób, 59.953 tys. zł – wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalenia uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń oraz 119 tys. zł – z tytułu odsetek.

Wydatki na świadczenia wzrosły, w porównaniu z 2013 r., o 3,0%, głównie w związku z waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych oraz wzrostem liczby świadczeniobiorców o 1,5%.

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

Zakład otrzymał ponadto dotacje na zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS w kwocie 23.885 tys. zł (rozdział 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*), co stanowiło 95,2% planu i 59.953 tys. zł (rozdział 85347 *Renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne*), tj. w 98,4% kwoty planowanej[21]. Kwoty te były refundacją poniesionych kosztów zadań w ramach wydatków budżetu państwa we wskazanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 200-230, 235-269, 2217-2229, 2309-2389, 2502-2509)

---

[20] Wraz ze świadczeniami w wysokości dodatku kombatanckiego.

[21] Art. 71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych 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.

2.3. Efekty rzeczowe działalności – wykonanie planu w układzie zadaniowym

Wydatki w części 73 w 2014 r. zostały podzielone 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 40.293.749 tys. zł, było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego. Jako miernik przyjęto wskaźnik ściągalności składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości 99,0%.

Zrealizowana wartość miernika została przekroczona o 0,3 punktu procentowego.

Założono, iż cel zadania 13.2. zostanie osiągnięty przez realizację dwóch działań przypisanych do podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia*[22] i dwóch działań przypisanych do podzadania 13.2.2. *Świadczenia zlecone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*[23].

Jako miernik podzadania 13.2.1., na realizację którego prognozowano 34.682.108 tys. zł, przyjęto, iż 66,8% wydatków FUS i FEP będzie pokrytych z wpływów ze składek.

W 2014 r. z wpływów ze środków w kwocie 32.799.344 tys. zł (94,6% planowanej kwoty) pokryto 68,4% wydatków FUS i FEP, tj. więcej o 1,6 punktu procentowego od założonej wartości miernika.

Na realizację podzadania 13.2.2., którego celem była terminowa i prawidłowa wypłata świadczeń zleconych, zaplanowano 5.611.641 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 realizacją podzadania wydatkowano 5.412.072 tys. zł (96,4% 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 realizacje zaplanowano 5.525.633 tys. zł, jako miernik przejęto liczbę osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe finansowane z budżetu państwa, a wartość miernika ustalono na 342,2 tys. osób. Na realizację działania wydatkowano 5.328.232 tys. zł (96,4% planowanej kwoty), świadczenia emerytalno-rentowe sfinansowano dla 337,7 tys. osób, tj. dla 4,5 tys. osób mniej, niż przewidywała wartość miernika (98,7%);

b) 13.2.2.2. *Koordynacja działań zapewniających ustalanie prawa do świadczeń,* ich wysokości i wypłaty, na które zaplanowano po zmianie ustawy budżetowej 86.008 tys. zł. Jako miernik przyjęto relację kosztów obsługi wypłaty świadczeń zleconych do kwoty tych świadczeń w wysokości 1,6%. Na realizację działania wydatkowano 83.840 tys. zł (97,5% planowanej kwoty), co stanowiło 1,6 % kwoty świadczeń.

2. W ramach funkcji 20 *Zdrowie,* zaplanowano realizację zadania 20.1.W *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej,* na które zaplanowano 268.796 tys. zł, z którego wyodrębniono podzadanie[24]:

– 20.1.1. *W Organizacja oraz nadzór nad systemem opieki zdrowotnej,* którego celem miało być umożliwienie dostępu do opieki zdrowotnej osobom nieobjętym ubezpieczeniem zdrowotnym z innego tytułu. Na realizację podzadania zaplanowano 268.796 tys. zł, wydatkowano zaś 197.291 tys. zł (73,4%). Jako miernik podzadania przyjęto przeciętną miesięczną liczbę osób uprawnionych, za które składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są z budżetu państwa, a wartość miernika ustalono na 281,3 tys. osób. W 2014 r. składki sfinansowano dla około 179,6 tys. osób. tj. o około 101,7 tys. mniej, niż prognozowano. Wykonanie miernika na niższym poziomie jest następstwem niższej niż zakładano liczby osób uprawnio-

---

[22] 13.2.1.5. Zapewnienie wypłacalności świadczeń z FUS, 13.2.1.7. Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne z budżetu państwa za osoby uprawnione.

[23] 13.2.2.1. Świadczenia finansowane z budżetu państwa, 13.2.2.2. Koordynacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń, ich wysokości i wypłaty.

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

nych do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne, tj. osób korzystających z urlopów wychowawczych oraz osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem[25].

(akta kontroli str. 2230-2233, 2309-2389, 2502-2509)

2.4. Monitoring wykonania budżetu państwa oraz planu w układzie zadaniowym

Przebieg wykonania budżetu państwa w części 73 był bieżąco monitorowany, w tym także w układzie zadaniowym. Na podstawie m.in. posiadanej ewidencji finansowo-księgowej oraz danych statystycznych dokonywano bieżącej oceny stopnia realizacji planów, kwoty wydatkowanych środków, poziomu wykonania mierników, a także identyfikowano przyczyny odchyleń oraz podejmowano działania interwencyjne. Stwierdzone w ciągu roku realne zagrożenie wykonania planu wydatków budżetowych[26] skutkowało jego zmianą, polegającą na przeniesieniu kwot między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej[27]. Zmiana ta nie wpłynęła na zmianę wydatków w planie zadaniowym.

(akta kontroli str. 234, 2230-2234-2309, 3123-3127)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Prezes ZUS jest dysponentem głównym części 73[28]. Zakład przekazał do Ministerstwa Finansów roczne sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 i roczne sprawozdanie Rb-BZ1[29] w obowiązujących terminach. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków w 2014 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 173.310,7 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wykazane wydatki w kwocie 38.408.705,8 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 2014 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. Kwoty podane w sprawozdaniach były zgodne z zapisami w ewidencji księgowej.

Do czasu zakończenia kontroli nie dokonywano korekt sprawozdań.

(akta kontroli str. 2309-2389, 3102-3122)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

4. Wydatki poniesione w obszarze Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Opis stanu faktycznego

Kwoty transferów[30] z budżetu państwa do FUS w latach 2010-2014 były następujące: 65.836.370 tys. zł; 57.944.206 tys. zł; 50.701.639 tys. zł; 59.842.382 tys. zł; 47.556.192 tys. zł. Pokrycie wydatków wpływami ze składek, wynosiło[31]: 55,7%; 61,6%; 69,4%; 67,0%.

Liczba osób otrzymujących emeryturę wypłacaną przez ZUS[32] w grudniu, w poszczególnych latach okresu 2010-2014, pozostawała praktycznie na niezmienionym poziomie, tj.: 4.984 tys.

---

25 Wymienionych w art. 6a i 6b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

26 Dział 853 Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85347 Renta socjalna, § 4580 Pozostałe odsetki oraz rozdział 85395 Pozostała działalność, § 3110 Świadczenia społeczne.

27 Zmiany planu wydatków omówione w ppkt. 2.1. *Planowanie i zmiany w planie wydatków budżetu państwa* niniejszego wystąpienia.

28 W części 73 nie występują dysponenci II i III stopnia.

29 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 *Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor*. Roczne sprawozdanie Rb-BZ-1 przekazano w terminie określonym w rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

30 Dotacje, pożyczki, refundacja utraty składek przekazanych do OFE.

31 W latach 2010-2013.

32 Bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz świadczeń osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego.

osób, 4.952 tys. osób, 4.970 tys. osób, 4.954 tys. osób i 4.981 tys. osób. Z kolei wysokość przeciętnie wypłacanej przez ZUS[33] emerytury w grudniu wynosiła odpowiednio: 1.725 zł; 1.797 zł; 1.889 zł; 1.993 zł i 2.053 zł. Średnia emerytura wypłacana przez Zakład dla grupy 10% najwyższych i najniższych świadczeń w marcu systematycznie wzrastała (w nawiasach podano kwotę najniższego świadczenia): 3.334 zł (736 zł); 3.506 zł (771 zł); 3.622 zł (831 zł); 3.848 zł (854 zł); 3.977 zł (860 zł).

W latach 2010-2014 nastąpił spadek liczby osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy wypłaconą przez ZUS[34] w grudniu, tj.: 1.205 tys. osób, 1.149 tys. osób, 1.099 tys. osób, 1.057 tys. osób i 1.011 tys. osób. Jednocześnie wzrosła przeciętna wysokość wypłacanego świadczenia: 1.278 zł, 1.341 zł, 1.424 zł, 1.504 zł i 1.546 zł.

Liczba osób otrzymujących rentę rodzinną była na zbliżonym poziomie, tj.: 1.270 tys. osób, 1.271 tys. osób, 1.275 tys. osób, 1.272 tys. osób i 1.271 tys. osób. Odnotowano wzrost wysokości przeciętnego wypłacanego świadczenia: 1.491 zł, 1.556 zł, 1.646 zł, 1.733 zł i 1.777 zł.

Liczba osób fizycznych posiadających ubezpieczenie zdrowotne[35], w latach 2010-2014 na koniec grudnia, wyniosła odpowiednio: 15.741 tys. osób, 15.853 tys. osób, 15.921 tys. osób, 15.847 tys. osób i 15.844 tys. osób. Jednocześnie liczba świadczeniobiorców obsługiwanych przez ZUS[36] w tym samym okresie wyniosła: 8.029 tys. osób, 7.896 tys. osób, 7.873 tys. osób, 7.896 tys. osób i 7.913 tys. osób.

(akta kontroli str. 235-269)

III. Wykonanie w 2014 r. planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.

Uzasadnienie oceny

Plan finansowy ZUS na 2014 r. sporządzony został prawidłowo. Prawidłowo realizowane były też przychody i koszty, z zastrzeżeniem dotyczącym wzrostu: liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych, kwoty przedawnionych należności, wypłaty 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 2013 r.

Księgi rachunkowe Centrali ZUS prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Pozytywnie oceniono także funkcjonowanie systemu rachunkowości i skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2014 r. sporządzone przez ZUS[37]. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz przychodów, kosztów/wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 r. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy (czynności) określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działanie NIK oceniła jako skuteczne.

---

[33] Przypis jw.

[34] Bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz bez świadczeń osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego oraz łącznie z rentami wypadkowymi finansowanymi z FUS, a wypłacanymi przez MON, MSW i MS.

[35] Bez emerytów i rencistów, osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz renty socjalne.

[36] Liczba osób pobierających świadczenia długoterminowe (łącznie z osobami pobierającymi świadczenia realizowane na mocy umów międzynarodowych, renty wypadkowe finansowane z FUS, a wypłacane przez MON, MSW i MS oraz łącznie z osobami pobierającymi emerytury i renty zbiegające się ze świadczeniami rolniczymi wypłacane przez KRUS) oraz świadczenia krótkoterminowe realizowane bezpośrednio przez oddziały ZUS w ramach wypłat własnych (łącznie z osobami obsługiwanymi przez komórki RUM i KRUS). Bez osób pobierających emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, renty socjalne oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

[37] Z wykonania planu finansowego (Rb-40); sprawozdania finansowe za IV kw. 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z); roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej (Rb-UN); roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ).

W wyniku przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów/wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, 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. Proces planowania i zmiany

1.1. Plan finansowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Plan finansowy ZUS na 2014 r. został sporządzony z uwzględnieniem norm ogólnych[38] oraz zasad szczegółowych[39]. Zakład dotrzymał procedur dotyczących opracowania, zatwierdzenia i przekazania projektu i planu finansowego do Ministra Finansów.

Zarząd ZUS przyjął[40] *Plan finansowy ZUS na rok 2014*, sporządzony w układzie zgodnym z zaprezentowanym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014. W *Planie* uwzględniono propozycje Ministerstwa Finansów. Określono przychody w kwocie 4.024.356 tys. zł, tj. zgodnej z propozycją Ministerstwa Finansów, przy odpisie z FUS w wysokości 3.430 mln zł (niezmienionym w porównaniu z 2013 r.). Przyjęto koszty w kwocie 4.267.092 tys. zł (zgodne z propozycją MF), w tym wynagrodzenia osobowe w wysokości 2.102.250 tys. zł (niezmienione w porównaniu z 2013 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 65.548 mln zł od wykonania w 2013 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 242.736 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2014 r. zaplanowano zobowiązania z tytułu odsetek za nieprzekazanie składki do OFE w wysokości 35 mln zł.

Rada Nadzorcza ZUS zatwierdziła 23 września 2013 r. przyjęty przez Zarząd *Plan finansowy ZUS na rok 2014*. Był on identyczny z planem Zakładu ujętym w ustawie budżetowej na rok 2014.

1.1.2. *Plan finansowy ZUS na rok 2014* był dwukrotnie zmieniany przez Zarząd Zakładu i zatwierdzany przez Radę Nadzorczą. Ostatecznie[41] zaplanowano: przychody w kwocie 4.043.584 tys. zł (o 19.228 tys. zł wyższe, niż w ustawie budżetowej), koszty w kwocie 4.285.458 tys. zł (wyższe o 18.366 tys. zł), wynik finansowy minus 241.874 tys. zł (wyższy o 862 tys. zł).

W planie przychodów zmiany dotyczyły zwiększenia przychodów z tytułu: poboru i dochodzenia składek na OFE (o 4.861 tys. zł), obsługi pozostałych świadczeń (o 1.500 tys. zł), przychodów finansowych (odsetki o 12.021 tys. zł) oraz pozostałych przychodów (o 846 tys. zł). W przypadku kosztów największe zmiany dotyczyły amortyzacji (zwiększenie o 16.720 tys. zł), pozostałych usług obcych (zmniejszenie o 2.800 tys. zł) i innych świadczeń (zwiększenie o 4.246 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 finansowej[42] (zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą ZUS i przesłane do Ministra Finansów oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej). Dokonane zmiany w planie na 2014 r. nie zmniejszyły wpłat do budżetu państwa i nie wymagały akceptacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 276-396, 635-639, 1302-1303, 1376-1386)

Zakład nie otrzymał w 2014 r. dotacji z budżetu państwa[43].

(akta kontroli str. 924)

---

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

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

40 Uchwała Zarządu ZUS nr 42 z 12 września 2013 r.

41 Uchwała nr 49/X/IV/2014 Rady Nadzorczej ZUS z 15 grudnia 2014 r.

42 Art. 77 ustawy o s.u.s.

43 W rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

1.2. Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS

W planie rzeczowo-finansowym na 2014 r., na nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, zaplanowano środki w kwocie 475.444 tys. zł. Kwota ta jest identyczna z wielkością wspomnianych nakładów przewidzianych w ustawie budżetowej na rok 2014.

Zarząd ZUS przyjął 3 grudnia 2013 r. *Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2014 rok* na powyższą kwotę, z podziałem na 5 grup zadań. Do uchwały załączono wykazy zadań dla grup I i V oraz wykazy podgrup dla pozostałych grup. W dniach 6-11 grudnia 2013 r. Członek Zarządu ZUS zatwierdził wykazy zadań dla grupy II, III i IV. Zaplanowano 264 zadania, z tego: 9 w grupie I na kwotę 30.035 tys. zł, 116 w grupie II na kwotę 37.724 tys. zł, 92 w grupie III na kwotę 3.880 tys. zł, 11 w grupie IV na kwotę 7.505 tys. zł i 36 w grupie V na kwotę 396.300 tys. zł[44].

Plan był zmieniany pod względem liczby zadań i planowanych kwot na zadania. Dokonano 430 zmian, planowana kwota ogółem nie uległa zmianie.

Plan ostateczny (na dzień 31 grudnia 2014 r.) przewidywał realizację 356 zadań[45], tj. o 34,8% zadań więcej, niż pierwotnie planowano (264). Wprowadzone w 2014 r. r. zmiany polegały m.in. na 265 korektach[46] kwot przeznaczonych na realizację zadań, rezygnacji z 32 zadań oraz wprowadzeniu do planu 124 nowych zadań, a także zmianie nazw, roku zakończenia, kosztu całkowitego zadania dla 9 zadań. W rezultacie, w poszczególnych grupach plan obejmował: w grupie I 10 zadań na kwotę 36.559 tys. zł, w grupie II 152 zadania na kwotę 29.462 tys. zł, w grupie III 149 zadań na kwotę 3.880 tys. zł, w grupie IV 13 zadań na kwotę 10.305 tys. zł oraz w grupie V 32 zadania na kwotę 395.238 tys. zł. W grupie V największej pod względem planowanych kwot (83,4% nakładów) na 36 zadań pierwotnie planowanych: 14 zadań pozostało bez zmian, z realizacji 11 zadań w 2014 r. zrezygnowano, a dla 11 skorygowano kwoty. Suma zadań, z realizacji których zrezygnowano (11) w 2014 r. i nowych zadań (7) w grupie V, stanowiła 50% pierwotnie planowanych zadań w tej grupie. Dodatkowo w grupie V dla 9 zadań korekty planowanych kwot zawierały się od 31,7% do 414,6%. Dla zadania nr 1 (*Modyfikacja i rozwój oprogramowania KSI*) planowaną kwotę zmieniano czterokrotnie: już w styczniu, następnie w kwietniu, lipcu i we wrześniu 2014 r. z 90.000 tys. zł do 28.525 tys. zł.

(akta kontroli str. 370, 688-919, 1064-1066, 1088-1089, 1093-1097, 1100, 1387-1402)

1.3. Plan finansowy Centrali ZUS

W planie finansowym Centrali ZUS ustalono przychody w kwocie 341 tys. zł, koszty działalności bieżącej w wysokości 479.213 tys. zł oraz wydatki inwestycyjne w kwocie 413.665 tys. zł. Koszty działalności bieżącej w ciągu roku zwiększono (19 decyzjami) do 581.910 tys. zł, tj. o 21,4%. Zakres zmian dotyczył m.in.: przekazania środków na wynagrodzenia osobowe[47], w tym na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne – 98.615 tys. zł, zwiększenia środków na składki na ubezpieczenia społeczne z 208 tys. zł do 16.789 tys. zł (18 decyzji), na składki na Fundusz Pracy z 30 tys. zł do 2.393 tys. zł (18 decyzji), zmniejszenia kosztów na zużycie materiałów z 27.102 tys. zł do 13.308 tys. zł (13 decyzji), zmniejszenia środków na inne usługi obce z 28.441 tys. zł do 24.837 tys. zł (6 decyzji), zwiększenia środków na wartości niematerialne i prawne z 158 tys. zł do 225 tys. zł (4 decyzje), zwiększenia środków na koszty szkolenia pracowników z 4.000 tys. zł do 6.700 tys. zł (2 decyzje), zwiększenia środków na pozostałe nagrody i odprawy pieniężne z 20 tys. zł do 66 tys. zł (3 decyzje), zmniejszenia środków na ubezpieczenia z 687 tys. zł do 453 tys. zł (jedna decyzja) . (akta kontroli str. 397-422, 1100-1102, 1403-1407)

---

[44] Grupa I: zadania budowlane zmierzające do zwiększenia powierzchni netto; grupa II: zadania budowlane niezmierzające do zwiększenia powierzchni netto; grupa III: zakupy niescentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych; grupa IV: zakupy scentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych, bez KSI; grupa V: zakupy maszyn, urządzeń i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych, realizowanych w systemie scentralizowanym dla KSI.

[45] Wykazy obejmowały 377 zadań, ale zawierały one 21 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 3 zadania i w grupie V 11 zadań.

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

[47] Środki na wynagrodzenia przekazano 15 stycznia 2014 r. i 16 decyzjami zwiększano kwotę od 24.157 tys. zł do 98.615 tys. zł.

Plan wydatków inwestycyjnych[48] zmniejszono w ciągu roku do kwoty 354.006 tys. zł, tj. o 14,4%. Plan Centrali ZUS obejmował budowę i zakup środków trwałych z wydzieleniem pięciu grup zadań. W grupie I nie zaplanowano zadań. W grupie II zaplanowano 7 zadań na kwotę 13.408 tys. zł. W ciągu roku skorygowano zakres zadań budowlanych do 6 i ostatecznie przewidziano na nie kwotę 1.054 tys. zł, tj. mniejszą[49] o 92,1 %. Plan zakupów w III grupie obejmował realizację 5 zadań na kwotę 1.570 tys. zł. Ostatecznie plan obejmował wykonanie 9 zadań na kwotę 1.606 tys. zł, tj. większą o 2,3%. W grupie IV zaplanowano 11 zadań w dwóch podgrupach: zakup urządzeń poligraficznych oraz środków transportu na łączną kwotę 7.505 tys. zł. W ciągu roku zwiększono liczbę zadań do 13 i ich finansowanie do 10.305 tys. zł dla Zakładu, z tego dla Centrali przypisano[50] 8.237 tys. zł (wzrost o 9,8%). W grupie V na 2014 r. pierwotnie planowano realizację 34 zadań na kwotę 391.183 tys. zł. W ciągu roku zmniejszono ich liczbę do 31 na kwotę 343.109 tys. zł.

(akta kontroli str. 423-566, 1102-1104, 1408-1415)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

2. Wykonanie przychodów Zakładu i Centrali ZUS

2.1. Wysokość i struktura przychodów Zakładu

Opis stanu faktycznego

Zakład w 2014 r. zrealizował przychody wyższe w stosunku do zaplanowanych, lecz niższe niż w 2013 r. Przychody Zakładu wyniosły ogółem 4.133.750 tys. zł (102,2% planu), z czego przychody planowane w wysokości 4.067.695 tys. zł (100,6% planu) i przychody nieplanowane – 66.055 tys. zł. Uzyskane przychody ogółem były niższe o 6.123 tys. zł (o 0,1%) w stosunku do uzyskanych w 2013 r. Najwyższą pozycję przychodów był odpis z FUS na działalność Zakładu, który zgodnie z ustawą budżetową wyniósł 3.430.000 tys. zł (83,0% przychodów) i był identyczny jak w 2013 r.

Przychody związane z obsługą zadań zleconych w 2014 r. wyniosły 468.846 tys. zł (tj. 102,7% planu) i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. W 2013 r. przychody te wyniosły 494.116 tys. zł (103,1% planu) i stanowiły 11,9% przychodów ogółem. Na spadek przychodów, w porównaniu z 2013 r. o 25.270 tys. zł (o 5,1%), wpłynęły niższe przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne.

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 208.767 tys. zł (104,7% planu). W porównaniu z 2013 r. przychody uzyskane z tego tytułu były niższe o 41.393 tys. zł (o 16,5%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na: ubezpieczenie zdrowotne – 121.256 tys. zł (58,1%); Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 49.753 tys. zł (23,8%) i otwartych funduszy emerytalnych – 37.758 tys. zł (18,1%).

W 2014 r. Zakład uzyskał przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty w kwocie ogółem 260.079 tys. zł (101,2% planu). W porównaniu z 2013 r. przychody uzyskane z tego tytułu były wyższe o 16.123 tys. zł (o 6,6%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu obsługi pozostałych świadczeń, które wyniosły 130.106 tys. zł (101,2% planu). Na ich realizację wpływ miały m.in. przychody uzyskane z tytułu informacji udzielanych komornikom.

Ponadto uzyskano przychody z tytułu obsługi:

- rent socjalnych – 60.097 tys. zł (98,7% planu);
- wypłat zasiłków i świadczeń przedemerytalnych – 28.477 tys. zł (107,7% planu);

---

[48] Zarząd ZUS przyjął *Plan rzeczowo-finansowy działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2014 r.* uchwałą nr 58 z 3 grudnia 2013 r., który był wielokrotnie korygowany, decyzjami Członka Zarządu ZUS przydzielano środki dla Centrali, a Dyrektor Departamentu Zarządzania Nieruchomościami informował Centralę o *Planie rzeczowo-finansowym Centrali ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych na 2014 rok* i jego korektach.

[49] M.in. zmniejszono dla zadania nr 5.1. *Budowa serwerowni dla Centrali ZUS, przy ul. Szamockiej 3, 5* planowaną wysokość środków z 12 mln zł do 50 tys. zł, ponieważ nie zakończono w terminie postępowania przetargowego na wybór inwestora zastępczego.

[50] Część zakupów scentralizowanych była przeznaczona i dostarczona do oddziałów, dla których wydzielono środki.

- świadczeń na rzecz kombatantów – 25.694 tys. zł (102,4% planu);
- świadczeń tzw. *zbiegowych* realizowanych przez KRUS – 15.705 tys. zł (97,7% planu).

Przychody finansowe w 2014 r. wyniosły 30.365 tys. zł (110,9% planu), w tym planowane 30.364 tys. zł. Złożyły się na nie głównie odsetki, z czego 13.530 tys. zł od długoterminowych papierów wartościowych i 8.142 tys. zł od środków na rachunkach bieżących i rachunkach bankowych lokat krótkoterminowych.

Na pozostałe przychody w kwocie 202.273 tys. zł (158,8% planu) składały się przychody planowane – 136.218 tys. zł oraz nieplanowane – 66.085 tys. zł. Na pozostałe przychody planowane złożyły się głównie: przychody z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych (73.225 tys. zł), wynagrodzenie za terminowe wpłacanie podatku (42.796 tys. zł) i otrzymane odszkodowania, kary i grzywny od osób prawnych (6.527 tys. zł). Pozostałe przychody nieplanowane (66.054 tys. zł) zostały uzyskane z tytułu zwrotu środków, w związku z realizacją projektów z udziałem środków unijnych. W 2014 r. rozwiązane zostały także rezerwy (5.207 tys. zł) na postępowania sądowe, niewykorzystane urlopy pracownicze oraz pozostałe rezerwy oraz dokonane zostały odpisy aktualizujące wartość inwestycji – 4.610 tys. zł. Zdarzenia te znalazły odzwierciedlenie w przychodach ogółem Zakładu, natomiast jako pozycje memoriałowe nie spowodowały wpływu środków pieniężnych.

(akta kontroli str. 1830-1833, 1884-1893, 1906, 1909, 2017-2019)

2.2. Realizacja przychodów Centrali Zakładu

Przychody Centrali ZUS zrealizowane zostały w kwocie 632.483 tys. zł. W stosunku do 2013 r. były one niższe o 217.227 tys. zł (25,6%). Uzyskanie niższych przychodów, w porównaniu do 2013 r., spowodowane było różnicą wpływu środków na pokrycie zobowiązań z lat poprzednich, wynikających z zaewidencjonowanych dokumentów[51]. Podstawowym źródłem przychodów w 2014 r. był odpis z FUS na pokrycie kosztów działalności Centrali, w części jej przydzielonej – 559.880 tys. zł (88,5% przychodów) oraz pozostałe przychody – 72.603,2 tys. zł.

Realizacja planowanych[52] przychodów (340,6 tys. zł) wyniosła 411,1 tys. zł (120,7% planu). Ponadto w Centrali, oprócz przypisu z FUS, uzyskano następujące przychody nieplanowane: finansowe – 5,5 tys. zł, operacyjne – 6.293,2 tys. zł oraz dotacje związane z realizacją projektów unijnych – 65.893,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1684-1685, 1693-1694, 1806, 2030-2031)

2.3. Gospodarowanie wolnymi środkami Zakładu

Wolne środki ZUS były w 2014 r. lokowane w terminowe lokaty bankowe oraz papiery skarbowe emitowane przez Skarb Państwa zgodnie z obowiązującą procedurą[53]. Transakcji lokacyjnych dokonywano na podstawie rekomendacji wydawanych przez Komitet ds. aktywów finansowych[54].

Zestawienie lokat bankowych ze środków ZUS w 2014 r. zawiera 559 pozycji w 12 bankach. Kwoty lokat kształtowały się w granicach od 2 mln zł do 200 mln zł, oprocentowanie od 1,40% do 3,20%, okresy lokowania od jednodobowych (406 lokat) do 33-dniowych (jedna lokata). Uzyskane odsetki od lokat wynosiły od 161 zł do 413,6 tys. zł, a liczba lokat w miesiącu wynosiła od 39 do 55. Z tytułu lokowania środków uzyskano odsetki w wysokości 8.172,4 tys. zł.

Departament Finansów Funduszy przeprowadził kontrolę wszystkich lokat z 2014 r. Uwagi dotyczyły 3 lokat ze stycznia (nr 33, nr 45 i nr 46 na łączną kwotę 309.500,0 tys. zł) i 2 lokat z maja (nr 200 i nr 201 na łączną kwotę 108.700,0 tys. zł). W trzech lokatach ze stycznia na potwierdzeniu warunków transakcji ze strony banku stwierdzono błędne nazwy i adres klienta. W dwóch z maja – warunki transakcji uzgadniał pracownik niezgłoszony do banku jako osoba upoważniona do negocjowania warunków lokaty. Wszystkie nieprawidłowości wyjaśniono i usunięto, bez negatywnego wpływu na rozliczenie lokat.

---

[51] W latach 2013-2014 należało pokryć zobowiązania z lat poprzednich w kwocie 288.480 tys. zł i 175.100 tys. zł.

[52] W zakresie: dzierżawy oraz najmu budynków i lokali, zysku ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych, sprzedaży usług bazy noclegowej COS Osuchów, sprzedaży pozostałych usług, nadmiernych zapasów, złomu, makulatury oraz wynagrodzenia za terminowe wpłacanie podatku.

[53] Art. 48 ustawy o finansach publicznych oraz *Zasady zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu*, wprowadzonymi zarządzeniem nr 114 Prezesa ZUS z 11 października 2013 r., zmienionym zarządzeniem nr 29 Prezesa ZUS z 2 czerwca 2014 r.

[54] Powołany zarządzeniem nr 31 Prezesa ZUS z 18 maja 2010 r.

W 2014 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.

W 2014 r. Zakład nie płacił kar umownych za zamówione towary lub usługi, spowodowanych lokowaniem środków finansowych przez Zakład.

(akta kontroli str. 923-924, 926-1013, 1056, 2016-2017)

2.4. Należności Zakładu

Na dzień 31 grudnia 2014 r. Zakład nie posiadał należności długoterminowych, podobnie jak w 2013 r. Należności krótkoterminowe wynosiły 136.276,8 tys. zł[55]. W porównaniu ze stanem na koniec 2013 r. zmniejszyły się o 6.586,6 tys. zł (o 4,6%). Złożyły się na nie należności z tytułu dostaw i usług – 8.942,5 tys. zł; inne należności – 105.686,8 tys. zł, należności dochodzone na drodze sądowej – 21.586,5 tys. zł oraz z tytułu podatków, dotacji, ceł ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych świadczeń – 61,0 tys. zł. Na należności inne złożyły się głównie należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS – 76.264,2 tys. zł, należności od NFZ z tytułu kosztów poboru składki – 18.512,0 tys. zł oraz rozrachunki z FUS – 9.236,0 tys. zł, w tym z tytułu obsługi: rent socjalnych – 5.051,7 tys. zł, zadań zleconych – 1.709,0 tys. zł, świadczeń przedemerytalnych – 2.293,6 tys. zł i obsługi deputatów węglowych – 138,1 tys. zł.

Należności krótkoterminowe o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy stanowiły 45,5% należności z tytułu dostaw i usług. Na dzień 31 grudnia 2014 r. stan należności przeterminowanych wyniósł 60.796,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1049-1052, 2019-2021)

2.5. Działania podejmowane w celu windykacji należności Zakładu

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 komórka finansowo-księgowa przygotowywała dokumentację dla komórki obsługi prawnej, która następnie kierowała sprawę na drogę postępowania sądowego.

Przykładowo, w wyniku działań windykacyjnych podjętych w styczniu 2014 r., wartość należności przeterminowanych zmniejszyła się o 2.642,7 tys. zł (o 4,2%).

(akta kontroli str. 1049-1052, 2020-2021)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

3. Koszty działalności Zakładu i Centrali ZUS

3.1. Koszty działalności Zakładu

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. łączne koszty działalności bieżącej Zakładu (z amortyzacją) wyniosły 3.992.158 tys. zł, (93,2% planu). W porównaniu z 2013 r. koszty zmniejszyły się o 87.502 tys. zł (o 2,1%). Struktura kosztów zasadniczo nie uległa zmianie w stosunku do 2013 r.

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

---

[55] Należności w układzie bilansowym.

1. Wynagrodzenia: wyniosły w 2014 r. ogółem 2.111.787 tys. zł (99,7% planu). W porównaniu z 2013 r. nastąpił spadek kosztów wynagrodzeń o 1.371 tys. zł (o 0,06%). Na wynagrodzenia osobowe w 2014 r. wydatkowano 2.099.928 tys. zł, tj. o 626 tys. zł mniej niż w 2013 r.

Zakład właściwie wykonał postanowienia dotyczące wynagrodzeń i wynagrodzeń bezosobowych w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych. Na 2014 r. zaplanowano środki w niezmienionej wysokości w porównaniu z planem po zmianach na 2013 r. na wynagrodzenia osobowe (2.102.250 tys. zł) oraz na pozostałe wynagrodzenia (15.568 tys. zł).

2. Koszty usług obcych, które wyniosły ogółem 836.190 tys. zł (81,5% planu) były niższe od kwoty zaplanowanej o 190.053 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. zmniejszyły się o 62.799 tys. zł (o 7,0%). Dominującymi były usługi związane z przetwarzaniem danych – 347.051 tys. zł (41,5%) oraz koszty usług pocztowych i bankowych – 268.321 tys. zł (32,1%). Niższe wykonanie planu w zakresie usług obcych dotyczyło m.in.:

- remontów (60,0% planu); m.in. w związku z uzyskaniem korzystniejszych niż szacowano ofert od kontrahentów na usługi remontowe, mniejszą awaryjnością urządzeń, bądź całkowitą lub częściową rezygnacją z zaplanowanych zadań;
- usług pocztowych i bankowych (81,1% planu); w związku z uzyskaniem korzystniejszych stawek za usługi pocztowe w zakresie korespondencji, spadkiem udziału świadczeń przekazywanych za pomocą poczty na rzecz tańszych świadczeń przesyłanych na rachunki bankowe przelewami;
- usług telekomunikacyjnych (58,8% planu); w związku z wynegocjowaniem korzystnych warunków za korzystanie z łączy teletransmisyjnych, kontrolą zasadności prowadzenia rozmów, szerszym wykorzystaniem przez pracowników poczty elektronicznej i telefonii komórkowej;
- usług związanych z przetwarzaniem danych (88,8% planu); w związku z mniejszą liczbą zleceń dla ZETO, zawarciem korzystniejszych umów na opiekę serwisową SAP, UNIX, rozwojem PUE, przesunięciem części zadań na kolejny rok;
- usług pozostałych (82,6% planu); w związku z wynegocjowaniem przez jednostki ZUS korzystniejszych umów na usługi czystościowe, dozór i ochronę mienia, odprowadzanie ścieków, zmniejszeniem kosztów wynajmowanych powierzchni, ograniczeniem zapotrzebowania na wynajem miejsc noclegowych (szkolenia), niższymi kosztami usuwania skutków zimy.

3. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia w 2014 r. wyniosły 451.414 tys. zł (94,0% planu). W porównaniu z 2013 r. koszty z tego tytułu zmniejszyły się o 807 tys. zł (o 0,2%).

4. Koszty amortyzacji wyniosły 394.314 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. zmniejszyły się o 10.352 tys. zł (o 2,6%). Ich wysokość w 2014 r. była bezpośrednią konsekwencją poziomu realizacji planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, który wykonano na poziomie 66,9%.

5. Koszty materiałów i energii w 2014 r. wyniosły 107.734 tys. zł (78,3% planu). Były niższe od planowanych o 29.784 tys. zł (o 21,7%). W porównaniu z 2013 r. zmniejszyły się o 4.656 tys. zł (o 4,1%). Dominujący wpływ na poziom tych kosztów w 2014 r. miały (tak jak i w latach poprzednich) koszty zużycia energii – 65.399 tys. zł (60,7%). W tym zakresie plan zrealizowano w 85,9%. 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.

6. Podatki i opłaty wyniosły w 2014 r. 55.709 tys. zł (85,4% planu) i stanowiły 1,4% kosztów ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyły się o 1.163 tys. zł (o 2,0%). Dominujący wpływ na poziom wykonania planu miały głównie koszty i różne opłaty związane z 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 25.970 tys. zł (46,6% kosztów podatków i opłat). Niepełne wykonanie planu w zakresie podatków i opłat wynikało z ograniczonej możliwości precyzyjnego oszacowania i zaplanowania przede wszystkim kosztów i opłat egzekucyjnych i komorniczych, które ponoszone są na rzecz organów egzekucyjnych, prowadzących na rzecz jednostek ZUS postępowania egzekucyjne. Wpływ na

niższe koszty egzekucyjne miało też wejście w życie ustawy abolicyjnej[56] powodujące 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. Wpływ miała również wysokość wpłat na PFRON dokonanych w 2014 r. (18.751 tys. zł). Kwota ta w poprzednim roku stanowiła 33,7% całości kosztów podatków i opłat. W 2014 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZUS wyniósł 3,07 i wzrósł w porównaniu z 2013 r. o 0,29 pkt procentowego.

(akta kontroli str. 1882-1907, 1830-1839, 2022-2025)

Jubileusz 80-lecia istnienia ZUS

Na 2014 r. przypadał jubileusz 80-lecia istnienia ZUS[57]. W związku z tym wydarzeniem przygotowano okolicznościowe wydawnictwa, opisujące historię i przemiany jakie zaszły w instytucji oraz ubezpieczeniach społecznych, zorganizowano cykl konferencji naukowych, którym towarzyszyła ekspozycja wystawy *Rzeczpospolita Ubezpieczonych*, przedstawiająca dzieje Zakładu od XIX wieku do chwili obecnej. Wyprodukowano także film *80 lat ZUS*, wyemitowany w I programie Telewizji Polskiej (obecnie jest dostępny na kanale You Tube). Wydatki na przygotowanie i realizację obchodów wyniosły 1.683.238 zł (78,2% zaplanowanych na ten cel środków[58]).

(akta kontroli str. 1422-1681, 3128-3225)

3.2. Koszty działalności Centrali Zakładu

W 2014 r. koszty te wyniosły 758.386 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. były niższe o 23.793 tys. zł (o 3,4 %). Natomiast koszty planowane zrealizowano w kwocie 463.139 tys. zł, co stanowiło 79,6% planu po zmianach. Największymi pozycjami kosztów były: usługi informatyczne – 249.594 tys. zł (53,9%), wynagrodzenia osobowe pracowników – 105.288 tys. zł (22,7%), usługi remontowo-konserwacyjne – 23.085 tys. zł (5,0%) oraz usługi pocztowe – 15.286 tys. zł (3,3%).

(akta kontroli str. 1685-1692, 1695-1696, 1707-1764, 2031-2036)

3.3. Stan środków pieniężnych i zobowiązania Zakładu

Stan środków pieniężnych na początek roku wynosił 903.635.527,69 zł, w tym środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych – 903.615.529,77 (w kwocie tej 533.591.201,40 zł o ograniczonej możliwości dysponowania), a także 19.997,92 zł – środki pieniężne na lokacie krótkoterminowej założonej na okres 12 miesięcy.
Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 1.353.572.630,46 zł, w tym środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych – 1.252.330.630,46 zł (w kwocie tej 799.618.767,35 zł – o ograniczonej możliwości dysponowania), a także 101.242.000,00 zł – inne krótkoterminowe papiery wartościowe.

(akta kontroli str. 924, 2029)

Na 31 grudnia 2014 r. stan zobowiązań ZUS wynosił 1.260.889 tys. zł[59], co stanowiło 119,7% stanu zobowiązań w 2013 r. W ich strukturze największe zobowiązania dotyczyły: dostaw i usług – 200.389 zł (15,9%), składek ZUS – 134.280 tys. zł (10,6%); pozostałe wynosiły 895.633 tys. zł (71,3%). Na pozostałe zobowiązania złożyły się: 765.714 tys. zł z tytułu rozliczenia środków na rachunkach wyodrębnionych (ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, FP, FGŚP) oraz z tytułu: wynagrodzeń – 106.860 tys. zł; rozliczenia środków na wypłaty świadczeń zagranicznych – 4.209 tys. zł; otrzymanych zabezpieczeń od wykonawców – 14.849 tys. zł oraz inne – 4.001 tys. zł.
W 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1049-1052, 2025)

---

56 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.

57 Przedsięwzięcia towarzyszące jubileuszowi realizowane były w ramach popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych, wymienionej w art. 68 ust. 1 pkt 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

58 2013 r. - 268,2 tys. zł, 2014 r. - 1.415,0 tys. zł, w 2015 r. przewidywano rozliczyć koszty publikacji pokonferencyjnych, które oszacowano na 44,2 tys. zł.

59 Zobowiązania w układzie bilansowym.

3.4. Efekty rzeczowe wydatków inwestycyjnych

3.4.1. Realizacja planu rzeczowo-finansowego Zakładu

Na realizację *Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych* w 2014 r. wydatkowano 318.293 tys. zł (66,9% planu)[60]. W poszczególnych grupach wykorzystanie środków było następujące: 34.659 tys. zł w grupie I (94,8%), 26.366 tys. zł w grupie II (89,5%), 3.842 tys. zł w grupie III (99,0%), 5.931 tys. zł w grupie IV (57,5%) i 247.496 tys. zł w grupie V (62,6%).

a) W grupie I (zadania budowlane zwiększające powierzchnię netto), spośród 10 zadań przyjętych do realizacji, w tym 8 kontynuowanych, 3 zrealizowano i rozliczono, 5 było w trakcie realizacji, a 2 w trakcie przygotowania (dla jednego opracowano projekt budowlany, a dla drugiego rozpoczął się etap przygotowywania do ogłoszenia przetargu.

b) W grupie II (zadania budowlane, które nie zwiększają powierzchni netto), na 152 zadania przyjęte po zmianach planu[61], w tym 57 kontynuowanych, efekt rzeczowy osiągnięto dla 136, w tym zakończono realizację 71 zadań. Zamierzonego efektu rzeczowego nie osiągnięto dla 16 z nich (głównym ich celem była poprawa parametrów techniczno-eksploatacyjnych bazy lokalowej).

c) Z planowanych w III grupie 149 zadań (zakupy niescentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych) wszystkie zrealizowano. 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 scentralizowane maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawych) zakończono realizację[62] 9 z 13 zadań ujętych w planie po zmianach[63]. Zakup maszyny offsetowej pięciokolorowej oraz dostawę 5 samochodów (razem 4 zadania) przeniesiono na 2015 r.

e) W grupie V (zakupy maszyn, urządzeń oraz wartości niematerialnych i prawych realizowanych w systemie scentralizowanym dla KSI) zrealizowano 17 spośród 43 zadań ujętych w planie[64], w trakcie realizacji było 8 zadań, rozpoczęto postępowania dla 6 zadań, rozpoczęto procedury postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla 1 zadania, a nie rozpoczęto realizacji 11 zadań. Z 43 zadań realizację 10 przeniesiono na lata następne, a z 5 zadań zrezygnowano.

(akta kontroli str. 1796-1805, 1815-1828, 2026-2029, 2047-2052)

3.4.2. Realizacja planu Centrali ZUS

W Centrali ZUS plan w zakresie budowy i zakupów środków trwałych zrealizowano w kwocie 213.973 tys. zł (w 60,4%). W grupie II wydatkowano 697 tys. zł, tj. 66,1% na realizację 6 zadań, z których 2 zrealizowano całkowicie wykorzystując planowane środki w 99,9% i 93,0%, jedno zadanie zrealizowano częściowo wykorzystując środki w 70,9%, a realizacja trzech zadań jest kontynuowana (dla jednego poniesiono nakłady w 24,0% na projekt, dla drugiego zawarto umowę i zakupiono mapę, wykorzystując w 0,4% planowane środki, a dla trzeciego nie wykonano projektu instalacji, z powodu przedłużających się ustaleń związanych z miejscem ustawienia szaf klimatyzacji, czujników i skraplaczy). W III grupie wykorzystano 1.604 tys. zł (98,8%) na 9 zadań[65]. W grupie IV wykorzystano 4.248 tys. zł (51,6%) na 13 zadań, z których 9 wykonano w całości, a pozostałe zakupy częściowo (3) lub całkowicie (1) przeniesiono na 2015 r. W grupie V wykorzystano 207.424 tys. zł (60,5%) na 42 zadania, z których: 17 zrealizowano w całości, 7 było w fazie

---

60 Kwota ujęta w poz. VIII *Nakłady na budowę, ulepszanie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych* Planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2014 oraz w sprawozdaniu Rb-40.

61 W ciągu 2014 r. roku w ramach zmian planu zrezygnowano z realizacji 7 zadań.

62 Zakupiono m.in.: 2 liczarki do papieru, 3 systemy cyfrowego druku poligraficznego, linię do kopertowania, 2 banderolownice, 138 niszczarek biurowych, 7 samochodów osobowych klasy C, 3 samochody osobowo-ciężarowe 1+4, wyposażenie kuchni do stołówki pracowniczej, zmodernizowano nawijarkę i odwijarkę papieru.

63 W trakcie 2014 r. w ramach zmian planu zrezygnowano z 3 zadań dot. 2 samochodów ciężarowych i 3 samochodów 9-osobowych.

64 Wprawdzie w 2014 r., w ramach zmian planu, zrezygnowano z realizacji 5 zadań, a 6 przesunięto na kolejne lata, jednak pozostawiono je w wykazie zadań z planowanymi kwotami 0 zł.

65 Produkcja filmu, programów radiowych i telewizyjnych, zakup mikrociągnika z przystawkami tnącymi, namiotów reklamowych, wykonanie ekspozycji wystawy fotograficznej, zakup otwieracza do kopert.

realizacji, dla 7 rozpoczęto postępowania o zamówienie publiczne, a 11 nie rozpoczęto do końca 2014 r.

(akta kontroli str. 1697-1703, 2037-2039)

3.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w ZUS w 2014 r. wyniosło 46.233,15 osób w przeliczeniu na pełne etaty. W porównaniu z zatrudnieniem planowanym (46.123 etatów), było wyższe o 110,15 etatów (0,2%), a w stosunku do 2013 r. – wyższe o 268,13 etatów (0,5%).

Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS wyniosło 1.404,67 etatów (bez Zarządu) i w stosunku do 2013 r. zwiększyło się o 10,76 etatu (0,8%). W oddziałach, w porównaniu z 2013 r., zatrudnienie zwiększyło się o 282,46 etatu do 43.985,7 etatów (o 0,6%). W orzecznictwie lekarskim stan zatrudnienia zmniejszył się o 25,34 etatu do 837,53 etatów (o 2,9%). W Zarządzie ZUS na koniec 2014 r. zatrudnione były 4 osoby, a przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło 5,25 etatów. W 2013 r. Zarząd liczył 5 osób.

Na wynagrodzenia w 2014 r. wydatkowano 2.099.928 tys. zł, tj. o 626 tys. zł mniej niż w 2013 r.

Przeciętne wynagrodzenie w ZUS na jeden etat w 2014 r. wyniosło 3.785,03 zł i w stosunku do 2013 r. zmniejszyło się o 23,22 zł (o 0,6%).

W Centrali ZUS (bez Zarządu), przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.174,09 zł i w stosunku do 2013 r. zmniejszyło się o 18,87 zł (o 0,3%), zaś przeciętne wynagrodzenie w oddziałach ZUS (z wyłączeniem orzecznictwa lekarskiego) wynoszące 3.621,49 zł, zmniejszyło się o 20,74 zł (o 0,6%, a w orzecznictwie lekarskim – o 1,28 zł, do 8.270,03 zł (o 0,02%). W 2014 r. przeciętne wynagrodzenie w Centrali ZUS (z wyłączeniem Zarządu) było wyższe od wynagrodzenia w oddziałach o 2.552,60 zł (o 70,5%). Przeciętne wynagrodzenie Zarządu zmniejszyło się o 576,95 zł, z 19.887,43 zł w 2013 r. do 19.310,48 zł w 2014 r. (o 2,9%).

(akta kontroli str. 1048, 1811)

3.6. Zamówienia publiczne

Opis stanu faktycznego

Badanie wylosowanych postępowań

Kontrolą NIK objęto[66] cztery zamówienia publiczne realizowane w 2014 r.[67] (kwoty brutto):

- dostawa licencji z usługami opieki serwisowej dla środowiska Mainframe i NROI – 52.396 tys. zł[68];
- świadczenie usług pocztowych – 314.080 tys. zł, w tym przewidywane zamówienia uzupełniające – 72.480 tys. zł[69];
- udzielenie licencji ze wsparciem na oprogramowanie systemowo-narzędziowego IBM i świadczenie usług wsparcia Kodu Sterującego GDSP – 216.911 tys. zł[70];
- długoterminowy, 48-miesięczny najem 2 samochodów osobowych – 312 tys. zł[71].

W toku kontroli ustalono m.in., że:

- do realizacji powyższych zamówień nie wykorzystywano środków UE;
- podstawą zaangażowania środków były plany działalności ZUS na 2014 r. oraz umowy zawarte po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Zakup wartości niematerialnych (licencji i praw autorskich) wynikał z potrzeby posiadania kodów źródłowymi oraz dokumentacji techniczną i technologicznej, aby zapewnić 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;

---

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

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

68 Zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego, nr TZ/370/74/13.

69 Zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego, nr TZ/370/46/12.

70 Zamówienie w trybie z wolnej ręki, nr TZ/271/114/14.

71 Dobór celowy NIK, zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego, nr TZ/271/18/2014.

- 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 zapłaceniem odsetek lub kar umownych;
- koszty realizacji zamówień, o których jest mowa, wyniosły w 2014 r. 93.621 tys. zł[72] (2,3% kosztów działalności ZUS w 2014 r.).

(akta kontroli str. 4174-4205, 4208-4605)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Postępowanie na zakup drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych wraz z 45 miesięcznym serwisem[73]

Zakład 30 kwietnia 2014 r. opublikował[74] SIWZ na zakup i dostawę 3.320 sztuk urządzeń: 1.179 drukarek, 2.141 urządzeń wielofunkcyjnych, wraz z 45 miesięczną obsługą serwisową oraz oprogramowaniem umożliwiającym wydruk poufny i podążający oraz raportowanie stanu liczników. Postępowanie prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego. Poniżej przedstawiono najważniejsze wydarzenia dotyczące postępowania[75]:

- 21 maja 2014 r. – dokonanie przez ZUS autopoprawki SIWZ[76];
- 5 czerwca 2014 r. – wyrok KIO nakazujący modyfikację SIWZ[77];
- 21 lipca 2014 r. – otwarcie ofert;
- 14 sierpnia 2014 r. – ogłoszenie wyniku postępowania i uznanie oferty Arcus SA za najkorzystniejszą[78];
- 4 września 2014 r. – wyrok KIO unieważniający wybór najkorzystniejszej oferty (Arcus SA), z powodu rażąco niskiej ceny; zalecenie powtórzenia czynności oceny ofert; wezwanie wykonawców Decsoft SA i Teneo Systems Sp. z o.o. do uzupełnienia listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej[79];
- 3-4 grudnia 2014 r. – zabezpieczenie przez funkcjonariuszy CBA w centrali ZUS, w ramach czynności dochodzeniowych, m.in. dokumentację z ww. postępowania;
- 10 grudnia 2014 r. – Sąd Okręgowy w Warszawie wydał postanowienie utrzymujące w mocy wyrok KIO z 4 września 2014 r.

Dyrektor Departamentu Kontroli Wewnętrznej[80], 10 grudnia 2014 r. zlecił firmie Ernst & Young Sp. z o.o. Business Advisory Sp.k. wykonanie usługi, polegającej na dokonaniu przeglądu postępowania przetargowego na zakup przez ZUS ww. drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych. Wartość usługi ustalono na 113,6 tys. zł (bez podatku od towarów i usług). W *Raporcie z przeglądu* z 13 lutego 2015 r., wykonawca usługi stwierdził brak odstępstw od przepisów wewnętrznych ZUS i prawa zamówień publicznych, oprócz wskazanych przez podmioty zewnętrzne i potwierdzonych przez KIO. Wydane równolegle przez usługobiorcę rekomendacje dla ZUS dotyczyły:

- wdrożenia zasady prowadzenia formalnych konsultacji w przypadku skomplikowanych i złożonych postępowań (np. przy braku wiedzy merytorycznej w ZUS);

---

72 Na taką kwotę wystawiono faktury, za które ZUS w 2014 r. dokonał zapłaty w wysokości 32.301 tys. zł, tj. 34,5% sumy faktur.

73 Postępowanie wytypowane do zbadania w ramach szacowania ryzyka kontroli przed jej rozpoczęciem.

74 Publikacja w Dzienniku Urzędowym UE pod nr 2014/S 084-146405. Postępowanie nr TZ/271/21/14.

75 M. in. na podstawie wyciągu z *Raportu* Ernst & Young Sp. z o.o. Business Advisory Sp.k. z 13 lutego 2015 r.

76 Autopoprawka SIWZ obejmowała m.in. funkcję wydruku poufnego i podążającego, realizowaną przez system (wcześniej w SIWZ zamiast słowa *system* były wskazane *urządzenia*).

77 Modyfikacja SIWZ obejmowała: zakres pojęcia *usługa serwisowa*, wykreślenie sformułowania *w czasie rzeczywistym*, zmianę funkcjonalności aktualizacji firmware'u, zmianę funkcjonalności wsadowej rekonfiguracji.

78 Odrzucono oferty 5 uczestników, w tym spółki Galaxy SI Sp. z o.o., za niespełnienie wymogów formalnych SIWZ.

79 KIO uznało zasadność odrzucenia oferty spółki Galaxy SI.

80 Działający na podstawie pełnomocnictwa Prezesa ZUS nr 86/2013 z 27 lutego 2013 r., pełnomocnictwa nr 425/2014 Prezesa ZUS z 8 grudnia 2014 r. oraz po podpisaniu listu intencyjnego w dniu 8 grudnia 2014 r.

- prowadzenia pogłębionej analizy rynku w celu ustalenia dostępności urządzeń i usług, które mogą spełnić wszystkie wymagania zawarte w SIWZ[81];
- lepszej dokumentacji okoliczności wyboru i sposobu powstania wybranych dokumentów (w szczególności opinii zewnętrznych ekspertów), prezentowanych na oficjalnych spotkaniach;
- szczegółowej weryfikacji kwalifikacji doradców zatrudnianych przez ZUS;
- każdorazowego przeprowadzania analizy dokumentów przedstawianych przez oferentów, w tym oświadczeń, w celu zidentyfikowania ewentualnych rozbieżności;
- wyboru na przewodniczącego komisji osoby posiadającej wiedzę merytoryczną w zakresie przedmiotowego postępowania;
- dokumentowania przez komisję wszystkich kluczowych zdarzeń związanych z postepowaniem;
- poddania szczegółowej analizie technicznej i prawnej opinii wykonanej przez eksperta ZUS, która została przedstawiona przez ZUS w KIO, w celu ustalenia zgodności przedstawionych w niej ustaleń ze stanem faktycznym lub fachową wiedzą;
- prowadzenia konsultacji z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przypadku podejrzenia istnienia nieformalnych porozumień lub powiązań między uczestnikami postępowań.

Zakład 5 marca 2015 r. dokonał wyboru oferty Medenit SA (dawne Teneo Systems Sp. z o.o.), jako najkorzystniejszej – 40.453,2 tys. zł brutto. Na dokonany przez ZUS wybór, jeden z oferentów (Galaxy SI Sp. z o.o.) wniósł odwołanie do prezesa KIO[82].

(akta kontroli str. 3254-3375)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Ze względu na niedostępność dokumentacji dotyczącej postępowania o zamówienie publiczne na zakup drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych wraz z 45 miesięcznym serwisem, będącej wynikiem zabezpieczenia jej przez funkcjonariuszy CBA, Najwyższa Izba Kontroli nie zbadała prawidłowości przebiegu tego postępowania. W związku z powyższym, NIK nie formułuje ocen, uwag i wniosków w powyższej sprawie. Zauważa jednak, że Krajowa Izba Odwoławcza, unieważniając wybór najkorzystniejszej oferty, z powodu rażąco niskiej ceny, a także zalecając powtórzenie czynności oceny ofert, zwróciła uwagę, że były one skutkiem nieprawidłowości w tym postępowaniu. W odwoławczym postępowaniu sądowym, utrzymany został w mocy wyrok KIO. Uwzględniając ponadto wyniki zleconej firmie zewnętrznej usługi, polegającej na dokonaniu przeglądu postępowania na zakup przez ZUS ww. drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych, NIK zwraca uwagę, że w raporcie tej firmy zawarto szereg rekomendacji, wskazujących na potrzebę usprawnienia działalności Zakładu w obszarze zamówień publicznych.

3.7. Realizacja programów współfinasowanych ze środków UE

Opis stanu faktycznego

Łączna wartość projektów Zakładu, które były współfinansowane ze środków UE w 2014 r. wyniosła 329,7 mln zł, w tym dofinasowanie – 325,3 mln zł (98,7%)[83]. Do końca 2014 r. na ich realizację[84] wydatkowano 321,6 mln zł, w tym w 2014 r. 70,2 mln zł. Refundacja ze środków UE[85] wyniosła 302,9 mln zł, w tym w 2014 r. – 98,7 mln zł. W 2014 r. realizowanych[86] było 5 projektów, w tym 2 zakończone i rozliczone[87], 2 zakończone i nierozliczone[88], jeden realizowany[89], którego termin zakończenia przypada na 31 maja 2015 r.

(akta kontroli str. 925, 1053-1056, 1110-1111, 1781-1782)

---

81 Dotyczy postępowań charakteryzujących się dużą różnorodnością lub tam, gdzie potrzebna jest specjalistyczna wiedza.

82 Pismo z 16 marca 2015 r.

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

84 Od ich rozpoczęcia.

85 Wpływ na konto ZUS.

86 W Centrali ZUS i oddziale ZUS w Słupsku.

87 1. UDA-RPPM.05.05.00-00-011/09-02 *Termomodernizacja budynków siedziby Oddziału ZUS w Słupsku*, realizowany w latach 2012-2013, rozliczenie końcowe projektu 18 września 2014 r.; 2. (KE) IMPRO-MOBIL *Doskonalenie procedur gromadzenia informacji na temat mobilnych pracowników*, realizowany w latach 2012 r. – 2014 r. (31 stycznia).

88 1. POIG 7-13 Platforma usług elektronicznych dla klientów ZUS (PUE), realizowany w latach 2007-2014; 2 UDA-POKL.05.01.01-00-009/09-03 Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców w ramach PO KL, realizowany w latach 2009 – 2014.

89 POIG 7-26 Rozwój systemu informatycznego ZUS wspomagającego udostępnianie e-usług, realizowany w latach 2008 – 2015.

W 2014 r. kontrolowane były następujące projekty:

- *Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców*[90]; nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości w badanym zakresie.
- *Termomodernizacja budynków siedziby Oddziału ZUS w Słupsku*[91].

Osiągnięto zakładany wskaźnik produktu w 100%. Na skutek przeprowadzonych kontroli wybranych postępowań stwierdzono nieprawidłowości. Beneficjent został zobowiązany do zwrotu otrzymanego dofinansowania w kwocie 8,5 tys. zł[92].

(akta kontroli str. 1056, 1283-1301, 2040-2044)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

4. Wykonanie zadań

4.1. Budżet zadaniowy

Opis stanu faktycznego

Zakład sporządził projekt planu finansowego na 2014 r. w układzie zadaniowym dla części 73, FUS i FEP. Natomiast jako państwowa osoba prawna nie sporządził planu w układzie zadaniowym na 2014 r., ponieważ jest ustawowo zwolniony z tego obowiązku[93].

4.2. Realizacja zadań ustawowych i zleconych

4.2.1. Obsługa ubezpieczonych

W ramach realizacji zadań związanych ze stwierdzaniem i ustalaniem obowiązku ubezpieczeń społecznych[94] w 2014 r. m. in.:

- wystosowano 134,1 tys. zawiadomień o wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na rok składkowy 2014/2015;
- rozpatrzono 130,4 tys. wniosków o wyrażenie zgody na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po terminie;
- wydano 920,5 tys. poświadczeń dla celów emerytalno-rentowych, świadczeń przedemerytalnych i kapitału początkowego;
- wydano 92,3 tys. decyzji administracyjnych w sprawach spornych;
- wydano ponad 1,1 tys. pisemnych interpretacji Zakładu[95];
- wydano zaświadczenia[96] lub potwierdzono stosowne formularze[97];
- zawarto prawie 2,5 tys. porozumień wyjątkowych z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi na podstawie rozporządzeń unijnych.

(akta kontroli str. 3128-3225)

---

90 Kontrolę przeprowadziła Kancelaria Prezesa RM (Instytucja Wdrażająca (Pośrednicząca) II stopnia). Zakres kontroli obejmował ocenę jakości i prawidłowości usługi realizowanej w ramach projektu – szkolenia specjalistycznego dla pracowników Zakładu.

91 Kontrolę przeprowadził Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (Instytucja Zarządzająca) - na dokumentacji i w miejscu realizacji projektu. Rodzaj kontroli – planowa (na zakończenie realizacji projektu). Objęto nią zakres rzeczowy i finansowy projektu, zamówienia publiczne i elementy promocji.

92 Dotyczy projektu *Termomodernizacji budynków siedziby Oddziału ZUS w Słupsku*. Zwrot w formie pomniejszenia refundacji przekazanej przez Instytucję Zarządzającą we wniosku o płatność z 18 września 2014 r.

93 ZUS jako jednostka sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 9 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, nie został wymieniony w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702), obligującego jednostki sektora finansów publicznych do sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym.4

94 Art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

95 W trybie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U z 2013 r., poz. 672 ze zm.).

96 1.556 zaświadczeń W/NOR o podleganiu polskiemu ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego dla osób zatrudnionych na statkach pływających pod banderą Norwegii.

97 428.368 formularzy E-101 i A1 zaświadczeń o ustawodawstwie właściwym; 1.384 formularzy E-104, S 041 i Formularzy wniosku o potwierdzenie zgłoszenia w Polsce do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych po definitywnym opuszczeniu Szwajcarii.

4.2.2. Realizacja zadań w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE

W odniesieniu do realizacji przez ZUS zadań wynikających ze zmiany regulacji prawnych w obszarze dotyczącym OFE[98], nie stwierdzono nieprawidłowości. Zakład zrealizował powierzone zadania, m.in.:

- 3 lutego 2014 r. przejął od OFE 51,5% wartości ich aktywów (ponad 153 mld zł) zgromadzonych na rachunkach członków OFE[99];
- w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. przyjął i zewidencjonował ok 2,6 mln oświadczeń członków OFE (tj. 15,6% wszystkich członków)[100];
- przyjął od OFE i zaewidencjonował na subkoncie środki w kwocie 120 mln zł za osoby wymienione w art. 15 ust. 1-3 ww. ustawy[101];
- w ramach tzw. *suwaka bezpieczeństwa*[102] do 31 października 2014 r. przejął środki w kwocie 3.300 mln zł (ponad 1,3 mln ubezpieczonych)[103], a po 31 października 2014 r. – 362,8 mln zł za m-c listopad[104] (19.251 ubezpieczonych) oraz 348,2 mln zł[105] za grudzień 2014 r. (18.212 ubezpieczonych).

Na skutek reformy emerytalnej, w tym obniżenia wysokości prowizji uzyskiwanej przez Zakład od kwoty przekazanych składek do OFE, przychody w 2014 r. spadły w stosunku do przychodów z 2013 r. o 46.667 tys. zł. W relacji do kwoty zaplanowanej na 2014 r. uzyskano przychody z tego tytułu w kwocie wyższej o 105 tys. zł (100,3% planu).

W związku z reformą OFE, Zakład poniósł w 2014 r. koszty w wysokości 6.386,3 tys. zł, z tego z tytułu: zmian i modyfikacji w systemach informatycznych – 5.439,9 tys. zł, zakupu usługi doradczej – 389,9 tys. zł oraz na rzecz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych – 556,6 tys. zł.

W planie finansowym Zakładu na 2014 r., przewidziano wszystkie koszty wynikające z potrzeby wykonania zadań związanych ze zmianą regulacji prawnych w obszarze OFE. W związku z realizacją tych zadań nie zwiększono zatrudnienia, ani nie podwyższono funduszu wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 3128-3225, 3415-3443)

4.2.3. Rozliczenia z otwartymi funduszami emerytalnymi

W 2014 r. ZUS przekazał do OFE składki w kwocie 8.163.718 tys. zł. W porównaniu z 2013 r., w którym przekazano 10.227.493 tys. zł, kwota ta była niższa o 2.063.775 tys. zł (o 20,1%). Od kwoty tej Zakład potrącił prowizję z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 37.342 tys. zł, co stanowiło 0,46% przekazanych składek[106]. Łącznie, w latach 1999-2014, Zakład przekazał do OFE składki o wartości 199.967.944 tys. zł.

Z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do OFE, Zakład zapłacił w 2014 r. odsetki w wysokości 37.382 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. (234.544 tys. zł) kwota zapłaconych odsetek była niż-

---

98 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 z 2013 r., poz. 1717).

99 Przetworzono m.in: 19,5 mln dokumentów IOK (informacja o ubezpieczonym, którego dotyczy umorzenie), 2 mld pozycji związanych z przekazanymi kwotami składek, 4,2 mln pozycji związanych z wypłatami transferowymi (kwota przekazywana do OFE w przypadku zmiany funduszu przez członka OFE). Zakład zobowiązany został do zewidencjonowania informacji na subkontach ubezpieczonych w terminie do 31 marca 2015 r.

100 Część składki emerytalnej, w wysokości 2,92%, była przekazywana (za okres do 30 czerwca 2014 r.) do OFE, dalsze jej przekazywanie uzależnione było od złożenia przez członka OFE (w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r.) oświadczenia o przekazywaniu składki do OFE. Liczba poprawnych członkostw w kwietniu 2014 r. wynosiła 16,7 mln osób.

101 Osoby pobierające, w dniu wejścia w życie ustawy, okresową emeryturę kapitałową (ust. 1), osoby posiadające ustalone prawo do okresowej emerytury kapitałowej i niepobierające tej emerytury wskutek zawieszenia (ust. 2), osoby, które do dnia wejścia w życie ustawy ukończyły wiek, o którym mowa w art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (ust. 3).

102 Na okres 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, środki z OFE będą stopniowo przenoszone na fundusz emerytalny FUS i ewidencjonowane na prowadzonym przez ZUS subkoncie.

103 Za osoby, które w okresie od 1 lutego 2014 r. do 30 października 2014 r. osiągnęły wiek niższy o mniej niż 10 lat od wieku emerytalnego.

104 Miesiąc przekazania komunikatu do OFE.

105 Wpływ do ZUS w 2015 r.

106 W 2013 r. Zakład pobrał prowizję w kwocie 84.319 tys. zł, która stanowiła 0,82% przekazanych składek.

sza o 197.162 tys. zł. Do poszczególnych OFE w 2014 r. Zakład przekazał dodatkowe opłaty[107] w wysokości 198 tys. zł (w 2013 r. – 596 tys. zł).

W latach 1999-2014 do OFE przekazano składki i odsetki z tytułu opóźnień w łącznej kwocie 203.483.634 tys. zł, z tego 199.967.944 tys. zł z tytułu składek oraz 3.515.690 tys. zł – odsetek.

Łączne zobowiązania Zakładu w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek i odsetek według stanu na koniec 2014 r., wyniosły 167.720 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2013 r. (437.664 tys. zł) zobowiązania zmniejszyły się o 269.944 tys. zł, w tym z tytułu nieprzekazanych składek – z 380.071 tys. zł do 118.853 tys. zł (o 261.218 tys. zł) i nieprzekazanych odsetek – z 57.594 tys. zł do 48.868 tys. zł (o 8.726 tys. zł).

Należności od OFE z tytułu nienależnie przekazanych składek według stanu na koniec 2014 r. wyniosły 767.395 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2013 r. (672.973 tys. zł), należności zwiększyły się o 94.422 tys. zł (o 14,0%).

(akta kontroli str. 270-273, 2473-2489, 3128-3225)

4.2.4. Orzecznictwo lekarskie, prewencja rentowa i wypadkowa

Orzecznictwo lekarskie

Lekarze orzecznicy ZUS w 2014 r. wydali łącznie 1.234,5 tys. orzeczeń. W porównaniu z 2013 r. ich liczba zmniejszyła się o 10,9%.

Lekarze orzecznicy, wykonując kontrolę prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich, ustalając uprawnienia do świadczeń, a także działając na wniosek lekarzy leczących, wydali w 2014 r. łącznie 88 tys. orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS (wzrost o 3,3% w porównaniu z 2013 r.).

Komisje lekarskie ZUS wydały w 2014 r. łącznie 88 tys. orzeczeń (o 1,1% mniej niż w 2013 r.), z czego 69,5 tys. (79%) wydano w związku z wniesieniem sprzeciwu przez osobę zainteresowaną.

Do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych wpłynęło 34 tys. odwołań (o 4,2% mniej niż w roku poprzednim). Sądy wydały 33,1 tys. wyroków, w tym uwzględniły odwołanie ubezpieczonego w 9 tys. przypadkach, co stanowi 27,2% wyroków wydanych w tych sprawach.

W Centrali ZUS, w ramach nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy, rozpatrzono 7,4 tys. spraw oraz przeprowadzono 30 kontroli funkcjonalnych w terenowych jednostkach organizacyjnych Zakładu.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Prewencja rentowa

W planie finansowym FUS, będącym załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2014, na prewencję rentową[108] ustalono kwotę 192.891 tys. zł, tj. o 15.797 tys. zł (o 8,9%) wyższą od wykonania w 2013 r. Wydatkowano 178.103 tys. zł (92,3% zaplanowanych środków), głównie na rehabilitację leczniczą wraz z opłatą miejscową i zwrotem kosztów przejazdu (177.932 tys. zł).

W 2014 r. rehabilitacją objęto prawie 77,8 tys. osób, o 5,9% więcej, niż w 2013 r.[109] W strukturze objętych rehabilitacją w 2014 r. największą grupę stanowiły osoby po rehabilitacji narządu ruchu – 55,3 tys. (71,1%), układu krążenia – 6,8 tys. (8,7%), narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym – 6,7 tys. (8,6%) i schorzeń psychosomatycznych ponad 4,6 tys. (6,0%).

W 2014 r., w porównaniu z 2013 r., odnotowano wzrost liczby osób objętych schorzeniami narządu ruchu rehabilitowanych metodą stacjonarną o 2,7 tys. (o 5,1%) i ambulatoryjną o 448 (o 7,2%), a także kobiet objętych rehabilitacją po leczeniu schorzeń gruczołu piersiowego o 274 (o 22,5%). Jednocześnie odnotowano mniejszą liczbę osób po rehabilitacji układu krążenia metodą ambulatoryjną o 56 (o 18,1%).

---

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

[108] Jak wyżej. Art. 69 stanowi, że prowadzenie działań z zakresu prewencji rentowej i wypadkowej należy do zadań ustawowych ZUS.

[109] 73.425 osób.

Średni koszt rehabilitacji przypadający na jednego ubezpieczonego wyniósł 2.156 zł. Był o 118 zł (o 5,2%) niższy od średniego kosztu w 2013 r.[110] i kształtował się w granicach od 1.541 zł dla rehabilitacji schorzeń narządu ruchu metodą ambulatoryjną do 3.911 zł dla rehabilitacji schorzeń narządu głosu. Przyczyną niższego wykonania planu kosztów rehabilitacji była m.in., w porównaniu z 2013 r., niższa o 5,3% stawka kosztu pobytu ubezpieczonego w ośrodku rehabilitacyjnym.

Prewencja wypadkowa

W planie finansowym FUS na prewencję wypadkową przeznaczono 32.265 tys. zł[111], a wydatkowano 8.502 tys. zł (26,4%). 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 525 wniosków, które wpłynęło do ZUS, tylko 57 zostało pozytywnie zakwalifikowanych i zakończyło się zawarciem umowy o dofinansowanie projektu, 73 – negatywnie, a 395 zwrócono do modyfikacji[112]. Aby zwiększyć zainteresowanie tą formą dofinansowania, Zakład podejmował liczne działania informacyjne wśród pracodawców.

Również uzyskanie niższych niż przewidywane, kosztów usług i zleconych prac naukowo-badawczych, miało wpływ na niepełne wykonanie planu prewencji wypadkowej.

(akta kontroli str. 200-230, 3128-3225)

4.2.5. Należności z tytułu zaległych składek i działalność egzekucyjna

Należności z tytułu składek

Należności ZUS z tytułu zaległych składek[113] wyniosły na koniec 2014 r. 51.293.774 tys. zł (składki – 29.607.543 tys. zł, odsetki za zwłokę w ujęciu memoriałowym – 21.686.231 tys. zł). W porównaniu ze stanem na dzień 31 grudnia 2013 r., należności zmniejszyły się o 2.267.483 tys. zł, tj. o 4,2%, w tym składki o 732.587 tys. zł (2,4%), odsetki w ujęciu memoriałowym – o 1.534.896 tys. zł (6,6%). Należności z tytułu składek wraz z odsetkami w ujęciu memoriałowym, dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy, były w 2014 r. następujące:

- ubezpieczenia społeczne – 36.905.862 tys. zł[114], tj. o 1.696.813 tys. zł (o 4,4%) mniej, niż w 2013 r.[115];
- FP i FGŚP – 2.984.750 tys. zł[116], tj. o 430.112 tys. zł (o 12,6%) mniej, niż w 2013 r.[117];
- ubezpieczenie zdrowotne – 11.393.024 tys. zł[118], tj. o 139.809 tys. zł (o 1,2%) mniej, niż w roku poprzednim[119];
- FEP – 10.137 tys. zł[120], tj. o 750 tys. zł (o 6,9%) mniej, niż w roku poprzednim[121] – 10.887 tys. zł (składki – 9.404 tys. zł, odsetki – 1.483 tys. zł).

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

Należności objęte działaniami egzekucyjnymi

Według danych ZUS, należności z tytułu składek (bez odsetek), wobec których podjęte zostały działania egzekucyjne ZUS, urzędów skarbowych oraz w pozostałym trybie, wyniosły w 2014 r. 13.623.175 tys. zł, czyli działaniami tymi objęto kwotę należności większą o 489.564 tys. zł (o

---

[110] 2.274 zł.

[111] Kwota ta była prawie 9-krotnie wyższa od wydatków poniesionych z tego tytułu w 2013 r. (3.627 tys. zł). Zwiększenie nastąpiło na skutek zmiany brzmienia art. 37 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm.), na mocy art. 8 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637).

[112] Powodem były błędy formalne oraz uwagi merytoryczne ekspertów oceniających wnioski.

[113] 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 od stycznia 1999 r.

[114] Składki – 20.921.469 tys. zł, odsetki – 15.984.393 tys. zł.

[115] 38.602.675 tys. zł, w tym: składki – 21.503.021 tys. zł, odsetki – 17.099.654 tys. zł.

[116] Składki – 1.697.721 tys. zł, odsetki – 1.287.029 tys. zł.

[117] 3.414.862 tys. zł, w tym: składki – 1.894.362 tys. zł, odsetki – 1.520.500 tys. zł.

[118] Składki – 6.980.024 tys. zł, odsetki – 4.413.000 tys. zł.

[119] 11.532.833 tys. zł, w tym: składki – 6.933.343 tys. zł, odsetki – 4.599.490 tys. zł.

[120] Składki – 8.328 tys. zł, odsetki – 1.809 tys. zł.

[121] 10.887 tys. zł, w tym: składki – 9.404 tys. zł, odsetki – 1.483 tys. zł.

3,7%) aniżeli w 2013 r.[122]. W porównaniu z 2013 r.[123] zwiększyła się w 2014 r. także, wynosząca 1.039.667 tys. zł, kwota należności objętych układami ratalnymi, odroczonymi terminami spłaty oraz restrukturyzacją zadłużenia o 25.030 tys. zł (o 2,5%).

W wyniku powyższych działań, dochodzeniem na koniec 2014 r. objęto 49,5% (14.662.842 tys. zł) należności z tytułu składek, bez odsetek w ujęciu memoriałowym (o 2,9% więcej, niż na koniec 2013 r.[124]) oraz 28,6% należności z tytułu składek, wraz z odsetkami w ujęciu memoriałowym (o 2,2% więcej, niż w 2013 r.)[125].

Z prowadzonego przez Centralę Zakładu monitoringu wynika, że głównymi przyczynami nieobjęcia egzekucją lub ulgami należności z tytułu składek były przyczyny niezależne od ZUS, tj. m.in.:

- umorzone postępowania egzekucyjne z uwagi na całkowitą nieściągalność należności[126];
- należności z dwóch ostatnich miesięcy rozliczeniowych, wobec których, do końca roku nie podjęto żadnych działań egzekucyjnych[127];
- niskie kwoty należności niepodlegające egzekucji[128];
- brak podstaw prawnych do odpisania należności, jako trwale nieściągalne;
- postępowania wyjaśniające lub w toku wydawania decyzji o zadłużeniu;
- korekty deklaracji rozliczeniowych, składane przez płatników składek, za przeszłe okresy;
- nieterminowe złożenie deklaracji o wyrejestrowaniu lub zawieszeniu prowadzonej działalności, skutkujące przejściowym wzrostem zaległych składek;
- oznaczaniem wpłat niewłaściwymi identyfikatorami.

Znacząca skala działań egzekucyjnych podjętych przez ZUS miała miejsce w okresie obowiązywania tzw. ustawy abolicyjnej[129], skutkującej umorzeniem należności[130] lub zawieszeniem postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

Dochodzenie zaległych składek

A. W 2014 r. łączna liczba tytułów wykonawczych we wszystkich rodzajach egzekucji wynosząca 4.131 tys., zmniejszyła się w porównaniu z 2013 r.[131] o 1.504 tys. (o 26,7%), a ich wartość wynosząca 8.090.926 tys. zł – o 669.705 tys. zł (o 8,9%)[132]. Oznacza to także zmniejszenie liczby tytułów i kwot objętych egzekucją w poszczególnych jej rodzajach, w tym:

- egzekucja prowadzona przez oddziały ZUS[133] – liczba tytułów zmniejszyła się o 627,8 tys. (o 21,1%), a kwota o 14.443 tys. zł (o 0,3%);
- egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe – liczba tytułów zmniejszyła się o 790,8 tys. (o 37,6%), a kwota o 843.978 tys. zł (o 32,2%);
- egzekucja prowadzona w pozostałym trybie[134] – liczba tytułów zmniejszyła się o 85,3 tys. (o 15,5%), a kwota zwiększyła się o 188.716 tys. zł (o 16,0%).

Przyczyną zmniejszenia liczby wystawionych tytułów wykonawczych były głównie zmiany przepisów dotyczących egzekucji należności publicznoprawnych. Z dniem 21 maja 2014 r. Zakład utracił m.in. możliwość zlecania naczelnikowi urzędu skarbowego prowadzenia postępowania egze-

---

122 13.133.611 tys. zł.
123 1.014.637 tys. zł.
124 14.148.248 tys. zł.
125 W 2013 r. objęto 26,4% należności z tytułu składek wraz z odsetkami w ujęciu memoriałowym.
126 W ostatnich 5 latach z protokołem nieściągalności zwrócono ponad 1,7 mld zł należności z tytułu składek.
127 Na koniec 2014 r. nieopłacone należności za 2 ostatnie miesiące rozliczeniowe wyniosły około 1,6 mld zł, tj. ponad 5% stanu zaległości na koniec 2014 r.
128 Aktualnie do egzekucji uzasadnia zadłużenie na kwotę powyżej 116 zł.
129 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.
130 Z odroczonym terminem ich odpisania na koncie płatnika składek, bezpośrednio rzutującym na stan zaległości, w tym na koniec 2014 r.
131 5.635 tys. tytułów wykonawczych.
132 Ogólna wartość tytułów wykonawczych w 2013 r. – 8.760.631 tys. zł.
133 Tzw. egzekucja własna.
134 Sądowa, syndyk masy upadłościowej.

kucyjnego, w przypadku nieskuteczności własnej egzekucji[135], jej zbiegu z egzekucją administracyjną lub sądową. Ponadto brak *vacatio legis* do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, uniemożliwiło bezkolizyjne przejście wszystkich organów egzekucyjnych z dotychczasowego na nowy tryb postępowania.

Pozostałymi czynnikami wywierającymi wpływ na wielkość działań egzekucyjnych były:

- brak możliwości wszczynania postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego doręczenia upomnienia, w stosunku do należności wynikających z decyzji określających wysokość zadłużenia [136], co wydłużało czas na wystawienie tytułów i skierowania należności do egzekucji, a także podjęcie działań zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego;
- obowiązywanie tzw. ustawy abolicyjnej, wstrzymującej przymusowe dochodzenie należności[137] oraz wejście w życie[138] ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015[139], przewidującej odroczenie spłaty zaległości przez kopalnie węgla kamiennego do końca 2015 r.;
- rozszerzenie przez Zakład polityki udzielanych ulg w spłacie należności z tytułu składek, jak też skutki polityki dyscyplinującej płatników składek[140], wyrażający się wpłatą przez płatników składek w 2014 r. kwoty 4.494.235 tys. zł na pokrycie należności za okresy zaległe.

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

B. Mimo objęcia działaniami egzekucyjnymi większej kwoty należności z tytułu składek[141], przy jednoczesnym spadku liczby wystawianych tytułów, odnotowano zmniejszenie wpływów. Ze wszystkich rodzajów egzekucji[142], udzielania ulg w spłacie zaległych składek, a także wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji oraz w wyniku restrukturyzacji zadłużenia[143], na koniec 2014 r. uzyskano 2.344.913 tys. zł, tj. mniej o 167.129 tys. zł (o 6,7%) niż w 2013 r.[144]. Wpływy te stanowiły 7,9% należności z tytułu składek bez odsetek w ujęciu memoriałowym[145] oraz 4,6% należności z tytułu składek wraz z odsetkami w ujęciu memoriałowym[146].

Głównym czynnikiem wpływającym na efektywność działań egzekucyjnych oraz na wielkość uzyskanych z tego tytułu wpływów, była zmiana obowiązujących przepisów prawa.

W wyniku dochodzenia należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie, odzyskano należności w kwocie 1.885.453 tys. zł[147], tj. o 129.959 tys. zł (o 6,5%) mniej, niż w 2013 r. Na odzyskaną kwotę złożyły się należności:

- ubezpieczenia społeczne – 1.355.840 tys. zł, tj. o 100.208 tys. zł (o 6,9%) mniej niż w 2013 r.;
- ubezpieczenie zdrowotne – 435.170 tys. zł, tj. o 20.750 tys. zł (o 4,5%) mniej niż w 2013 r.;

---

[135] Mimo zmian w przepisach prawa, ZUS na podstawie rozporządzenia MF z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 656) skierował do dalszej egzekucji (ze środków egzekucyjnych, do których ZUS nie jest uprawniony) administracyjnego organu egzekucyjnego 440.355 tys. zł (33.577 wniosków) oraz do sądowego organu egzekucyjnego 284.997 tys. zł (17.889 wniosków).

[136] Utrata z dniem 21 maja 2014 r. mocy obowiązywania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.) oraz wydanie nowego rozporządzenia o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 ze zm.) dopiero 30 października 2014 r., które weszło w życie w dniu 1 listopada 2014 r.

[137] Na mocy przepisów tej ustawy w 2014 r. wpłynęło do ZUS 38,8 tys. wniosków.

[138] Z dniem 11 sierpnia 2014 r.

[139] Dz. U. z 2014 r., poz. 1069.

[140] W 2014 r. płatnicy składek dokonali wpłaty 4.494.235 tys. zł na pokrycie należności za okresy zaległe.

[141] Na koniec 2014 r. objęto 49,5% (14.662.842 tys. zł) należności z tytułu składek, bez odsetek w ujęciu memoriałowym (o 2,9% więcej, niż na koniec 2013 r.) oraz 28,6% należności z tytułu składek, wraz z odsetkami w ujęciu memoriałowym (o 2,2% więcej, niż w 2013 r.).

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

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

[144] 2.512.042 tys. zł.

[145] W 2013 r. – 8,3%.

[146] W 2013 r. – 4,7%.

[147] Łącznie z dobrowolnymi wpłatami dokonanymi przez dłużników po wdrożeniu egzekucji.

– FP i FGŚP, FEP – 94.443 tys. zł, tj. 9.001 tys. zł (o 8,7%) mniej niż w 2013 r..

W porównaniu z rokiem poprzednim miało ponadto miejsce:

- zwiększenie o 4.565 tys. zł (o 1,6%) przychodów uzyskanych w wyniku zawartych układów ratalnych;
- zwiększenie o 7.961 tys. zł (o 25,8%) przychodów uzyskanych na skutek odroczenia płatności składek;
- zmniejszenie o 49.697 tys. zł (o 26,7%) przychodów uzyskanych w wyniku restrukturyzacji zadłużenia[148].

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

C. Należności ZUS od wybranych podmiotów branżowych[149] w 2014 r. wyniosły 1.184.837 tys. zł i w porównaniu z 2013 r. były niższe o 223.101 tys. zł (o 15,8%). Przymusowym dochodzeniem[150] objęto 422.290 tys. zł (35,6%) oraz spłatą w formie układów ratalnych lub odroczeniem terminów płatności[151] 387.880 tys. zł (32,7%). Żadną formą dochodzenia należności nie objęto kwoty 374.667 tys. zł (31,6%).

Brak działań egzekucyjnych wobec wybranych grup podmiotów branżowych wynikał głównie z nieposiadania majątku przez te podmioty, z którego możliwe byłoby dochodzenie należności lub z toczących postępowań likwidacyjnych, upadłościowych i kompensacyjnych.

Należności ZUS od wybranych podmiotów branżowych były następujące (w nawiasach podano kwoty zadłużenia w 2013 r.):

- przemysł hutniczy – 171.246 tys. zł (182.837 tys. zł);
- górnictwo węgla kamiennego – 246.293 tys. zł (383.522 tys. zł);
- przemysł lekki – 163.015 tys. zł (170.632 tys. zł);
- PKP SA – 52 tys. zł (4.942 tys. zł);
- przemysł zbrojeniowy – 125.529 tys. zł (162.480 tys. zł);
- przemysł stoczniowy – 159.209 tys. zł (150.864 tys. zł);
- zakłady opieki zdrowotnej – 318.432 tys. zł (352.467 tys. zł);
- powiatowe urzędy pracy – 1.061 tys. zł (194 tys. zł).

W 2014 r. Zakład kontynuował działania w celu odzyskania nieopłaconych składek od ww. podmiotów branżowych. Saldo zaległości PUP na koniec 2014 r. wyniosło 1.061 tys. zł i w porównaniu z 2013 r. wzrosło o 867 tys. zł. Wzrost sald odnotowano w trzech oddziałach ZUS, z czego 557 tys. zł stanowiło saldo na jednym koncie za jeden miesiąc rozliczeniowy. Po wyjaśnieniu nieprawidłowości w rozliczeniu składek, płatnik dobrowolnie uregulował niedopłatę już w 2015 r. Pozostała kwota 310 tys. zł dotyczy dwóch PUP, u których, przy wsparciu konsultanta ZUS, wyjaśniane są błędy w dokumentach rozliczeniowych. Po ich zakończeniu saldo należności zostanie skorygowane.

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

D. Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i ZUS w 2014 r. wyniósł 13,69% i w porównaniu z 2013 r. uległ zmniejszeniu o 1,36 pkt procentowego[152]. Przyczyną były

---

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

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

[150] W trybie egzekucji administracyjnej i sądowej.

[151] Na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych: harmonogramów spłat, układów ratalnych i odroczeń na podstawie odrębnych aktów prawnych, w tym m.in. tzw. ustaw restrukturyzacyjnych, przewidziane do spłaty w ratach lub do umorzenia na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

[152] 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.), 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 czyich czynności środki zostały wyegzekwowane, pokrywa należność wynikającą z pierwotnego tytułu wykonawczego.

głównie konsekwencje zmian regulacji prawnych dotyczących egzekucji należności publiczno-prawnych, które zaczęły obowiązywać od 21 maja 2014 r.[153], a także obowiązywania tzw. ustawy abolicyjnej.

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

E. ZUS podejmował przewidziane prawem działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. W 2014 r. najczęściej dokonywano zabezpieczenia należności na nieruchomości dłużnika – 33,5 tys. wniosków[154]. O wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych skierowano 18,8 tys.[155], a w sprawie zabezpieczenia należności na ruchomości dłużnika – 9,9 tys. wniosków[156].

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

Przedawnienia

W 2014 r. wielkość przedawnionych należności wyniosła 1.792.643 tys. zł. Złożyły się na nią przedawnione składki i dodatkowe opłaty w wysokości 637.624 tys. zł i odsetki za zwłokę w kwocie 1.155.019 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 472.574 tys. zł (o 35,8%), w tym składek i dodatkowych opłat o 188.585 tys. zł (o 42,0%) i odsetek za zwłokę o 283.989 tys. zł (o 32,6%).

Z ogólnej kwoty przedawnieniu uległy należności (w nawiasie podano procentowy wzrost w porównaniu z 2013 r.):

- FUS – 1.450.835 tys. zł (28,5%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 507.474 tys. zł (35,0%) i odsetek za zwłokę – 943.361 tys. zł (25,2%);
- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – 254.628 tys. zł (85,3%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 97.440 tys. zł (83,3%) i odsetek za zwłokę – 157.188 tys. zł (86,6%);
- FP i FGŚP – 87.181 tys. zł (62,8%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 32.710 tys. zł (62,8%) i odsetek za zwłokę – 54.471 tys. zł (62,8%).

Na skalę zaewidencjonowanych w 2014 r. odpisów z tytułu przedawnienia wpływ miało zakończenie postępowania upadłościowego bez uprzedniego wpływu środków na pokrycie zaległości[157] oraz korekta dokumentów rozliczeniowych, sporządzana po upływie terminu przedawnienia ujawnionych w nich należności. Ponadto niezależnymi od Zakładu, a mającymi bezpośredni wpływ na skalę przedawnień, były m.in. uwarunkowania prawne, uniemożliwiające wdrożenie postępowania egzekucyjnego (np. zaległości z kwotami niedojrzałymi do egzekucji, zakończenie postępowania przez urząd skarbowy z protokołem nieściągalności i brakiem możliwości dalszego podjęcia egzekucji, w przypadku zgonu dłużnika lub brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie, np. ze względu na odrzucenie spadku).

Zakład podejmował w 2014 r. działania ograniczające i urealniające skalę przedawnionych należności, m.in.:

- wprowadzono procedurę *Ustalanie i odpisywanie należności przedawnionych*, określającą jednolite reguły w obszarze przedawnień;
- wprowadzono jednolite *Zasady rozliczania konta płatnika na podstawie dokumentacji zaksięgowanej na koncie płatnika w KSI ZUS*;
- uwzględniono problematykę przedawnień podczas przeprowadzanych w pionie dochodów kontroli funkcjonalnych;
- kontynuowano czynności polegające na zawieszeniu lub przerwaniu biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek;
- podejmowano środki dyscyplinujące płatników[158].

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

---

[153] M.in. zwrot przez urzędy skarbowe do ZUS tytułów wykonawczych otrzymanych do 20 maja 2014 r. - różnice w interpretacji przepisów przy przekazywaniu egzekucji, m.in. w związku ze zbiegiem egzekucji administracyjnych.

[154] W porównaniu z 2013 r. spadek liczby wniosków o 5.622 (o 14,4%).

[155] W porównaniu z 2013 r. wzrost liczby wniosków o 1.088 (o 5,8%).

[156] W porównaniu z 2013 r. spadek liczby wniosków o 1.015 (o 9,3%).

[157] Przypadki takie stanowiły ponad 65% udziału w ogólnej kwocie odpisów należności z tytułu składek.

[158] W 2014 r. wydano 2.943 decyzji o wymierzeniu dodatkowej opłaty oraz wystosowano 4.705 wniosków o ukaranie grzywną (art. 24 ust. 1a i art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Umorzenia

W 2014 r. umorzono[159] należności na kwotę 318.284 tys. zł. Złożyły się na nią umorzone składki i dodatkowe opłaty – 160.830 tys. zł i odsetki za zwłokę – 157.454 tys. zł W porównaniu z 2013 r. kwota umorzonych należności zmniejszyła się o 128.516 tys. zł (o 28,8%), w tym składek i dodatkowych opłat o 50.575 tys. zł (o 23,9%) i odsetek za zwłokę o 77.941 tys. zł (o 33,1%).

Z ogólnej kwoty umorzeniu uległy należności:

- FUS – 250.570 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 125.671 tys. zł i odsetek za zwłokę – 124.899 tys. zł;
- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – 50.920 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 26.402 tys. zł i odsetek za zwłokę – 24.518 tys. zł;
- FP i FGŚP – 16.793 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 8.756 tys. zł i odsetek za zwłokę – 8.037 tys. zł.

Zmniejszenie w 2014 r. kwoty umorzeń z tytułu składek, w porównaniu z 2013 r., jest następstwem stosowania tzw. ustawy abolicyjnej[160]. Zawarte w niej rozwiązania umożliwiały umorzenie zadłużenia z tytułu składek na przystępniejszych dla zainteresowanych warunkach, niż określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

W 2014 r., na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej, umorzono należności na kwotę 419.114 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 209.185 tys. zł oraz odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 209.929 tys. zł.

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

Składki niezidentyfikowane

Składki, które nie zostały przypisane do kont płatników składek[161], na koniec 2014 r. wyniosły 17.040 tys. zł[162] i w porównaniu z 2013 r. (40.076 tys. zł) zmniejszyły się o 23.136 tys. zł. Wielkość składek dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy była następująca:

- ubezpieczenia społeczne – 10.161 tys. zł;
- FP i FGŚP – 993 tys. zł;
- ubezpieczenie zdrowotne – 5.886 tys. zł.

Składki niezidentyfikowane, na dzień 2 marca 2015 r.[163], wyniosły 13.541 tys. zł, w tym wpłacone w latach 1999-2000 wyniosły 4.029 tys. zł (29,8%).

(akta kontroli str. 2835-2950, 2951-3101)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Mimo podejmowania przez Zakład działań w 2014 r., podobnie jak w 2013 r., uwagę zwraca wysoki wzrost kwoty przedawnionych należności, w tym z tytułu składek, dodatkowych opłat i odsetek za zwłokę. W ocenie NIK wskazuje to na potrzebę zwiększenia skuteczności działań ZUS w tym obszarze[164].

4.2.6. Prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek

Opis stanu faktycznego

Liczba kont płatników składek w Centralnym Rejestrze Płatników[165] wynosiła:

- 1 stycznia 2014 r. – 6.263,0 tys., w tym kont aktywnych 2.337,1 tys.;
- 31 grudnia 2014 r. – 6.537,7 tys., w tym kont aktywnych 2.382,9 tys..

W 2014 r. średniomiesięcznie było 6.380,2 tys. kont ogółem, w tym aktywnych – 2.366,9 tys..

Liczba zarejestrowanych w Centralnym Rejestrze Ubezpieczonych[166] wynosiła:

---

[159] Jak wyżej - w trybie określonym w art. 28.

[160] Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. poz. 1551) – utrata mocy 15 stycznia 2015 r.

[161] Przyczyną jest brak lub podanie przez płatnika błędnego identyfikatora przy dokonywaniu wpłaty składek do ZUS.

[162] Dane z konta sumy do wyjaśnienia – SDW.

[163] Wpłacone do 31 grudnia 2014 r.

[164] Przyczyny można ustalić jedynie na poziomie oddziału, natomiast badania były przeprowadzone w Centrali ZUS.

[165] Art. 33 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

[166] Jak wyżej - art. 33 ust. 1 pkt 1 i pkt 3.

- 1 stycznia 2014 r. – 14.407,8 tys. osób podlegających ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu (w tym 9.942,8 tys. osób podlegających tylko ubezpieczeniu zdrowotnemu);
- 31 grudnia 2014 r. – 14.390,6 tys. osób podlegających ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu (w tym 9.631,5 tys. osób podlegających tylko ubezpieczeniu zdrowotnemu).

(akta kontroli str. 3128-3225)

4.2.7. Wdrożenie Systemu Ewidencji Kont i Funduszy oraz Programu Płatnik Plus

A. W 2014 r. rozliczenia na wszystkich kontach płatników składek były prowadzone 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. W lipcu 2014 r. nastąpiła integracja *SEKiF* z *SAP* w obszarze FEP, co umożliwiło automatyczne księgowanie zapisów z kont płatników w księdze głównej FEP. Integracja *SEKiF – SAP* w obszarze FUS planowana jest w 2016 r. 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 dokumentów złożonych przez płatników oraz uprzednio podjętych decyzji, Zakład kontynuuje przegląd kont płatników. Według stanu na koniec grudnia 2014 r. weryfikacją[167] objęto ponad 81% kont płatników.

W 2014 r. prowadzono również działania, w celu podniesienie kompetencji pracowników obsługujących rozliczenia na kontach płatników. Opracowano system szkoleń i warsztatów z obsługi kont, wprowadzono standardy ich obsługi, zapewniono wsparcie oddziałów ZUS w obsłudze kont tzw. trudnych, jak również opracowano narzędzia wspierające pracę, w tym *Podręcznik początkującego referenta rozliczeń*.

(akta kontroli str. 2835-2862)

B. Departament Audytu Centrali ZUS, w ramach przeprowadzonych w 2014 r. czynności doradczych, ocenił realizację zadań przez komórki rozliczeń, w zakresie uzgodnień sald *SEKIF-FW* na kontach płatników oraz bieżącą obsługę salda płatnika na podstawie zapisów w *SEKIF*[168]. W wydanej opinii[169] stwierdzono m.in., że pracochłonność obsługi sald kont płatników przeniesionych do *SEKIF* zmniejszyła się około trzykrotnie, zapisy na kontach w *SEKIF* są trwałe, a ustalony na 31 grudnia 2015 r. termin uzgodnienia sald wszystkich kont płatników zostanie dotrzymany[170].

(akta kontroli str. 2800-2831)

C. Wdrażany przez Zakład *Program Interaktywny Płatnik Plus* (IPP) jest unowocześnioną wersją dotychczas użytkowanego przez płatników programu *Płatnik*[171]. Ma na celu doprowadzenie do spójności danych ewidencjonowanych na kontach płatników i ubezpieczonych, z danymi w kartotekach, jakie znajdują się w programie *Płatnik*.

Główną korzyścią programu dla płatników jest możliwość pełnej weryfikacji zestawu dokumentów w programie IPP, jeszcze przed ich wysyłką do Zakładu, co przyczynia się do skrócenia czasu, w którym Zakład udostępnia płatnikowi informację o wyniku przetworzenia przesłanych dokumentów. Wprowadzenie programu ma również zapewnić automatyczną dystrybucję do płatników nowych parametrów oprogramowania (np. zmienionych reguł weryfikacji).

Korzyścią wynikającą z wdrażanego programu jest aktualizacja danych w kartotekach osób ubezpieczonych, w programie *Płatnik*, na podstawie danych zaewidencjonowanych na ich indywidualnych kontach, bez konieczności składania przez płatnika dokumentów ubezpieczeniowych.

Program IPP wprowadzany jest etapami, aktualnie zostało nim objętych ponad 130 tys. płatników.

---

[167] Prowadzoną w trybie automatycznym i przez pracowników oddziałów ZUS.

[168] Czynności doradcze przeprowadzono w 7 oddziałach ZUS i w Departamencie Realizacji Dochodów. Badaniem objęto m.in. dane za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. oraz przeprowadzono badanie ankietowe wśród pracowników Zakładu.

[169] Informacja z czynności doradczych. Skuteczność i efektywność uzgadniania sald SEKIF – FW na kontach płatników składek, zatwierdzona przez Prezesa ZUS 22 grudnia 2014 r.

[170] Przy zachowaniu średniego miesięcznego tempa uzgodnień sald kont płatników z I półrocza 2014 r.

[171] Program służący płatnikom składek do prowadzenia rozliczeń z ZUS.

(akta kontroli str. 3431-3443)

4.2.8. Nienależnie pobrane świadczenia

W 2014 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS[172] zwiększyła się z 42 tys. do 44 tys., tj. o 2 tys.(o 4,8%), a wartość pobranych świadczeń z 189.505 tys. zł do 213.333 tys. zł, tj. o 23.828 tys. zł (o 12,6%). Na ogólną kwotę nadpłat na koniec 2014 r. złożyło się:

- 2.572 dłużników Funduszu Emerytalnego – 7.045 tys. zł (w 2013 r. – 2.419 na kwotę 7.213 tys. zł);
- 32.978 dłużników Funduszu Rentowego – 162.554 tys. zł i odsetek 506 tys. zł (w 2013 r. – 31.953 dłużników na kwotę świadczeń 149.621 tys. zł i odsetek 455 tys. zł);
- 997 dłużników Funduszu Wypadkowego – 6.670 tys. zł i odsetek 29 tys. zł (w 2013 r. – 947 dłużników na kwotę świadczeń 6.356 tys. zł i 28 tys. zł odsetek);
- 7.510 dłużników Funduszu Chorobowego – 36.518 tys. zł i 12 tys. zł odsetek (w 2013 r. – 6.715 dłużników na kwotę 25.822 tys. zł i 9 tys. zł odsetek).

Zmniejszeniu w 2014 r. uległa liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa[173] z 3.266 do 3.152, tj. o 114 osób (o 3,5%) oraz kwota zadłużenia z 5.795 tys. zł do 5.673 tys. zł., tj. o 122 tys. zł (o 2,1%).

W ciągu 2014 r. zmniejszyła się też do 3.910 (o 465 osób) liczba dłużników Funduszu Alimentacyjnego (o 10,6%) i wysokość kwoty należności do 6.259 tys. zł, tj. o 695 tys. zł (o 10%).

(akta kontroli str. 2835-2951, 2952-3101)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Mimo podejmowania przez Zakład działań w 2014 r., analogicznie jak w 2013 r., wzrosła liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS. Jednocześnie nastąpiło zmniejszenie liczby dłużników oraz kwoty zadłużenia z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa. W ocenie NIK wskazuje to na potrzebę podejmowania przez ZUS skuteczniejszych działań w tym obszarze[174].

4.2.9. Nadpłaty świadczeń

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. odnotowano 54,7 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 150.495 tys. zł[175]. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 0,9 tys. (o 1,6%), a kwota wzrosła o 881 tys. zł (o 0,6%).

Głównymi przyczynami nowo ujawnionych nadpłat, niespowodowanych przez ZUS, było w przypadku 26,8 tys. nadpłat (49,1%) na kwotę 66.718 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 zmarłej – 12,5 tys. przypadków (23%) na kwotę 21.488 tys. zł oraz zbyt późne w 11,5 tys. przypadków (21%) na kwotę 43.404 tys. zł powiadomienie ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń.

(akta kontroli str. 2835-2951, 2952-3101)

4.2.10. Wyrównania do wysokości należnego świadczenia

W 2014 r. wypłacono 64,8 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 212.869 tys. zł[176], co w porównaniu z 2013 r. stanowi spadek liczby wypłat o 103,5 tys. (o 61,5%), a ich kwoty o 148.916 tys. zł (o 41,2%). Przyczyny wypłaty wyrównań były następujące (w nawiasach podano dane za 2013 r.):

- inne – 59,8 przypadków na kwotę 127.968 tys. zł (162,7 tys. przypadków, 300.428 tys. zł);
- wskutek wyroków sądowych zmieniających decyzję organu rentowego – 2,5 tys. przypadków na kwotę 45.422 tys. zł (2,9 tys. przypadków, 44.887 tys. zł);

---

[172] Formularze D-5 Informacja o przymusowym dochodzeniu nienależnie pobranych świadczeń.

[173] 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.

[174] Przyczyny indywidualnych opóźnień można ustalić jedynie na poziomie oddziału.

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

[176] Formularze Z-2.

– błędy pracowników ZUS – 1,6 tys. przypadków na kwotę 12.880 tys. zł (1,7 tys. przypadków, 5.918 tys. zł).

(akta kontroli str. 2835-2951, 2952-3101)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Jakkolwiek nastąpiło zmniejszenie liczby przypadków na skutek błędów pracowników ZUS to kwota nimi objęta, w porównaniu z 2013 r., wzrosła ponad dwukrotnie. W ocenie NIK, wskazuje to na potrzebę kontynuowania przez ZUS działań w celu dalszego zmniejszenia skali tego zjawiska.

4.2.11. Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. Zakład dokonał 41,2 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 172.360 tys. zł[177]. W porównaniu z 2013 r. nastąpiło zwiększenie o 24,1 tys. (o 140,6%) liczby wypłat oraz o 167.944 tys. zł kwoty wypłaconych odsetek.

Największy udział, zarówno pod względem liczby, jak i kwoty wypłat, miały odsetki z tytułu opóźnień w ustalaniu prawa do świadczeń i wypłacie emerytur i rent. W 2014 r. dokonano z tego tytułu ponad 41 tys. wypłat na kwotę 172.156 tys. zł, co stanowiło 99,5% ogólnej liczby wypłat i 99,9% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio: 97,8% i 96,3%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły świadczeń pozaubezpieczeniowych, jednorazowych odszkodowań wypadkowych i zasiłków pogrzebowych.

W 2014 r. wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie przy emeryturach i rentach, spowodowane były następującymi przyczynami (w nawiasie podano liczę przypadków i kwotę wypłaconych odsetek w 2013 r.):

– wydanie decyzji i wypłata świadczenia po terminie ustawowym – 9,2 tys. przypadków na kwotę 1.023 tys. zł (6,8 tys. przypadków, 836 tys. zł);
– błędy leżące po stronie ZUS – 1,7 tys. przypadków na kwotę 684 tys. zł (1,8 tys. przypadków, 599 tys. zł);
– zmiana wykładni przepisów – 0,9 tys. przypadków na kwotę 2.486 tys. zł (1,4 tys. przypadków, 432 tys. zł);
– wykonanie wyroków sądowych – 1,9 tys. przypadków na kwotę 5.620 tys. zł (1,2 tys. przypadków, 1.936 tys. zł);
– inne – 27,3 tys. przypadków na kwotę 162.349 tys. zł (5,5 tys. przypadków, 460 tys. zł).

(akta kontroli str. 2835-2951, 2952-3101)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Mimo podejmowania przez Zakład działań w 2014 r., podobnie jak w 2013 r., wzrosła liczba wypłat oraz kwota wypłaconych odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń. W ocenie NIK wskazuje to na potrzebę podwyższenia skuteczność działań ZUS w tym obszarze [178].

4.2.12. Finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne duchownych

Składki na ubezpieczenia społeczne duchownych finansowane są z Funduszu Kościelnego, na opłacenie których otrzymuje on dotacje z budżetu państwa[179]. Z Funduszu Kościelnego są też finansowane składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych[180].

---

[177] Formularze St-7: Informacja w wypłacie świadczeń pozaubezpieczeniowych i odsetek za zwłokę za I-XII 2013 r. i I-XII 2014 r.

[178] Przyczyny można ustalić jedynie na poziomie oddziałów, które nie były kontrolowane.

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

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

Środki pieniężne pochodzące z Funduszu Kościelnego przekazywane były do ZUS w transzach miesięcznych, po uprzednim wystawieniu przez Zakład noty obciążeniowej[181]. Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za 2014 r. zostały ZUS zwrócone w pełnej wysokości i wyniosły łącznie 123.047 tys. zł, z tego:

- ubezpieczenia społeczne – 112.411 tys. zł,
- ubezpieczenie zdrowotne – 10.636 tys. zł.

(akta kontroli str. 270-273)

4.2.13. Realizacja pozostałych zadań

Fundusz Alimentacyjny w likwidacji

Zakład w 2014 r. kontynuował działania mające na celu odzyskanie należności Funduszu Alimentacyjnego w Likwidacji (FAL). Podstawowe dane dotyczące tego Funduszu, według stanu na 31 grudnia 2014 r. były następujące:

- 306 tys. osób zobowiązanych do alimentacji na kwotę 4.887.840 tys. zł (5% mniej w porównaniu z 2013 r.);
- 3,9 tys. osób zobowiązanych do zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń na kwotę 6.262 tys. zł (10% mniej w porównaniu z 2013 r.).

W wyniku działań podejmowanych przez Zakład i komorników sądowych, w 2014 r. wpływy od osób zobowiązanych do alimentacji na poczet spłaty należności z tytułu wypłaconych świadczeń wyniosły 72.932 tys. zł i utrzymały się na poziomie 2013 r. Natomiast od osób zobowiązanych do zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń, wpływy wyniosły 492 tys. zł i były niewiele niższe od wpływów w 2013 r.

W 2014 r. wydano prawie 4,3 tys. decyzji o udzieleniu ulg[182] na łączną kwotę 55.518 tys. zł, jednocześnie dokonano umorzenia należności na kwotę 4.975 tys. zł.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Pobór składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Łączne wpływy na wyodrębniony rachunek bankowy, służący wyłącznie do wpłat składek Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wyniosły w 2014 r. 9.959.808 tys. zł, w tym na:

- Fundusz Pracy – 9.569.383 tys. zł;
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 390.425 tys. zł.

Na rachunek Funduszu Pracy przekazano, po potrąceniu kosztów poboru i dochodzenia składek, kwotę 9.560.590 tys. zł, a do Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 390.066 tys. zł.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Pobór składek na ubezpieczenie zdrowotne

W 2014 r. na wyodrębniony rachunek bankowy, służący do wpłat składek na ubezpieczenie zdrowotne, wpłynęła kwota 61.211.789 tys. zł. Z wpływów tych potrącono należności Zakładu z tytułu kosztów poboru i dochodzenia składek w wysokości 0,2% kwot zidentyfikowanych składek (Zakład uzyskał z tego tytułu przychód w kwocie 122.932 tys. zł).

Na dzień 31 grudnia 2013 r., saldo na rachunku bankowym wyniosło 416.590 tys. zł. Do Narodowego Funduszu Zdrowia w 2014 r. przekazano 61.040.607 tys. zł. Na 31 grudnia 2014 r. na rachunku bankowym pozostało saldo 464.839 tys. zł, które w styczniu 2014 r. przekazano do NFZ.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Świadczenia przedemerytalne i zasiłki przedemerytalne

Wydatki związane z wypłatą świadczeń finansowanych przez Fundusz Pracy w 2014 r. wyniosły 2.373.059 tys. zł, tj.:

---

[181] Noty za grudzień 2014 r. wystawiono 9 stycznia 2015 r., tj. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 9.335 tys. zł oraz na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 959 tys. zł.

[182] Układy ratalne i odroczenia płatności.

- wypłacone świadczenia i zasiłki przedemerytalne – 2.370.201 tys. zł (z tego świadczenia przedemerytalne – 2.047.884 tys. zł i zasiłki przedemerytalne – 322.317 tys. zł);
- wypłacone zasiłki pogrzebowe po osobach i członkach ich rodzin pobierających świadczenia i zasiłki przedemerytalne – 2.858 tys. zł.

Odsetki za opóźnienie w wypłacie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wyniosły 21 tys. zł, natomiast wynagrodzenie dla ZUS z tytułu kosztów ustalenia uprawnień i wypłaty świadczeń wyniosło 28.477 tys. zł.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Renty socjalne

Wydatki związane z wypłatą rent socjalnych[183], finansowanych ze środków budżetu państwa w 2014 r., wyniosły 2.336.016 tys. zł, w tym: wydatki na wypłatę świadczeń – 2.275.944 tys. zł, wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalenia uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń – 59.953 tys. zł, z tytułu odsetek – 119 tys. zł. Wydatki na świadczenia wzrosły w porównaniu z 2013 r. o 3,0%, głównie w związku z waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych oraz wzrostem liczby świadczeniobiorców.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Wydatki na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS

Wydatki na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone Zakładowi do wypłaty wyniosły w 2014 r. 3.075.184 tys. zł i zmniejszyły się w porównaniu z 2013 r. o 4,3%. Z kwoty tej 3.051.242 tys. zł stanowiły wydatki na świadczenia, 23.885 tys. zł wynagrodzenie Zakładu z tytułu kosztów ustalania uprawnień, wypłaty i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń oraz 57 tys. zł z tytułu odsetek. W 2014 r. ZUS wypłacił m.in.:

- 66,4 tys. (przeciętnie miesięcznie) rent inwalidom wojennym i wojskowym wraz z rentami rodzinnymi oraz świadczeń emerytalno-rentowych kombatantom – 1.559.931 tys. zł;
- 251,2 tys. (przeciętnie miesięcznie) ryczałtów energetycznych – 499.958 tys. zł;
- 91,8 tys. (przeciętnie miesięcznie) dodatków kombatanckich – 226.959 tys. zł;
- ekwiwalent pieniężny za deputat węglowy dla emerytów i rencistów kolejowych – 390.376 tys. zł;
- 77,1 tys. (przeciętnie miesięcznie) świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej – 167.608 tys. zł.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Podatek dochodowy od osób fizycznych

W 2014 r. Zakład potrącił świadczeniobiorcom zaliczki na podatek od osób fizycznych w kwocie 14.103.440 tys. zł i przekazał do urzędów skarbowych podatek za okres grudzień 2013 r. – listopad 2014 r. w kwocie 14.036.338 tys. zł (w tym 1.138.423 tys. zł za grudzień 2013 r.). Zobowiązanie wobec urzędów skarbowych z tytułu zaliczek na podatek pobrany w grudniu 2014 r. wyniosło 1.205.525 tys. zł i zostało uregulowane w styczniu 2015 r.

(akta kontroli str. 3128-3225)

Współpraca międzynarodowa

Główne kierunki współpracy międzynarodowej ZUS w 2014 r. dotyczyły działań związanych z:

- Komisją Europejską;
- Międzynarodowym Stowarzyszeniem Zabezpieczenia Społecznego (ISSA);
- Europejską Platformą Zabezpieczenia Społecznego (ESIP);
- Europejskim Stowarzyszeniem Lekarzy Orzeczników (EUMASS);
- kontaktami o charakterze konsultacyjno-eksperckim realizowanymi na podstawie zawartych przez ZUS dwustronnych porozumień o współpracy eksperckiej i wymianie doświadczeń w zakresie zabezpieczenia społecznego;
- działalnością informacyjno-popularyzatorską dla odbiorców zagranicznych oraz Polonii;
- reprezentacją Zakładu na konferencjach i seminariach międzynarodowych.

---

[183] Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.).

Koszty zadań zrealizowanych przez Departament Współpracy z Zagranicą ZUS wyniosły ogółem 849,9 tys. zł, tj. 94,4% planu.

(akta kontroli str. 1422-1681, 3128-3225)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

5. Działalność kontrolna

5.1. Kontrola wewnętrzna

Opis stanu faktycznego

Departament Kontroli Wewnętrznej w 2014 r. przeprowadził 12 planowych postępowań kontrolnych w 6 tematach[184] oraz 4 doraźne postępowania kontrolne w 4 tematach.

Wydziały kontroli wewnętrznej w oddziałach Zakładu przeprowadziły łącznie 492 planowe postępowania kontrolne w zakresie 356 tematów oraz 55 doraźnych kontroli w zakresie 51 tematów.

Łącznie przeprowadzono 563 postępowania kontrolne (504 problemowe i 59 doraźnych), w wyniku których dokonano 1.734 ustalenia i wydano 1.380 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. 2738-2785)

5.2. Audyt wewnętrzny

Plan audytu na 2014 r. opracowany został na podstawie zidentyfikowanych uprzednio 23 obszarów ryzyka, dla których określono odrębnie szacowany poziom ryzyka.

Do planu przyjęto osiem obszarów ryzyka[185] oraz procesy, w których planowano przeprowadzenie zadań zapewniających. Ponadto miały być kontynuowane dwa zadania zapewniające, których realizację rozpoczęto w 2013 r. Przewidziano również przeprowadzenie czterech czynności doradczych oraz dwóch czynności sprawdzających.

W 2014 r. Departament Audytu przeprowadził 9 zadań zapewniających. W ich wyniku sformułowano 62 zalecenia[186]. Najwięcej z nich przedstawiono w obszarze przyznawania świadczeń tj. w wyniku realizacji zadania zapewniającego *Efektywność procesu obsługi świadczeń emerytalno-rentowych podlegających koordynacji wspólnotowej i bilateralnej* (26 zaleceń) oraz zadania *Efektywność realizacji zadań w zakresie świadczeń z funduszu chorobowego* (12 zaleceń).

Przeprowadzono również 10 czynności doradczych w obszarach: zarządzanie Zakładem, zarządzanie strategiczne, zarządzanie zasobami ludzkimi, utrzymanie i obsługa konta świadczeniobiorcy (prewencja i kontrola), obsługa spraw płatników.

Przeprowadzono też dwie czynności sprawdzające, dotyczące następujących zadań zapewniających pn.: *Efektywność realizacji zadań w zakresie przyznawania świadczeń emerytalnych; Efektywność realizacji zadań w zakresie prewencji i rehabilitacji.* Monitorowano także wykonanie zaleceń wydanych w trakcie przeprowadzonych w 2013 r. zadań zapewniających, co do których nie istniała potrzeba przeprowadzenia czynności sprawdzających oraz rekomendacji wydanych w trakcie przeprowadzonych czynności doradczych w 2013 r.

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

(akta kontroli str. 2786-2834)

---

[184] Ponadto koordynowano 4 kontrole problemowe prowadzone przez wydziały kontroli wewnętrznej w oddziałach ZUS (70 postępowań kontrolnych).

[185] Zidentyfikowane obszary ryzyka: obsługa spraw płatników, kontrola płatników składek, przyznawanie świadczeń, przygotowanie danych do wypłaty świadczeń międzynarodowych, przyznawanie świadczeń, przygotowanie danych do wypłaty świadczeń - zasiłków, zarządzanie Zakładem, zarządzanie bezpieczeństwem informacji, zarządzanie funduszami FEP i FRD.

[186] Zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień, o których mowa w § 24 ust. 2 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108).

Spośród dziewięciu przeprowadzonych w 2014 r. działań zapewniających, dwa dotyczyły oceny realizacji polityki inwestycyjnej FRD i FEP. Zidentyfikowano istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej w obszarze zarządzania ww. funduszami, polegające na:

- dublowaniu uregulowań wewnętrznych oraz braku jednolitości wewnętrznych procedur;
- niewskazaniu w *Zasadach zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu* metody wyceny dla każdego z instrumentów, w które może inwestować swoje środki FRD;
- niejednoznaczności zapisów wewnętrznego uregulowania w zakresie dotyczącym jednego z warunków, koniecznych do spełnienia przez banki, z którymi zawierane są transakcje lokowania nadwyżek FEP oraz określeniu maksymalnej łącznej wartości lokat w jednym banku;
- słabości mechanizmu kontrolnego w zakresie przekazywania środków z przypisu do FRD;
- niepełnym ujęciu danych w wewnętrznych raportach z zarządzania środkami FEP.

W celu wyeliminowania powyższych ryzyk i słabości kontroli zarządczej podjęto działania naprawcze[187].

(akta kontroli str. 2833-2834)

5.3. Kontrole płatników składek

Inspektorzy kontroli Zakładu w 2014 r. przeprowadzili 81 tys. kontroli płatników składek, tj. o ponad 2,9 tys. (o 3,8%) więcej, niż w 2013 r., w tym: 74,7 tys. kontroli planowych (o 3,1% więcej, niż w 2013 r.) oraz 6,3 tys. pozaplanowych (o 12% więcej, niż w roku poprzednim).

Efektem przeprowadzonych kontroli był przypis składek na kwotę 183.705 tys. zł, tj. o 58.468 tys. zł (o 24,1 %) niższą, niż w 2013 r., w tym m.in. na: FUS – 126.528 tys. zł; ubezpieczenie zdrowotne – 43.420 tys. zł; FP – 12.525 tys. zł; FEP – 622 tys. zł. Dokonano także obciążeń na kwotę 24.885 tys. zł, tj. o 937 tys. zł (o 3,9%) wyższych, niż w 2013 r., z tego: budżet państwa – 24.863 tys. zł; PFRON – 4 tys. zł i Fundusz Kościelny – 18 tys. zł.

Ponadto dokonano odpisu i uznania składek na kwotę 89.068 tys. zł, tj. o 13.591 tys. zł (o 13,2%) niższą niż w 2013 r., z tego m.in. na: FUS – 15.443 tys. zł; ubezpieczenie zdrowotne – 12.539 tys. zł; FP – 45.205 tys. zł; budżet państwa – 11.149 tys. zł.

(akta kontroli str. 2951-3100, 3101-3202)

5.4. Kontrola zarządcza

Prezes ZUS zapewnił funkcjonowanie w Zakładzie systemu kontroli zarządczej[188]. Przedłożone Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2014 r., oparte zostało m.in. na informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

Podstawą zarządzania ryzykiem w Zakładzie była przyjęta *Polityka zarządzania ryzykiem w ZUS*. Istotnym elementem rozwoju zarządzania ryzykiem w 2014 r. było budowanie świadomości ryzyka w formie praktycznych warsztatów.

Proces zarządzania ryzykiem realizowany był w ramach usystematyzowanych i udokumentowanych etapów: identyfikacja ryzyka[189]. Zidentyfikowano łącznie 68 ryzyk, które przypisano do poszczególnych celów[190] (w nawiasie podano liczbę ryzyk):

- terminowa wypłata świadczeń (31);
- utrzymanie zdolności do wypłaty świadczeń (15);
- zapewnienie prawidłowości opłacania składek przez płatników (12);
- terminowe wydawanie orzeczeń (10).

---

187 Wprowadzono do stosowania nowe bądź uzupełniono dotychczasowe procedury wewnętrzne odnośnie lokowania wolnych środków FRD, FUS, FEP i Zakładu, podjęto działania w zakresie przygotowania dodatkowego mechanizmu kontrolnego dotyczącego przekazywania środków z przypisu do FRD oraz zmodyfikowano zakres informacyjny raportu z zarządzania środkami FEP.

188 Art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

189 Przeprowadzana we wszystkich oddziałach ZUS, w ramach bieżącego wykonywania zadań oraz okresowego monitoringu wykonania *Planu działalności Zakładu*. Informacje o ryzykach zagrażających realizacji celów były następnie przekazywane w formie *Raportów Komitetów Oddziałowych* do Centrali Zakładu.

190 Ujętych w Planie działalności Zakładu.

W 2014 r. rozszerzono katalog miar ilościowych oceniających poziom ryzyk, a także kontynuowano działania zmierzające do budowania świadomości i rozwoju bazy wiedzy w zakresie zarządzania ryzykiem w Zakładzie.

(akta kontroli str. 3123-3126, 4606-4737)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

6. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Zakład sporządził w 2014 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 2014 r. przekazane zostało do Ministerstwa Finansów 1 kwietnia 2015 r. W sprawozdaniach przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową Zakładu.

(akta kontroli str. 567-585, 608-633 ,1830-1839, 1416, 1909-1910)

Terminowo przekazano do GUS kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N za 2014 r. W sprawozdaniach przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonano zmian w sprawozdaniach.

Również terminowo przekazano do GUS kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za 2014 r. Nie dokonywano zmian w sprawozdaniach. W rocznym sprawozdaniu Rb-Z wykazano zobowiązania według tytułów dłużnych w kwocie 31,5 tys. zł (z tytułu dostaw towarów i usług).

(akta kontroli str. 586-594, 599-602, 1417)

Terminowo przekazane zostały także do GUS roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych Rb-UN za 2014 r. W sprawozdaniu przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonano zmian w sprawozdaniu. W rocznym sprawozdaniu Rb-UN wykazano papiery wartościowe o wartości 506.516 tys. zł (I grupy dłużników krajowych).

(akta kontroli str. 600, 1417)

Również terminowo przekazano do GUS roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań Rb-UZ za 2014 r. W sprawozdaniu wykazano zerowy stan zobowiązań z tytułu papierów wartościowych oraz wymagalne zobowiązania w wysokości 31,5 tys. zł. Nie dokonywano korekt sprawozdania.

(akta kontroli str. 603-604, 1417)

Objęte badaniem sprawozdania Rb-N i Rb-Z za III i IV kwartał 2014 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. 595-597, 605-607, 1418-1420)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

7. Prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

7.1. Zakład posiadał aktualną dokumentację, przyjętą przez Zarząd ZUS, opisującą zasady rachunkowości[191], obiegu i kontroli dowodów księgowych[192] oraz zasady odpowiedzialności finansowej[193]. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w ustawie o rachunkowości[194]. Dokumentacje procedur i zasad były dostępne dla pracowników. Określono w nich – stosownie do standardów rachunkowości – stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

---

[191] 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).

[192] Zarządzenie Nr 100 Prezesa ZUS z 3 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS jako osoby prawnej*

[193] Regulamin organizacyjny ZUS.

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

Stosownie do wymogów określonych przez Ministra Finansów[195] i Ministra Pracy i Polityki Społecznej[196], w ZUS funkcjonują mechanizmy kontroli zarządczej[197], dla których opracowano i wprowadzono do stosowania wewnętrzne procedury, obejmujące m.in. obszar finansowy. Prezes ZUS złożył oświadczenie, iż w kierowanej przez niego jednostce w wystarczającym stopniu w 2014 r. funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza[198].

(akta kontroli str. 3501-3557)

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 ze wdrożeniem systemu *workflow*, od 1 kwietnia 2014 r[199] nastąpiło stopniowe odchodzenie od podwójnego opisu merytorycznego faktur (faktury dotyczące marca 2014 r. wymagały jeszcze podwójnego opisu – na papierze i w *workflow*, natomiast faktury dotyczące miesiąca kwietnia i następnych 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 ZUS[200] do prowadzenia rachunkowości, a także w ustanowionej *Polityce bezpieczeństwa informacji w ZUS*[201].

(akta kontroli str. 3558-3561, 3582-3628)

W opinii biegłego rewidenta[202] z badania sprawozdania finansowego ZUS[203], *przedstawia ono rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową ZUS na dzień 31 grudnia 2013 r., wynik finansowy oraz przepływy pieniężne za rok obrotowy kończący się tego dnia, zostało sporządzone, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z zasadami rachunkowości obowiązującymi na terytorium RP, określonymi w ustawie o rachunkowości i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, jest zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu ZUS oraz zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych, we wszystkich istotnych aspektach, ksiąg rachunkowych.*

(akta kontroli str. 4775-4815)

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 dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2014 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 2014 r. (według stanu na dzień 30 stycznia 2015 r.)[204].

---

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

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

197 Zarządzenie nr 56 Prezesa ZUS z 9 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad realizacji i koordynacji kontroli zarządczej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych* oraz zarządzenie nr 103 Prezesa ZUS z 23 września 2013 r., zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia *Zasad realizacji i koordynacji kontroli zarządczej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.*

198 Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej z 11 marca 2015 r.

199 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.*

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

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

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

203 Na sprawozdanie finansowe ZUS składa się wprowadzenie, bilans na dzień 31 grudnia 2013 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.

204 Liczba pozycji dziennika od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r., według stanu na 30 stycznia 2015 – 74.161 na łączną kwotę 7.218.835,4 tys. zł.

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

Ostatecznym badaniem objęto wyselekcjonowanych[205] z systemu księgowego 9.369 zapisów dotyczących: rozliczenia zakupów, w tym: materiałów, usług i robót oraz niefinansowych aktywów trwałych na kwotę 555.924,2 tys. zł. Wybrano do kontroli, z zastosowaniem metody monetarnej[206], 80 dowodów księgowych na kwotę 336.524,9 tys. zł (tj. 0,9% liczby badanej populacji i 60,5% kwoty zapisów objętych badaniem).

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 rachunkowych[207]. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 3843-4173)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

8. Pozostałe ustalenia kontroli

Opis stanu faktycznego

Deputaty

ZUS w 2014 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 kopalń[208] – 129.054 tys. zł oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych[209] – 15.022 tys. zł. Według obowiązujących regulacji prawnych[210], środki na wypłatę ww. ekwiwalentów pieniężnych określane 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 umowach[211] zawartych między Ministrem Gospodarki i Prezesem ZUS w dniach 12 października 2007 r. i 24 maja 2011 r.[212].

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. Jednocześnie w umowach przyjęto, że w wypadku opóźnienia w przekazaniu środków pieniężnych, Ministra Gospodarki obciążają odsetki w wysokości określonej przepisami prawa cywilnego[213].

---

[205] Ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi. Ponadto spośród wybranych pozycji operacji wyeliminowano zapisy: dotyczące wyciągów bankowych, faktury i dokumenty im równoważne; dotyczące transakcji o wartości poniżej 50 zł, dotyczące poleceń przeksięgowania oraz będących dokumentami systemowymi, które w wyniku przeglądu analitycznego oceniono jako niestwarzające ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

[206] Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

[207] Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

[208] 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).

[209] 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. Nr 147, poz. 1031 ze zm.).

[210] Art. 26 ust. 1 pkt 4) lit. a) ustawy wskazanej w przypisie 200 oraz art. 11 ust. 1-3 ustawy wskazanej w przypisie 201.

[211] 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).

[212] 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.

[213] Por. § 2 ust. 3 każdej z umów.

W dniu 29 grudnia 2014 r. Główny Księgowy Funduszy przesłał do Dyrektora Departamentu Górnictwa Ministerstwa Gospodarki notę księgową[214] z wyliczeniem odsetek za zwłokę w przekazaniu do ZUS w 2014 r. zaliczek na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych – 34,4 tys. zł. W odpowiedzi, Radca Ministra w Departamencie Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki[215], zwrócił notę informując, iż dochodzenie przez ZUS umownych odsetek jest bezzasadne, a potwierdzać to mają przepisy ustaw oraz zawartych umów[216].

(akta kontroli str. 3226-3253)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Zdaniem NIK, należy dokonać zmiany sposobu finansowania ekwiwalentów pieniężnych, o których jest mowa, 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. Zmiana ta uprościłaby proces finansowania, rozliczania i wypłaty tych świadczeń. Wprowadzając takie rozwiązanie uniknięto by, dotychczas występujących, sytuacji niepożądanych, w szczególności opóźnień w przekazywaniu środków na wypłatę deputatów. 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*.

9. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

9.1. Wnioski przedstawione Prezesowi ZUS[217] po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. oraz stan ich realizacji były następujące:

1. *Podjęcie działań skutkujących zmniejszeniem:*

a) *wypłacanych przez Zakład odsetek z tytułu nieterminowo przekazywanych składek do OFE,*
b) *liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych,*
c) *kwot przedawnień należności,*
d) *wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń.*

Ad a) Wniosek w zakresie zmniejszenia wypłacanych przez Zakład odsetek z tytułu nieterminowo przekazywanych składek do OFE, został zrealizowany. Zakład zapłacił w 2014 r. odsetki w wysokości 37.382 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. (234.544 tys. zł), kwota zapłaconych odsetek była niższa o 197.162 tys. zł (o 627,4%).

Ad b) Nie zrealizowano, mimo podejmowania działań, wniosku dotyczącego zmniejszenia liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych. Działania te nie były skuteczne. W okresie objętym kontrolą, liczba ww. dłużników zwiększyła się o 2 tys. osób (o 4,8%), a wartość pobranych świadczeń o 23.828 tys. zł (o 12,6%).

Ad c) Nie zrealizowano wniosku, w części dotyczącej zmniejszenia kwoty przedawnionych należności. Wzrosły one w 2014 r., w porównaniu z 2013 r., o 472.574 tys. zł (o 35,8%), mimo podejmowanych przez Zakład działań. Nadal występują przyczyny niezależne od Zakładu, mające wpływ na wielkość przedawnionych należności (m.in. uwarunkowania prawne, uniemożliwiające skuteczne wdrożenie postępowania egzekucyjnego).

Ad d). Mimo podejmowanych przez Zakład działań, nie został także zrealizowany wniosek dotyczący zmniejszenia wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń. W 2014 r., w porównaniu z 2013 r., nastąpiło zwiększenie o 24,1 tys. (o 140,6%) liczby ww. wypłat oraz zwiększenie o 167.944 tys. zł (o 3.803,1%) kwoty wypłaconych odsetek.

---

[214] Pismo nr 995000/321/62/2014/25; UNP: 2014-28978.

[215] Pismo z 16 stycznia 2015 r. nr DGA-II-4119-6-1/25/14.

[216] W dniu 10 czerwca 2013 r. Główny Księgowy Funduszy, realizując wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., przesłał do Dyrektora Departamentu Górnictwa Ministerstwa Gospodarki noty księgowe z wyliczeniem odsetek za zwłokę w przekazaniu do ZUS zaliczek na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych za okres ostatnich 3 lat. W odpowiedzi Ministerstwo Gospodarki stwierdziło m.in., że realizacja wniosku NIK w zakresie naliczenia i obciążenia Ministra Gospodarki odsetkami za zwłokę w przekazaniu zaliczek na wypłatę deputatów węglowych jest bezpodstawna.

[217] Wystąpienie nr KPS-4100-001-04/2014 (P/14/001).

2. *Wyeliminowanie przypadków niewłaściwego nanoszenia poprawek i korekt na dowodach księgowych w Centrali Zakładu.*

Wniosek został zrealizowany.

(akta kontroli str. 3376-3414)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Jedno z zaleceń NIK, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., praktycznie nie zostało zrealizowane. Zakład, mimo podejmowania działań zapobiegawczych, nie doprowadził do ograniczenia występowania negatywnych zjawisk, polegających na wzroście liczby dłużników nienależnie pobierających świadczenia z FUS i kwot przez nich pobranych, kwoty przedawnionych należności oraz zmniejszenia wypłaty odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń. We wszystkich powyższych negatywnych zjawiskach odnotowano ich wzrost, w porównaniu z 2013 r.

9.2. Wnioski przedstawione Prezesowi ZUS[218] po kontroli stosowania przez Zakład ustawowych procedur w odniesieniu do wybranych postępowań w obszarze zamówień publicznych na usługi informatyczne w latach 2010-2013 oraz stan ich realizacji były następujące:

1. *Podjęcie działań zapewniających warunki do przeprowadzania w trybie konkurencyjnym postępowań na zakup usług informatycznych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemów emerytalno-rentowych, a także prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne w tym obszarze, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.*

Wniosek w trakcie realizacji. Zakład podjął działania, m.in. próbę przejęcia autorskich praw majątkowych do systemów *RENTIER-MANAGER/AD* (ZETO Katowice) i *EMIR-SEKS/AD* (ZETO Bydgoszcz), lecz właściciele tych praw nadal nie są zainteresowani ich przeniesieniem na rzecz ZUS w całości, ani zmianą zasad korzystania z licencji przez Zakład. Postępowania przetargowe, na podstawie umowy dotyczącej usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, mają być uruchamiane w terminie gwarantującym czas na ich przeprowadzenie i rozstrzygnięcie (z zachowaniem czasu koniecznego na przejęcie usług), zapewniając tym samym przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

2. *Wzmocnienie narzędzi kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych, dotyczącym systemów informatycznych.*

Wniosek zrealizowany. Na skutek przeglądu przyjętych rozwiązań zarządczych oraz sposobu ukształtowania struktur organizacyjnych, wdrożono nowe elementy rozwiązań proceduralnych:

- oświadczenia na druku *zp-1* będą składane przez osoby prowadzące postępowanie przetargowe po otrzymaniu pierwszej informacji o danym wykonawcy;
- odbierane będą oświadczenia od osób dokonujących czynności przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o znajomości postanowień art. 17 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz o ich wiedzy co do okoliczności, które mogą skutkować wyłączeniem z czynności postępowania w odniesieniu do potencjalnych wykonawców, którzy mogą wziąć udział w postępowaniu.

Ponadto zalecenia NIK brane były pod uwagę w procesie corocznej analizy ryzyka, związanej z działalnością Zakładu. Ryzyka zidentyfikowane w procesach dotyczących zamówień publicznych, zostały ujęte w *Planie audytu na 2015 r.*[219].

Opracowano także wstępny projekt dokumentu *Zasady postępowania, etyki oraz wzajemnych relacji pracowników ZUS*, wprowadzającego standardy obowiązujące wszystkich pracowników, w tym członków komisji przetargowych.

(akta kontroli str. 3376-3414)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

---

[218] Wystąpienie nr KPS-4100-001-04/02/2014 (P/14/001).

[219] Ujęto obszar ryzyka dotyczący dokonywania zakupów sprzętu i oprogramowania oraz zlecania usług informatycznych przez Zakład (obszar *Eksploatacja IT*, proces *Realizacja usług IT*) – realizacja w formie zadania zapewniającego. Zarezerwowano czas na realizację czynności doradczych, m.in. w obszarze *Zarządzanie infrastrukturą i administracja* (*skuteczność i efektywność rozwiązań organizacyjnych w zakresie realizacji zamówień publicznych*).

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2014 r.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie oceny

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa i zgodna z planem finansowym realizacja zadań ustawowych Funduszu. W 2014 r. kontynuowano wdrożenie docelowego systemu prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek za okres od 1 stycznia 1999 r. – *System Ewidencji Kont i Funduszy*, który umożliwił prowadzenie ewidencji i rozliczeń na kontach płatników składek, w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w latach ubiegłych, znaczącemu pogorszeniu uległa kondycja FUS. Świadczy o tym m.in. obniżenie stanu Funduszu w ciągu 2014 r. o 8,4 mld zł, mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 8,9 mld zł, a także uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,5 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz ze środków pochodzących z reformy otwartych funduszy emerytalnych w kwocie 10,7 mld zł. Ponadto NIK zwraca uwagę, że środki pieniężne otrzymane z reformy OFE były o 4,4 mld zł mniejsze niż wstępnie szacowano.

NIK pozytywnie opiniuje 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 kwartał 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 2014 r. – Rb-FUS.

Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków a także należności i zobowiązań 2014 r.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy (czynności) określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom, zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, ze księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące przychodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, 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 2014 r.

Opis stanu faktycznego

Projekt planu finansowego FUS do projektu ustawy budżetowej na rok 2014, sporządzony został przez Zakład na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów[220]. W piśmie skierowanym przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Prezesa ZUS 29 lipca 2013 r.[221], w którym określono wstępną kwotę wydatków dla części 73[222], wskazano również, że odpis z FUS nie przekroczy kwoty z 2013 r., a w planie finansowym uwzględnione zostaną skutki wprowadzenia urlopu rodzicielskiego. Wstępny limit wydat-

---

220 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. (Dz. U. 2013, poz. 702).

221 Pismo nr WU3/411/90/GRW/2013/.

222 Wydatki w kwocie 40.662.545 tys. zł oszacowano przy założeniu, iż świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

ków uwzględniał zawieszenie stosowania w 2014 r. przepisu dotyczącego zwiększenia wydatków z FUS na finansowanie prewencji wypadkowej[223].

14 sierpnia 2013 r.[224] przekazany został Ministrowi Finansów projekt planu finansowego FUS na 2014 r., w którym określono:

- zadania wynikające z ustaw – 190.864.012 tys. zł, z podziałem na: emerytury – 124.429.445 tys. zł, renty – 41.079.767 tys. zł, dodatki do emerytur i rent (pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie) – 5.533.968 tys. zł, zasiłki chorobowe – 9.308.165 tys. zł, pozostałe zasiłki i świadczenia – 10.315.997 tys. zł, prewencję rentową – 192.891 tys. zł i wypadkową – 3.779 tys. zł;
- stan funduszu na początek – minus 27.330.531 tys. zł;
- przychody (przypis) – 171.698.581 tys. zł, w tym: składki – 127.261.393 tys. zł, dotacja z budżetu państwa – 31.862.793 tys. zł, refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 11.604.676 tys. zł;
- koszty realizacji zadań – łącznie 195.330.642 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 190.667.342 tys. zł (w tym emerytury i renty – 171.043.180 tys. zł, pozostałe świadczenia – 19.624.162 tys. zł), pozostałe – 3.701.773 tys. zł (w tym: odpis na działalność Zakładu – 3.430.000 tys. zł, prewencja rentowa – 192.891 tys. zł, wypadkowa – 3.779 tys. zł, koszt obsługi kredytów – 71.060 tys. zł, pozostałe koszty – 4.043 tys. zł) oraz pozostałe zmniejszenia – 961.527 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – minus 50.962.592 tys. zł.

Prezes ZUS poinformował Ministra Finansów, że przewidywane w 2013 r. przychody własne FUS, łącznie ze środkami z FRD, pożyczką z budżetu państwa (12.000.000 tys. zł) oraz dotacją[225] (37.113.910 tys. zł) wystarczą na sfinansowanie planowanych w 2013 r. wydatków. Planowane w 2014 r. przychody własne Funduszu, łącznie z dotacją w wysokości wynikającej z przyznanego limitu wydatków w części 73 *ZUS* (31.862.793 tys. zł), nie będą w stanie pokryć planowanych wydatków. Powstały niedobór planowano sfinansować zaciągniętymi kredytami, w wysokości posiadanej linii kredytowej (4.000.000 tys. zł) oraz pożyczką z budżetu państwa w kwocie 19.900.208 tys. zł. Założono także brak spłaty pożyczek otrzymanych z budżetu państwa w latach poprzednich.

Powyższy projektu planu finansowego FUS na 2014 r. został trzykrotnie zmieniony na skutek korekt Ministra Finansów i Rady Ministrów[226]. Poniżej przedstawiono kwoty planu w wersji z 14 sierpnia 2013 r. wraz z kolejnymi zmianami:

- stan funduszu na początek roku (minus) 27.330.531 tys. zł – bez zmian;

---

[223] 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 poz. 637)

[224] Przy opracowaniu projektu planu finansowego FUS uwzględniono (oprócz założeń opisanych dla części 73): wskaźnik ściągalności składek w latach 2014-2017 na poziomie 99,0%; ubytek składek z tytułu ograniczenia podstawy ich wymiaru do 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w wysokości: 5.350.922 tys. zł w 2013 r. i odpowiednio 5.797.530 tys. zł, 6.204.987 tys. zł, 6.561.570 tys. zł, 6.994.170 tys. zł w kolejnych latach; średnioroczną liczbę członków OFE, za których będą odprowadzane składki, na poziomie 9.881,2 tys. osób w 2013 r. i odpowiednio 9.889,5 tys., 10.264,5 tys., 10.377,8 tys., 10.510,0 tys. w kolejnych latach, uwzględniając stopy procentowe składek odprowadzanych do OFE na poziomie 2,8% pod-stawy wymiaru w 2013 r., 3,1% w 2014 r., 3,3% w latach 2015-2016 oraz 3,5% w 2017 r.; średnioroczną liczbę osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe (bez osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego) na poziomie 7.344,6 tys. osób w 2013 r. oraz odpowiednio 7.360,0 tys., 7.407,8 tys., 7.474,8 tys. i 7.543,5 tys. w kolejnych latach; odpis na działalność Zakładu w 2014 r. w wysokości 3.430.000 tys. zł oraz 3.795.000 tys. zł w 2015 r., 3.992.000 tys. zł w 2016 r. i 4.149.000 tys. zł w 2017 r.; skutki finansowe wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 poz. 675) oraz rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 939); przekazanie zaliczkowo dotacji do FUS z budżetu państwa na sfinansowanie wypłat świadczeń należnych za styczeń w grudniu roku poprzedniego w kwotach: - 2.318.327 tys. zł w 2013 r. na sfinansowanie terminów „1", „5", „6" stycznia 2014 r., - 2.412.263 tys. zł w 2014 r. na sfinansowanie terminów „1", „5", „6" stycznia 2015 r., - 2.538.272 tys. zł w 2015 r. na sfinansowanie terminów „1", „5", „6" stycznia 2016 r., - 1.674.747 tys. zł w 2016 r. na sfinansowanie terminów „1" stycznia 2017 r., - 1.767.562 tys. w 2017 r. na sfinansowanie terminów „1" stycznia 2018 r.

[225] Także z budżetu państwa.

[226] 27 sierpnia, 9 września i 30 września 2013 r.

- przychody 171.698.581 tys. zł – wzrost o 2.703.000 tys. zł i o 13.875.868 tys. zł, do kwoty 188.277.449 tys. zł;
- koszty 195.330.642 tys. zł – zmniejszenie o 500.000 tys. zł i wzrost o 28.486 tys. zł, do kwoty 194.859.128 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku (minus) 50.962.592 tys. zł – zmniejszenia o 3.203.000 tys. zł, o 13.875.868 tys. zł i zwiększenie o 28.486 tys. zł, do kwoty (minus) 33.912.210 tys. zł.

Na zadania wynikające z ustaw, w planie z 14 sierpnia 2013 r., przewidziano kwotę 190.864.012 tys. zł; w wyniku ww. korekt dokonano zmniejszenia o 500.000 tys. zł, a następnie zwiększenia o 28.486 tys. zł, do kwoty 190.392.498 tys. zł, w tym:

- emerytury 124.429.445 tys. zł – zmniejszenie o 250.000 tys. zł, do kwoty 124.179.445 tys. zł;
- pozostałe zasiłki i świadczenia 10.315.997 tys. zł – zmniejszenie o 250.000 tys. zł, do kwoty 10.065.997 tys. zł;
- prewencja wypadkowa 3.779 tys. zł – zwiększenie o 28.486 tys. zł, do kwoty 32.265 tys. zł.

Zarząd ZUS 12 września oraz 9 października 2013 r. przyjął projekt planu finansowego FUS (oraz planów finansowych FEP i FRD) na rok 2014[227], uwzględniając ww. zmiany. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała[228] *Projekt planu finansowego FUS na 2014 r.*

Projekt planu finansowego FUS na 2014 r. (łącznie z projektami budżetu dla części 73 *ZUS* oraz planów finansowych FEP i FRD) przekazany został 11 października 2013 r. przewodniczącemu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.

Plan finansowy FUS, stanowiący zał. do ustawy budżetowej na rok 2014, był zgodny z planem zatwierdzonym przez Radę Nadzorczą ZUS uchwałą z 9 października 2013 r.

Po opublikowaniu ustawy budżetowej, Prezes ZUS 11 lutego 2014 r. przyjął układ wykonawczy planu finansowego FUS z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 2055-2216)

1.2. Zmiany w planie FUS

Zarząd ZUS 23 grudnia 2014 r.[229] dokonał zmiany planu finansowego FUS na rok 2014 r., po uzyskaniu zgody Ministra Finansów[230] oraz pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych[231].

Zmiana dotyczyła:

- zwiększenia wydatków na pozostałe świadczenia o 199.094 tys. zł w stosunku do planowanych (z 19.374.162 tys. zł do 19.573.256 tys. zł). Zwiększenie wynikało głównie ze:
  - wzrostu wydatków na zasiłki macierzyńskie, w związku z większym od zakładanego wykorzystaniem przez ubezpieczonych urlopu rodzicielskiego;
  - wzrostu wydatków na odsetki za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wypłacie, co było skutkiem wejścia w życie regulacji prawnych dotyczących ustalenia i wypłaty emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r.[232],
  - zwiększenia wydatków na jednorazowe wypłaty środków z subkonta, w wyniku zmian w funkcjonowaniu OFE, obejmujących m.in. przeniesienie środków z OFE na subkonto.
- Zmniejszenia, w stosunku do planowanych, wydatków na emerytury i renty – o 199.094 tys. zł (z 170.793.180 tys. zł do 170.594.086 tys. zł), w wyniku m.in. niższego niż zakładano wskaźnika waloryzacji.

---

227 Uchwała nr 41 Zarządu ZUS z 12 września 2013 r. w sprawie przyjęcia projektów planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2014; uchwała nr 50 Zarządu ZUS z 9 października 2013 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia projektów planów finansowych FUS, FEP i FRD na rok 2014.

228 Uchwała nr 31/V/IV/2013 Rady Nadzorczej ZUS z 23 września 2013 r. w sprawie zaopiniowania projektu planu finansowego FUS na 2014 r.

229 Uchwała nr 69 Zarządu ZUS z 23 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany planu finansowego FUS na 2014 r.

230 BP2/411/37/2014/RD115021 z 12 grudnia 2014 r.

231 Opinia nr 145 Komisji Finansów Publicznych uchwalona na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany w planie finansowym FUS

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

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

(akta kontroli str. 2055-2216)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

2. Uwarunkowania wykonania planu finansowego

Opis stanu faktycznego

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 – 102,5% (103,3%[233]);
- wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – 103,5% (103,4%);
- wskaźnik zmiany zatrudnienia w gospodarce narodowej – 99,9% (100,6%[234]);
- stopa bezrobocia (na koniec okresu) – 13,8% (11,5%);
- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem – 102,4% (100,0%).

(akta kontroli str. 2055-2216)

Założenia prawno-systemowe

Założenia prawno-systemowe, które miały bezpośredni wpływ na wykonanie planu finansowego FUS w 2014 r., były następujące (w nawiasie podano wartości planowane):

- wskaźnik waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych – 101,6% (102,1%);
- stopa składki przekazywanej do OFE – od 1 stycznia 2014 r. 3,1%, a od 1 lutego 2014 r. – 2,92% wobec 2,8% w roku poprzednim; od 1 lipca 2014 r. wprowadzono dobrowolność członkostwa w OFE;
- FUS dofinansowano nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa – 8.924.340 tys. zł oraz zasilono środkami z FRD – 2.500.000 tys. zł;
- wypłacano emerytury zawieszone od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r.[235] – 792.679 tys. zł wraz z należnymi odsetkami.

(akta kontroli str. 2473-2489)

Wpływ reformy OFE

Reforma wprowadziła istotne zmiany w funkcjonowaniu OFE. W dniu 3 lutego 2014 r. umorzono 51,5% jednostek rozrachunkowych znajdujących się na rachunkach członków OFE. Łączna wartość aktywów przekazana przez OFE wyniosła 153.151.226 tys. zł. Zakład niezwłocznie przedstawił do nabycia Skarbowi państwa wszystkie otrzymane obligacje skarbowe, a pozostałe aktywa przeniósł do FRD. Z tytułu reformy OFE fundusz emerytalny FUS otrzymał środki finansowe w kwocie 10.650.296 tys. zł, z tego:

- środki pieniężne wraz z pożytkami – 1.864.720 tys. zł;
- papiery wartościowe wraz z odsetkami i pożytkami – 5.105.157 tys. zł;
- z tzw. *suwaka bezpieczeństwa*[236] – 3.680.419 tys. zł[237].

Środki pieniężne z OFE, w formie gotówki wraz z pożytkami oraz środki uzyskane z tytułu wykupu obligacji KFD oraz PKP, w łącznej kwocie 6.969.878 tys. zł, były o 3.967.990 tys. zł mniejsze, niż wstępnie szacowano.

---

[233] Wstępny szacunek GUS.

[234] Dane dla sektora przedsiębiorstw.

[235] Przyczyną zawieszenia było kontynuowanie zatrudnienia podjętego przed przejściem na emeryturę, na podstawie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 169).

[236] Środków, o których mowa w art. 13 ust. 2 oraz ust. 5 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.

[237] Bez środków za grudzień 2014 r. (miesiąc przekazania komunikatu do OFE), które wpłynęły do ZUS w 2015 r. - 348.235 tys. zł.

Według wyliczeń ZUS, w ramach tzw. *suwaka bezpieczeństwa* oraz w związku z realizacją art. 14 i art. 15 ww. ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. Fundusz uzyskał o 361.310 tys. zł kwotę niższą niż zakładano.

Regulacje ustawowe wprowadziły także dobrowolność uczestnictwa w OFE. Ich członkowie mogli do 31 lipca 2014 r. podjąć decyzję w sprawie przekazywania do OFE przyszłej składki emerytalnej. W wyniku tej zmiany, liczba członków OFE, za których jest przekazywana składka, zmniejszyła się o około 80%, a przeciętna składka wzrosła o ponad 17%.

Szacuje się, że w wyniku wprowadzonej reformy, w 2014 r. do OFE przekazano składki niższe o około 3,9 mld zł.

(akta kontroli str. 270-273, 3415-3443)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

3. Stan Funduszu

Opis stanu faktycznego

W dniu 1 stycznia 2014 r. stan FUS wyniósł (minus) 31.884.620 tys. zł, tj. był o 12.900.306 tys. zł (o 68%) gorszy od stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. W ustawie budżetowej stan FUS zaplanowano na kwotę (minus) 27.330.531 tys. zł, tym samym stan Funduszu był niższy o 4.554.089 tys. zł (o 16,7%) od zaplanowanego.

A. Stan funduszu na początek roku obejmował:

- środki pieniężne – 1.076.036 tys. zł., w porównaniu ze stanem z dnia 1 stycznia 2013 r. nastąpił wzrost o 1.066.830 tys. zł (11.588,4%); w porównaniu z ustawą budżetową stan środków był wyższy o 1.056.573 tys. zł (o 5.428,6%);
- należności – 6.156.074 tys. zł; tym samym odnotowano spadek o 1.299.566 tys. zł (o 17,4%), w porównaniu ze stanem osiągniętym w dniu 1 stycznia 2013 r.; w relacji do ustawy budżetowej, stan należności był niższy o 3.825.911 tys. zł (o 38,3%); w strukturze należności znajdowały się:
  - należności z tytułu składek (netto) – 3.337.052 tys. zł;
  - należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 139.458 tys. zł;
  - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 2.237.685 tys. zł;
  - pozostałe należności – 441.879 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 39.116.730 tys. zł, głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa (30.877.546 tys. zł); w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2013 r., zobowiązania wzrosły o 12.667.570 tys. zł (o 47,9%); w porównaniu z ustawą budżetową stan zobowiązań był wyższy o 1.784.751 tys. zł (o 4,8%); struktura zobowiązań była następująca:
  - zobowiązania wobec OFE – 380.071 tys. zł;
  - pożyczki z budżetu państwa – 30.877.546 tys. zł;
  - podatek dochodowy i składka na ubezp. zdrowotne od świadczeń – 2.359.014 tys. zł;
  - rezerwy – 961.892 tys. zł;
  - rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 2.251.072 tys. zł;
  - dotacja roku następnego – 1.939.150 tys. zł;
  - pozostałe zobowiązania – 347.954 tys. zł.

Wyższy stan środków pieniężnych na 31 grudnia 2013 r. był konsekwencją wyższych niż prognozowano wpływów ze składek pod koniec 2013 r. Znaczna część środków, które zasiliły rachunek składkowy w ostatnim dniu 2013 r. wpłynęło po terminie umożliwiającym przekazanie ich na wypłatę świadczeń w tym dniu lub dokonanie lokat terminowych.

Należności Funduszu na początek 2014 r. były o 38,3% niższe od planu, w wyniku objęcia odpisem aktualizacyjnym należności powyżej jednego roku[238].

Zwiększenie zobowiązań Funduszu na początek 2014 r., w stosunku do planu, wynikało głównie ze zwiększenia stanu zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów na kontach płatników[239].

---

[238] W rezultacie wdrożenia systemu informatycznego *SEKiF*.

[239] Jak wyżej.

B. Pogłębił się ujemny stan FUS na koniec roku. W dniu 31 grudnia 2014 r. wyniósł on (minus) 40.321.678 tys. zł, co w porównaniu z ustawą budżetową, (minus) 33.912.210 tys. zł, był niższy o 6.409.468 tys. zł (18,9%).

Stan Funduszu na koniec 2014 r. obejmował:

- środki pieniężne – 773.756 tys. zł, wyższe o 760.564 tys. zł niż w planie po zmianach;
- należności – 5.884.180 tys. zł, niższe o 4.758.898 tys. zł (o 44,7%) do planu po zmianach; w strukturze należności znajdowały się:
  - należności z tytułu składek (netto) – 3.095.385 tys. zł;
  - należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 74.105 tys. zł;
  - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 2.221.572 tys. zł;
  - pozostałe należności – 493.118 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 46.979.614 tys. zł, w tym głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa – 39.801.886 tys. zł, były wyższe o 2.411.134 tys. zł (o 5,4%) niż w planie po zmianach; 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 ubezp. zdrowotne od świadczeń – 2.461.279 tys. zł;
  - rezerwy – 983.394 tys. zł;
  - rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 2.183.344 tys. zł;
  - dotacja roku następnego – 1.159.470 tys. zł;
  - pozostałe zobowiązania – 271.388 tys. zł.

Stan środków pozostających na rachunku Funduszu na koniec roku był wyższy od planowanego o 760.564 tys. zł, w konsekwencji lepszych niż zakładano wpływów z tytułu składek w ostatnich dniach 2014 r.

Należności Funduszu na koniec 2014 r. były niższe od planowanych, głównie z powodu niższej kwoty należności od płatników składek, w wyniku objęcia ich odpisem aktualizującym wartość.

Zobowiązania Funduszu były wyższe od zaplanowanych na skutek większej od planowanej pożyczki z budżetu państwa, większych zobowiązań z tytułu składek oraz mniejszej od przyjętej w planie kwoty zaliczkowej dotacji z 2015 r. na wypłatę pierwszych terminów w styczniu 2015 r.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2402-2453, 2458-2472, 2473-2489)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

4. Wykonanie przychodów Funduszu

Opis stanu faktycznego

4.1. Przychody

W 2014 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 186.577.190 tys. zł (99,1% planu po zmianach) i były o 4.903.696 tys. zł (o 2,6%) niższe niż w roku poprzednim i o 1.700.259 tys. zł (o 0,9%) niższe od kwoty określonej w planie po zmianach.

Na łączną kwotę przychodów (według przypisu) złożyły się:

- składki (przypis) – 132.111.434 tys. zł, tj. o 3.878.681 tys. zł (o 3%) więcej niż w 2013 r. oraz o 1.240.507 tys. zł (o 0,9%) więcej niż w planie po zmianach[240];
- dotacja z budżetu państwa – 30.362.793 tys. zł, tj. o 6.751.117 tys. zł (o 18,2%) mniejsza niż w 2013 r. oraz 100,0% planu po zmianach;
- refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 8.269.059 tys. zł, tj. o 2.459.413 tys. zł (o 22,9%) niższa niż w 2013 r. i o 70.917 tys. zł (o 0,9%) większa niż w planie po zmianach[241];
- pozostałe przychody – 13.319.823 tys. zł, tj. o 480.877 tys. zł (o 3,7%) więcej niż w 2013 r. i o 3.025.754 tys. zł (o 18,5%) mniej niż przewidziano w planie po zmianach, składały się na nie:

---

[240] Wpływy ze składek wyniosły 131.129.263 tys. zł, tj. 101,2% planu, i wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 8,7%. Relacja wpływu ze składek do przypisu ze składek wyniosła 99,3%.

[241] W wyniku reformy systemu emerytalnego, liczba aktywnych członków OFE zmniejszyła się do 2,2 mln osób (o ok. 80%), natomiast przeciętna składka odprowadzana do funduszy emerytalnych wzrosła do przeciętnego poziomu 106,30 zł, tj. o ponad 17%.

- przekazane środki zgromadzone na rachunkach członków OFE, w związku z ukończeniem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego[242] – 4.076.690 tys. zł[243];
- środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z OFE oraz odsetki od tych aktywów – 6.969.878 tys. zł,
- wpłacane przez płatników odsetki za zwłokę od nieterminowego opłacania składek – 1.900.605 tys. zł,
- zwrot nienależnie pobranych świadczeń – 173.381 tys. zł,

– środki z FRD – 2.500.000 tys. zł, w tej samej wysokości co w 2013 r. i zgodnie z planem po zmianach;

– pozostałe zwiększenia – 14.081 tys. zł, tj. o 52.724 tys. zł (o 78,9%) mniej niż w 2013 r. i o 14.071 tys. zł więcej niż przewidziano w planie po zmianach (10,0 tys. zł); obejmowały głównie rozwiązanie rezerw na odsetki w wyniku spraw sądowych.

Wskaźnik ściągalności składek na FUS za 2014 r. wyniósł 99,3% i był wyższy o 0,3 punktu procentowego od przyjętego w planie na ten rok.

W latach 2013-2014 udział wpływów ze składek (przypis) w przychodach (przypis) FUS ogółem zwiększył się z 66,7% do 70,8%, tj. o 4,1 pkt procentowego.

Nastąpiło również zmniejszenie udziału dotacji (łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych do OFE) w przychodach (przypis) FUS ogółem z 25% do 20,7%, tj. o 4,3 pkt procentowego, jak również zmniejszenie udziału samej dotacji z budżetu państwa z 19,4% do 16,3%, tj. o 3,1 pkt procentowego.

W odniesieniu do planu po zmianach odnotowano przekroczenie planów w: funduszu emerytalnym – o 1.032.488 tys. zł (o 1,3%) i funduszu rentowym – o 284.462 tys. zł (o 0,8%), zaś w funduszu chorobowym spadek – o 45.346 tys. zł (o 0,4%) i funduszu wypadkowym spadek – o 31.097 tys. zł (o 0,5%).

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2402-2453, 2460-2472, 2473-2489)

4.2. Gospodarowanie wolnymi środkami i zarządzanie aktywami FUS

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.

Wartość nominalna portfela aktywów FUS na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiła 1.076 mln zł, w tym 71 mln zł na rachunkach w bankach oraz 1.005 mln zł na lokatach bankowych.

W 2013 r. dokonano lokat na kwotę 312.596.700 tys. zł, uzyskując z tego tytułu przychód (odsetki) w kwocie 33.884 tys. zł.

Ze środków FUS, stanowiących okresowe nadwyżki gromadzone na rachunkach bankowych, Zakład w 2014 r. zawarł 928 terminowych lokat bankowych, w tym: 723 jednodniowych, 15 – dwudniowych, 171 – trzydniowych, 17 – czterodniowych i 2 - pięciodniowe.

Kwoty lokat wynosiły od 2,3 mln zł do 1.000 mln zł[244], z oprocentowaniem w skali rocznej od 1,3% do 3,8%. Dokonano lokat na łączną kwotę 396.320.768 tys. zł i uzyskano z tego tytułu przychody (odsetki) dla FUS w kwocie 35.794 tys. zł (0,009% kwoty lokat).

W 2014 r. dokonano lokat na kwotę o 83.724.068 tys. zł (o 27%) większą niż w 2013 r., uzyskując z tego tytułu przychód większy o 1.910 tys. zł (o 6%).

W 2014 r. nie wystąpiły przypadki zagrożeń dla terminowej realizacji wypłat świadczeń w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków FUS.

W 2014 r. w ZUS nie odnotowano przypadków nieterminowego wypłacania świadczeń emerytalnych lub rentowych dla osób uprawnionych z winy ZUS z przyczyn technicznych. Ponadto przez osoby uprawnione do pobierania świadczeń emerytalnych lub rentowych nie były składane zażalenia, skargi bądź reklamacje na sposób dokonywania przez ZUS czynności technicznych dotyczących wypłat świadczeń.

---

[242] Wymienionych w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

[243] Kwota zawiera środki przekazane przez OFE, w związku z realizacją art. 14 i 15 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. z 2013 r., poz. 1717).

[244] Średnia kwota lokaty: w I kw. – 326,7 mln zł, II kw. – 364,1 mln zł, III kw. – 461,1 mln zł i IV kw. – 574,2 mln zł.

Przy lokowaniu wolnych środków FUS przestrzegane były przepisy prawa[245] oraz obowiązujące w tym zakresie wewnętrzne uregulowania[246].

(akta kontroli str. 231-238, 2510-2511, 2523-2532, 2593-2737)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie 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 194.859.128 tys. zł. Zrealizowane koszty (wydatki) w kwocie 195.014.248 tys. zł były o 155.120 tys. zł (o 0,1%) większe od kwoty określonej w planie po zmianach. W porównaniu z 2013 r. były one niższe o 9.366.944 tys. zł (o 4,6%). Na ogólną kwotę kosztów realizacji zadań Funduszu złożyły się:

- transfery na rzecz ludności – 188.090.069 tys. zł, tj. o 7.918.493 tys. zł (o 4,4%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 2.077.273 tys. zł (o 1,1%) mniej niż w planie po zmianach, w tym:
  - emerytury i renty (łącznie z dodatkami) – 168.811.668 tys. zł, tj. o 4.918.851 tys. zł (o 3,0%) więcej od wykonania w 2013 r. i o 1.782.418 tys. zł (o 1,0%) mniej niż w planie po zmianach;
- pozostałe – 3.620.256 tys. zł, tj. o 5.987 tys. zł (o 0,2%) więcej od wykonania w 2013 r. i o 110.003 tys. zł (o 2,9%) mniej niż w planie po zmianach, z tego:
  - odpis na działalność ZUS – 3.430.000 tys. zł, tj. 100% wykonania w 2013 r. i w relacji do planu po zmianach;
  - prewencja rentowa –178.103 tys. zł, tj. o 1.008 tys. zł (o 0,6%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 14.788 tys. zł (o 7,7%) mniej niż w planie po zmianach;
  - prewencja wypadkowa – 8.502 tys. zł, tj. o 4.874 tys. zł (o 134,3%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 23.763 tys. zł (o 73,6%) mniej niż w planie po zmianach;
  - koszt obsługi kredytów – 0 zł, w 2013 r. – 375 tys. zł;
  - pozostałe koszty – 3.651 tys. zł, tj. o 480 tys. zł (o 15,1%) więcej od wykonania w 2013 r., o.392 tys. zł (o 9,7%) 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 chorobowego[247];
- pozostałe zmniejszenia – 3.303.923 tys. zł, tj. o 17.291.424 tys. zł (o 84%) mniej od wykonania w 2013 r. i o 2.342.396 tys. zł (o 243,6%) więcej niż w planie po zmianach, na powyższą kwotę złożyły się:
  - zwiększenie odpisu aktualizującego należności z tytułu składek – o 691.950 tys. zł;
  - zwiększenie odpisów aktualizujących należności z tytułu odsetek – o 2.041.340 tys. zł;
  - pozostałe zmniejszenia z tytułu składek – 367.661 tys. zł.

Koszty świadczeń emerytalno-rentowych wyniosły 168.811.668 tys. zł i były niższe o 1.782.418 tys. zł (o 1%) od założonych w planie. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost tych kosztów o 4.918.851 tys. zł (o 3%). Z kwoty tej:

- koszty świadczeń emerytalnych wyniosły 122.665.341 tys. zł, z tego: finansowane z funduszu emerytalnego – 120.977.221 tys. zł, a z funduszu rentowego – 1.688.120 tys. zł. W 2014 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 792.679 tys. zł;

---

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

[246] Zarządzenie nr 114 Prezesa ZUS z 11 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad zarządzania aktywami FRD, FEP, FUS i Zakładu*, zmienione zarządzeniem nr 29 Prezesa ZUS z 2 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad zarządzania aktywami FRD, FEP, FUS i Zakładu*.

[247] Głównie z powodu niższego ukształtowania się wydatków na zasiłki, stanowiących podstawę naliczenia wynagrodzenia przez płatników. Przeciętna wysokość świadczenia nie zawiera kwoty wypłat emerytur zawieszonych.

- wydatki na renty wyniosły 40.633.484 tys. zł, z tego: finansowane z funduszu rentowego – 36.571.984 tys. zł i z funduszu wypadkowego – 4.061.500 tys. zł. Wydatki na renty były niższe o 446.283 tys. zł (o 1,1%) od planu po zmianach oraz wyższe o 722.014 tys. zł (o 1,8%), w porównaniu z 2013 r.;
- dodatki do emerytur i rent: pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie, wyniosły 5.512.843 tys. zł i były niższe o 21.125 tys. zł (o 0,4%) od planu po zmianach oraz wyższe o 240.965 tys. zł (o 4,6%) w porównaniu z 2013 r. Przeciętna miesięczna liczba dodatków do emerytur i rent pielęgnacyjnych, dla sierot i za tajne nauczanie, ukształtowała się na poziomie 2.190,4 tys. osób, z tego: z funduszu rentowego – 2.120,4 tys. osób, a z funduszu wypadkowego – 70,0 tys. osób.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2014 r. wyniosła 1.903,29 zł[248] i była niższa od planowanej o 0,7% oraz wyższa o 3,2% w stosunku do roku poprzedniego. Wynika to głównie z przeprowadzenia w marcu 2014 r. waloryzacji wskaźnikiem 101,6%, której miesięczny skutek wyniósł 218,2 mln zł.

Koszty pozostałych świadczeń w 2014 r. wyniosły 19.278.401 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i wzrosły w stosunku do 2013 r. o 18,4%. Główną pozycję (45,8%) stanowiły zasiłki chorobowe, które wyniosły 8 820 627 tys. zł (99,2% planu po zmianach). Niższy stopień wykonania planu wynika z niższej, niż zakładano, liczby dni absencji chorobowej i niższej przeciętnej wysokości zasiłku. Jednocześnie kwota wydatków na zasiłki chorobowe wzrosła w stosunku do 2013 r. o 3,8%, na skutek wzrostu podstawy obliczania zasiłku, tj. w wyniku wzrostu wynagrodzeń.

Wydatki na zasiłki macierzyńskie ukształtowały się na poziomie 6.735.918 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i wzrosły, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 56,3%. Było to konsekwencją wzrostu liczby dni zasiłku macierzyńskiego, w następstwie wydłużenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a także wprowadzenia urlopu rodzicielskiego. Liczba dni zasiłków macierzyńskich wyniosła 95,4 mln i wzrosła, w porównaniu z 2013 r., o 39,9 mln (o 72,0%). Przeciętna wysokość zasiłku macierzyńskiego była niższa w stosunku do roku poprzedniego o 9,1%, co wynika z wykorzystywania urlopu rodzicielskiego, w trakcie którego wysokość zasiłku, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, wynosi 60% podstawy wymiaru zasiłku.

Kwota wydatków na zasiłki pogrzebowe wyniosła 1.231.772 tys. zł (100,1% planu po zmianach) i była, w porównaniu z 2013 r., niższa o 2,8%, na skutek malejącej liczby zasiłków. Było to spowodowane głównie mniejszą liczbą zgonów (o 3,9%).

Wydatki na świadczenia rehabilitacyjne wyniosły 1.279.395 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i wzrosły o 3,7% w relacji do 2013 r. Było to spowodowane m.in. wzrostem liczby świadczeń (o 1,2%), w wyniku kierowania większej liczby ubezpieczonych na świadczenie rehabilitacyjne przed przyznaniem renty z tytułu niezdolności do pracy[249].

Wydatki na jednorazowe wypłaty ze składek zewidencjonowanych na subkoncie zmarłego w 2014 r. wyniosły 110.467 tys. zł (67,7% planu po zmianach) i wzrosły w porównaniu z 2013 r., o 905,6%, w wyniku zmian w funkcjonowaniu OFE, obejmujących m.in. przeniesienie środków na subkonto.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2402-2453, 2460-2472, 2473-2489)

5.2. Realizacja zadań FUS

Wykonanie zadań wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zamknęło się w 2014 r. kwotą 188.276.674 tys. zł, co stanowiło 98,9% kwoty określonej w planie po zmianach i jednocześnie było wyższe o 4,4% od wykonania tych zadań w 2013 r. Złożyła się na to suma kosztów wykonania według zmienionego planu finansowego następujących zadań (w nawiasie wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2013 r.):

- emerytury – 122.665.341 tys. zł (98,9% i 103,3%);
- renty – 40.633.484 tys. zł (98,9% i 101,8%);
- dodatki do emerytur (rent)[250]: – 5.512.843 tys. zł (99,6% i 104,6%);
- zasiłki chorobowe – 8.820.627 tys. zł (99,2% i 103,8%);

---

[249] Wzrost liczby orzeczeń ustalających uprawnienia o 0,7%.
[250] Pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie.

- pozostałe zasiłki i świadczenia – 10.457.774 tys. zł (97,9% i 134,4%);
- prewencja rentowa – 178.103 tys. zł (92,3% i 100,6%);
- prewencja wypadkowa – 8.502 tys. zł (26,4% i 234,4%).

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2473-2489)

5.3. Pożyczki i kredyty

FUS otrzymał z budżetu państwa 5 nieoprocentowanych pożyczek[251] na kwotę 8.924.340 tys. zł[252], z przeznaczeniem na uzupełnienie środków pozwalających na pełne i terminowe sfinansowanie wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. W celu zachowania płynności finansowej, do końca roku nie dokonywano spłaty pożyczek. Zadłużenie FUS na koniec 2013 r. z tytułu wspomnianych pożyczek wynosiło 30.877.546 tys. zł, a na koniec 2014 r. wzrosło do 39.801.886 tys. zł (o 28,9%).

Niedobór funduszu emerytalnego, wyodrębnionego w ramach FUS, uzupełniony został w 2014 r. dodatkowo środkami z FRD w wysokości zapisanej w ustawie budżetowej[253] – 2,5 mld zł[254].

W 2014 r. Fundusz nie zaciągał kredytów, w związku z czym nie poniósł kosztów z tytułu ich obsługi.

W związku z wygaśnięciem 31 marca 2014 r. dotychczas dostępnej linii kredytowej FUS w wysokości 4 mld zł, a także potrzebą posiadania dodatkowych środków na wypłatę świadczeń, zawarto 5 umów kredytowych w łącznej wysokości 2 mld zł[255], do wykorzystania do 31 marca 2016 r., z możliwością przedłużenia okresu ich obowiązywania. Zawarcie umów poprzedzono przeprowadzeniem zapytania ofertowego[256] oraz zgodą Ministra Finansów na zaciągnięcie kredytów[257].

(akta kontroli str. 2473-2489, 2512-2520, 2533-2536, 2537-2561)

5.4. Zasilanie z Ministerstwa Finansów

W części 73 przewidziano w 2014 r. środki w kwocie 40.562.545 tys. zł, w tym 30.362.793 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 2014 r., każdorazowo na podstawie sporządzonego przez Zakład harmonogramu określającego terminy uruchomienia środków. Środki były przekazywane do ZUS[258] na podstawie zapotrzebowań składanych w systemie *Trezor*.

(akta kontroli str. 2473-2489, 2562-2592)

5.5. Fundusze rezerwowe

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego[259]. W 2014 r. – podobnie jak w latach poprzednich – Zakład nie wyodrębnił tych funduszy. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej[260], tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku FUS[261], pomniejszonego o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

---

[251] Art. 8 pkt 2 lit. e) ustawy budżetowej na 2014 r. z dnia 24 stycznia 2014 r.

[252] Umowy pożyczki z dnia: 30 kwietnia, 18 czerwca, 1 września, 8 października i 10 grudnia 2014 r.

[253] Art. 59 ust. 2c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

[254] 1,5 mld zł w sierpniu oraz 1 mld zł we wrześniu 2014 r.

[255] Uzyskano kredyt rewolwingowy w formie otwartej linii, z możliwością dokonywania spłat i ciągnień kredytu w trakcie trwania umowy (spłacone kwoty wykorzystanego kredytu mogą być ponownie wykorzystywane, łącznie z pozostałą częścią udzielonego kredytu).

[256] W trybie art. 84 ustawy o finansach publicznych.

[257] Pismo znak: WU3/063/37/MDY/2014/BMI9-RWPD-30389 z 28 marca 2014 r.

[258] 38.408.971 tys. zł.

[259] Art. 55 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

[260] Jak wyżej – art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2.

[261] Do 31 stycznia 2014 r. każdy z trzech funduszy posiadał odrębny rachunek bankowy. W związku ze zmianą brzmienia 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.

Stan środków na rachunku FUS, z których powinny być utworzone fundusze rezerwowe, na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosił 773.755,8 tys. zł[262]. Z kolei stan tych środków, w relacji do wypłaconych świadczeń za styczeń 2015 r., wyniósł 4,85%.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2521-2522)

5.6. Wynik finansowy

Stan Funduszu na koniec 2014 r. wyniósł (minus) 40.321.678 tys. zł.

Należności Funduszu na koniec 2014 r. zmniejszyły się, w stosunku do stanu na koniec 2013 r., o 271.894 tys. zł i były o 4.758.898 tys. zł niższe od planu po zmianach, co wynikało głównie z mniejszych od zakładanych należności od płatników składek.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2014 r. wzrosły, w porównaniu z 2013 r., o 7.862.884 tys. zł, głównie w wyniku otrzymania przez FUS pożyczek z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2402-2453, 2458-2459, 2473-2489)

5.7. Wpływ reformy OFE na FUS w latach następnych

W rezultacie przeniesienia aktywów OFE do funduszu emerytalnego FUS oraz wprowadzenia mechanizmu tzw. *suwaka*, przychody FUS w 2014 r. wzrosły o 11.046.567 tys. zł. Przewiduje się, że w kolejnych latach wzrost przychodów FUS z tych tytułów wyniesie: 2015 r. – 4.798.974 tys. zł, 2016 r. – 4.890.974 tys. zł, 2017 r. – 4.896.974 tys. zł, 2018 r. – 13.851.635 tys. zł.

Przychody z tytułu odsetek oraz wykupu obligacji KFD, szacowane są następująco: 2015 r. – 717.974 tys. zł, 2016 r. – 717.974 tys. zł, 2017 r. – 717.974 tys. zł, 2018 r. – 9.536.635 tys. zł.

W ramach *suwaka* przewiduje się uzyskać następujące kwoty: 2015 r. – 4.081.000 tys. zł, 2016 r. – 4.173.000 tys. zł, 2017 r. – 4.179.000 tys. zł, 2018 r. – 4.315.000 tys. zł.

Według sporządzonej w ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2016-2020*[263], szacuje się dalszy wzrost deficytu. Saldo roczne[264] (ujemne[265]) według prognoz ma wynieść[266] w 2016 r. – 54 mld zł, 2017 r. – 56 mld zł, 2018 r. – 58 mld zł, 2019 r. – 60 mld zł, a w 2020 r. – 62 mld zł.

Wpływy FUS, w porównaniu z rokiem poprzednim, mają wzrastać rok rocznie o 9-11 mld zł[267], a wydatki o 11-13 mld zł[268].

Przewiduje się niewielki, stopniowy wzrost wydolności[269] Funduszu w latach 2016-2020 – z 74% do 76%[270].

(akta kontroli str. 270-273, 2533-2536, 2473-2489, 3415-3443, 3444-3482)

5.8. Wykonanie zadań

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 190.392.498 tys. zł, wydatkowano 188.276.674 tys. zł (98,9% planu). Jego celem było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego, zaś miernikiem wskaźnik ściągalności składek (99,0%). Na koniec 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 99,3%, tj. o trzy dziesiąte 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 0,11%. W 2014 r. ukształtował się on na poziomie 0,09%.

---

262 Dane wstępne, przed badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta.
263 Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, listopad 2014 r.
264 Różnica wpływów i wydatków, wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności Funduszu.
265 W kwotach nominalnych.
266 Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS przygotował też prognozy w wariancie nr 2 *pesymistycznym* i nr 3 *optymistycznym*.
267 W porównaniu z rokiem poprzednim w 2017 r. - o 9 mld zł, 2018 r. – o 9 mld zł, 2019 r. – o 11 mld zł, 2020 r. – o 11 mld zł.
268 W porównaniu z rokiem poprzednim w 2017 r. – o 11 mld zł, 2018 r. – o 12 mld zł, 2019 r. – o 12 mld zł, 2020 r. – o 13 mld zł.
269 Iloraz wpływów i wydatków.
270 W 2016 r. – 74%, w 2017 r. – 74%, w 2018 r. – 75%, w 2019 r. – 75% i w 2020 r. – 76%.

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 127.553.667 tys. zł – wydatkowano zaś 126.224.770 tys. zł (99% planu); jako miernik realizacji działania przyjęto liczbę emerytów, która w 2014 r. ustalona została na poziomie 5.127,7 tys. osób, wyniosła zaś 5.079 tys. osób;

b) 13.2.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była realizacja świadczeń rentowych; na działanie planowano po zmianach 43.040.419 tys. zł – wydatkowano zaś 42.586.898 tys. zł (99%); jako miernik realizacji działania przyjęto, liczbę rencistów 2.339,5 tys. wyniosła ona 2.328,9 tys.

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 19.573.256 tys. zł, wydatkowano zaś 19.278.402 tys. zł (98,5%); jako miernik realizacji działania przyjęto udział wydatków na świadczenia krótkoterminowe w wydatkach na transfery na rzecz ludności (10,3%), który wyniósł 11,4%, tj. o 1,1% pkt procentowego więcej od planowanego;

d) 13.2.1.4. *Prewencja i rehabilitacja*, którego celem miało być utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy. Na realizację planowano przeznaczyć 225.156 tys. zł; jako miernik przyjęto przeciętne wydatki na rehabilitację leczniczą na jedną osobę poddaną rehabilitacji w wysokości 2.202,50 zł. Na rehabilitację wydatkowano 186.605 tys. zł (82,9% planu), zaś przeciętny wydatek na jedną osobę wyniósł 2.156,3 zł, tj. o 46,2 zł mniej od założonego.

Na realizację zadania 22.2.W *Obsługa administracyjna* wydatkowano w 2014 r. 3.433.651 tys. zł, z planowanych 3.505.103 tys. zł (98% planu po zmianach). Zgodnie z obowiązującymi regulacjami[271], nie określono dla nich celu i miernika. (akta kontroli str. 2309-2389, 2473-2489)

5.9. Monitoring wykonania planu finansowego

Przebiegu wykonania planu finansowego FUS, 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 mierników, a także identyfikowano przyczyny odchyleń 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. 234, 2230-2233, 2234-2309)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

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 kwartał 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 2014 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 terminach[272].

Zakład dokonał korekty sprawozdania Rb-33, w związku z otrzymaniem noty obciążeniowej korygującej rozrachunki i koszty z tytułu prewencji rentowej za 2014 r. na kwotę 20,20 zł.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2402-2453, 2454-2457)

---

[271] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. (Dz. U. 2013, poz. 702).

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

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

7. Rzetelność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Opinia biegłego rewidenta nt. sprawozdania finansowego FUS za 2013 r.

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego FUS za 2013 r., sporządzonej 13 maja 2014 r. stwierdził, iż *sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r., zostało sporządzone, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości, było zgodne z wpływającymi na jego treść przepisami prawa oraz zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.*

(akta kontroli str. 4775-4815)

Organizacja systemu rachunkowości

FUS posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę (zasady) rachunkowości[273]. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów[274]. 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* z 2010 r.[275].

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 wygenerowaniem) 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. Miejscem prowadzenia ksiąg rachunkowych FUS jest siedziba Centrali Zakładu – dla ksiąg rachunkowych w zakresie operacji na szczeblu centralnym oraz siedziby oddziałów Zakładu – dla ksiąg rachunkowych oddziałów Zakładu.

(akta kontroli str. 4738-4759)

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 oraz dostarczając dowodów na przestrzeganie przyjętych procedur.

(akta kontroli str. 3843-4059)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FUS w 2013 r. nie formułowano wniosków.

---

[273] 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).

[274] 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.

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

V. Wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2014 r.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

Uzasadnienie oceny

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa oraz zgodna z planem finansowym realizacja jego zadań

NIK zwraca uwagę na znaczące pogorszenie kondycji FEP. Świadczy o tym m.in. uzyskanie niewystarczających przychodów na pokrycie bieżących wydatków. Niedobór pokrywany był ze środków zgromadzonych w Funduszu w latach poprzednich, natomiast finansowanie świadczeń w latach następnych wymagać będzie wsparcia w formie dotacji z budżetu państwa. Wzrost wydatków bieżących Funduszu spowodowany był zwiększoną wypłatą świadczeń.

NIK pozytywnie opiniuje roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego FEP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), kwartalne 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).

Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2014 r.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy (czynności) określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

W wyniku przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące przychodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, 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

Opis stanu faktycznego

Projekt planu finansowego FEP do projektu ustawy budżetowej na rok 2014, sporządzony został na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministra Finansów w piśmie z 29 lipca 2013 r.[276]. Projekt planu finansowego FEP Prezes ZUS przekazał Ministrowi Finansów w dniu 14 sierpnia 2013 r.[277] Projekt planu finansowego zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 299.671 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 49.001 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 246.177 tys. zł, należności – 10.677 tys. zł, zobowiązania - (minus) 6.184 tys. zł;
- przychody (przypis) – 240.190 tys. zł, z tego: składki – 232.172 tys. zł, pozostałe przychody – 6.716 tys. zł, pozostałe zwiększenia – 1.302 tys. zł;
- koszty – 328.312 tys. zł, z tego: transfery na rzecz ludności – 325.489 tys. zł, pozostałe (odpis na działalność ZUS) – 2.266 tys. zł, pozostałe zmniejszenia – 557 tys. zł;

---

[276] Pismo nr WU3/411/90/GRW/2013/.

[277] Pismo nr 990900/0320/5/2013/2. Projekt planu finansowego FEP sporządzono z uwzględnieniem następujących założeń: wskaźnik ściągalności składek w latach 2014-2017 na poziomie 99%; ubytek składek z tytułu ograniczenia podstawy ich wymiaru do 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w latach 2013-2017 odpowiednio 6.707 tys. zł, 7.381 tys. zł , 7.912 tys. zł, 8.322 tys. zł i 8.823 tys. zł; średnia roczna liczba osób pobierających emerytury pomostowe w tych latach: 8,4 tys., 11,5 tys. 14,8 tys., 18,3 tys. i 22,1 tys. osób; odpis na działalność Zakładu: 2.266 tys. zł, 2.266 tys. zł, 2.909 tys. zł, 3.611 tys. zł i 4.362 tys. zł. Ponadto założono, że zgromadzone w Funduszu środki pieniężne na koniec 2013 r. pozwolą na pokrycie wszystkich wydatków w latach 2014-2015, natomiast począwszy od 2016 r. konieczne będzie uzyskanie dodatkowych środków w formie dotacji z budżetu państwa na pokrycie wypłat świadczeń z FEP.

- stan funduszu na koniec roku – 211.549 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 59.016 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 146.784 tys. zł, należności – 13.354 tys. zł, zobowiązania – (minus) 7.605 tys. zł.

Zarząd ZUS 12 września 2013 r.[278] przyjął m.in. projekt planu finansowego FEP na 2014 r. Projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS 23 września 2013 r.[279]. Projekt ten był zgodny z planem w ustawie budżetowej na rok 2014 r.

W ciągu 2014 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym Funduszu.

(akta kontroli str. 2055-2216)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

2. Stan Funduszu

Opis stanu faktycznego

A. Na stan Funduszu, który w dniu 1 stycznia 2014 r. wyniósł 293.629 tys. zł (98,0% kwoty planowanej), złożyły się:

- środki pieniężne – 54.122 tys. zł, wyższe o 5.121 tys. zł od kwoty planowanej (o 10,5%);
- ulokowane środki finansowe – 241.034 tys. zł, tj. niższe o 5.143 tys. zł (o 2,1%);
- należności – 6.957 tys. zł, niższe o 3.720 tys. zł (o 34,8%); w strukturze należności znajdowały się:
  - należności z tytułu składek (netto) – 5.168 tys. zł;
  - należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 38 tys. zł;
  - rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 1.485 tys. zł;
  - pozostałe należności – 266 tys. zł;
- zobowiązania (minus) – 8.484 tys. zł, wyższe o 2.300 tys. zł (o 37,2%); struktura zobowiązań była następująca:
  - podatek dochodowy i składka na ubezp. zdrowotne od świadczeń – 3.741 tys. zł;
  - rezerwy – 1.072 tys. zł;
  - rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 3.255 tys. zł;
  - pozostałe zobowiązania – 416 tys. zł.

Należności Funduszu na początek 2014 r. były o 34,8% niższe od planu, w wyniku wzrostu udziału należności powyżej jednego roku, w ogólnej kwocie należności z tytułu składek oraz odsetek od składek w 2013 r. oraz objęcia ich odpisem aktualizującym.

Zobowiązania były o 37,2% wyższe od planu, głównie z powodu większych niż zakładano w 2013 r. zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów składek (w rezultacie wdrożenia *SEKiF*).

B. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2014 r. wyniósł 223.973 tys. zł. W stosunku do kwoty zaplanowanej (211.549 tys. zł) był wyższy o 12.424 tys. zł (o 5,9%)[280]. Na kwotę tę złożyły się:

- środki pieniężne – 179.694 tys. zł, wyższe o 120.678 tys. zł (o 204,5%);
- ulokowane środki finansowe – 49.520 tys. zł, niższe o 97.264 tys. zł (o 66,3%);
- należności – 5.490 tys. zł, niższe o 7.864 tys. zł (o 58,9%); 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, wyższe o 3.126 tys. zł (o 41,1%); struktura zobowiązań była następująca:
  - podatek dochodowy i składka na ubezp. zdrowotne od świadczeń – 4.875 tys. zł;
  - rezerwy – 1.518 tys. zł;

---

[278] Uchwała nr 41 Zarządu ZUS.

[279] Uchwała nr 33/V/IV/2013 Rady Nadzorczej ZUS.

[280] Wyższy stan na koniec roku był konsekwencją niższych przychodów i kosztów w stosunku do założeń planowych.

- rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 3.874 tys. zł;
- pozostałe zobowiązania – 464 tys. zł.

W relacji do stanu na początek roku, stan Funduszu zmniejszył się o 69.656 tys. zł (o 23,7%).

Wyższy od planowanego stan środków pieniężnych na koniec roku o 120.678 tys. zł oraz o 125.572 tys. zł, w relacji do stanu tych środków na początek roku, spowodowany był sprzedażą obligacji skarbowych[281], w grudniu 2014 r., o wartości nominalnej 170.558 tys. zł, przed terminem ich wykupu, przypadającym na styczeń 2015 r., które w części zostały przeznaczone na wypłatę bieżących świadczeń, a w pozostałej części zostały ulokowane w depozytach bankowych.

Należności Funduszu na koniec 2014 r. były, w porównaniu z planem, niższe o 7.864 tys. zł, głównie z powodu niższej kwoty należności od płatników składek (objęcie ich odpisem aktualizującym).

Zobowiązania na koniec roku były o 3.126 tys. zł wyższe od planu. Przyczyną było zwiększenie ich kwoty z tytułu nierozliczonych wpływów ze składek.

Nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2402-2453, 2458-2472, 2490-2496)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

3. Wykonanie przychodów Funduszu

3.1. Przychody

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. Fundusz osiągnął przychody w wysokości 236.095 tys. zł, tj. 98,3% zaplanowanej kwoty i 99,9% przychodów osiągniętych w 2013 r. (236.301 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2013 r. w nawiasach):

- wpływy ze składek (przypis) - 227.565 tys. zł (98,0% i 100,9%);
- pozostałe przychody (przypis) - 6.849 tys. zł (102,0% i 73,1%)[282];
- pozostałe zwiększenia – 1.681 tys. zł (129,1% i 114,7%)[283].

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2460-2472, 2490-2496)

3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami i zarządzanie aktywami FEP

Wartość nominalna aktywów FEP na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 229.403 tys. zł (według wyceny – 229.214 tys. zł), w tym:

- środki finansowe na rachunkach bankowych – 303 tys. zł;
- lokaty bankowe – 179.100 tys. zł (wg wyceny – 179.392 tys. zł);
- papiery wartościowe[284] – 50.000 tys. zł (wg wyceny – 49.520 tys. zł).

Wartość nominalna portfela aktywów FEP na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiła 294.675 tys. zł (według wyceny – 295.157 tys. zł), w tym:

- środki finansowe na rachunkach w bankach – 917 tys. zł;
- lokaty bankowe – 53.200 tys. zł (według wyceny – 53.206 tys. zł);
- papiery wartościowe – 240.558 tys. zł (według wyceny – 241.034 tys. zł).

W 2014 r. wartość nominalna aktywów Funduszu zmniejszyła się o 65.272 tys. zł (o 22%), zaś wartość aktywów według wyceny – o 65.942 tys. zł (o 22%).

Zakład w dniu 1 grudnia 2014 r. dokonał rozliczenia transakcji sprzedaży obligacji skarbowych serii WZ0115 w kwocie 172.524,5 tys. zł, których termin zapadalności przypadał na 25 stycznia 2015 r. Transakcja miała na celu zapewnienie płynności finansowej FEP, jak również realizację zysku z tych obligacji. W wyniku sprzedaży[285] obligacji uzyskano dodatkowy przychód w wysokości 327,5 tys. zł. Środki otrzymane ze sprzedaży obligacji zostały przeznaczone na podtrzymanie

---

281 Typu WZ.

282 Złożyły się na nie głównie odsetki od obligacji – 4.637 tys. zł, oprocentowanie środków na rachunkach bankowych – 1.088 tys. zł oraz odsetki od należności z tytułu składek – 682 tys. zł.

283 Wyższe wykonanie planu spowodowane było wyższą wyceną posiadanych papierów wartościowych.

284 Obligacje skarbowe.

285 Po cenie 100,21 zł za jedną obligację, natomiast według kursu na dzień zapadalności cena wykupu obligacji byłaby niższa o 21 gr (tj. 100,00 zł za jedną obligację).

płynności finansowej FEP w 2015 r., a z części środków zawarto miesięczną lokatę terminową, uzyskując odsetki w kwocie 298,5 tys. zł.

Lokaty

Ze środków FEP, Zakład w 2014 r. zawarł 258 terminowych lokat bankowych, z tego: 195 jednodniowych, cztery – dwudniowe, 47 – trzydniowych, trzy – czterodniowe, jedną – pięciodniową, cztery – siedmiodniowe, trzy – 14-dniowe i jedną – 32-dniową.

Kwoty lokat wynosiły od 3,3 mln zł do 150 mln zł[286], z oprocentowaniem w skali rocznej od 1,55% do 3,55%. Dokonano lokat na łączną kwotę 6.673.600 tys. zł, uzyskując przychody z odsetek dla FEP w kwocie 1.071 tys. zł. Dla porównania, w 2013 r. zawarto 326 lokat na kwotę 7.362.800 tys. zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 2.506 tys. zł.

Udział depozytów bankowych w aktywach FEP na koniec 2014 r. wyniósł 78,4% (w 2013 r. – 18%), natomiast udział papierów wartościowych wyniósł 21,6% (w 2013 r. – 81,7%).

W 2014 r. rentowność portfela obligacji FEP wyniosła 2,37%, natomiast średnie arytmetyczne oprocentowanie lokat bankowych 2,16%.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FEP dotrzymał obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych[287] oraz wewnętrznych uregulowań ZUS.

(akta kontroli str. 231-238, 2490-2496, 2523-2532, 2593-2737)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

4. Wykonanie kosztów Funduszu

4.1. Koszty

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. koszty Funduszu wyniosły 305.751 tys. zł, tj. 93,1% zaplanowanej kwoty i 128,5% wykonania w 2013 r. (237.893 tys. zł). Główną pozycją były transfery na rzecz ludności – 301.152 tys. zł (92,5% planu), z tego emerytury pomostowe – 301.131 tys. zł (92,5% planu) i pozostałe świadczenia – 21 tys. zł (29,2% planu).

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

Pozostałe zmniejszenia wyniosły 2.333 tys. zł (418,9% planu)[288].

Niższe wykonanie wydatków na emerytury pomostowe w 2014 r. wiąże się z niższą niż planowano (o 1,1%) wysokością świadczenia, w wyniku m.in. niższego wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych (101,6%, wobec ujętego w planie 102,1%).

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

Wyższe wykonanie w pozycji pozostałe zmniejszenia spowodowane było m.in. utworzeniem odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu składek i ich pochodnych, których plan nie uwzględniał.

Fundusz w 2014 r. nie otrzymał dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2402-2453, 2460-2472, 2490-2496)

4.2. Wynik finansowy

Przychody FEP według przypisu w 2014 r. były niższe o 69.656 tys. zł od kosztów. Stan funduszu na koniec roku wyniósł 223.973 tys. zł.

---

[286] Średnia kwota lokaty: w I kw. – 17,9 mln zł, II kw. – 36,2 mln zł, III kw. – 3,2 mln zł i IV kw. – 27,1 mln zł.

[287] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1656 ze zm.). Art. 34 pkt 1 stanowi, że: *Wolne środki FEP mogą być lokowane jedynie na lokatach bankowych, w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa oraz w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 157 ze zm.), chyba że Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Zakładu, zezwoli na ulokowanie środków w inny sposób.* Art. 34 pkt 2 wskazuje natomiast że *w zakresie lokowania środków FEP stosuje się odpowiednio zasady lokowania środków FUS, o których mowa w art. 56 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.*

[288] Obejmowała pozycję *Rezerwy* w kwocie 1.117 tys. zł (200,5% planu): aktualizacja należności z tytułu składek – 572 tys. zł, aktualizacja należności z tytułu pochodnych od składek – 89 tys. zł, aktualizacja należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń – 9 tys. zł, rezerwy na sprawy sądowe dotyczące wypłacanych świadczeń – 446 tys. zł; pozycję; *Inne zmniejszenia* w kwocie 1.216 tys. zł (pozycji tej nie zaplanowano): *zmniejszenia różne* – 1.159 tys. zł, zmniejszenia z tytułu opłaty prolongacyjnej – 55 tys. zł, *pozostałe zmniejszenia* – komórki emerytalno-rentowe – 2 tys. zł.

Należności na koniec 2014 r. zmniejszyły się w stosunku do 2013 r. o 1.467 tys. zł, co wynika głównie ze spadku należności z tytułu składek.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2014 r. zwiększyły się, w porównaniu z 2013 r., o 2.247 tys. zł, na skutek wzrostu zobowiązań z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń oraz ze wzrostu zobowiązań z tytułu nierozliczonych wpływów składek.

W 2014 r. przychody Funduszu według wpływów były niższe od poniesionych wydatków, a bieżący niedobór został pokryty ze środków zgromadzonych w Funduszu w latach poprzednich[289].

Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 179 694 tys. zł, a ulokowane środki finansowe 49.520 tys. zł.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2394-2401, 2458-2460, 2490-2496)

Wykorzystanie dotychczas zgromadzonych środków Funduszu na wypłatę świadczeń przewidywane jest w 2015 r. W planie finansowym FEP na 2015 r.[290] w przychodach Funduszu przewidziano dotację z budżetu państwa w kwocie 6.538 tys. zł. Zobowiązania na koniec roku, w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2015 r., mają wzrosnąć z (minus) 10.502 tys. zł do (minus) 13.159 tys. zł.

Według sporządzonej przez ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FEP na lata 2016-2020*[291], szacuje się dalszy wzrost deficytu FEP. Saldo roczne[292] (ujemne[293]) według prognoz ma wynieść[294] w 2016 r. – 290 mln zł, w 2017 r. – 433 mln zł, w 2018 r. – 593 mln zł, w 2019 r. – 768 mln zł, w 2020 r. – 950 mln zł, co w porównaniu z 2016 r. oznacza wzrost w 2017 r. o 49,3%, w 2018 r. – o 104,5%, w 2019 r. – o 164,8%, a w 2020 r. – o 227,6%.

Wpływy składkowe FEP mają wzrosnąć z 246 mln zł w 2016 r. do 309 mln zł w 2020 r. (o 25,6%), natomiast wydatki z 536 mln zł w 2016 r. do 1.259 mln zł w 2020 r. (o 134,9%).

(akta kontroli str. 2234-2308, 3483-3499)

4.3. Wykonanie zadań

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 301.153 tys. zł z planowanych w ustawie budżetowej 325.489 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 ściągalności składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 99%. Osiągnięta wartość miernika wyniosła 100,8%, tj. o 1,8 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. 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 2014 r. wartość miernika wyniosła 0,0%.

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 2014 r. wydatki zrealizowano w 100% planu.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2490-2496)

---

[289] Ulokowanych w papierach wartościowych lub na rachunkach bankowych.

[290] Przyjętym w ustawie budżetowej na 2015 r. z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 153).

[291] Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, listopad 2014 r.

[292] Różnica wpływów i wydatków, wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności Funduszu.

[293] W kwotach nominalnych.

[294] Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS dokonał również prognozy w wariancie nr 2 *pesymistycznym* oraz wariancie nr 3 *optymistycznym*.

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

(akta kontroli str. 234, 2230-2233, 2234-2308)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Po raz pierwszy w działalności Funduszu koszty przekroczyły przychody, powodując konieczność skorzystania z nadwyżki zgromadzonych środków w latach ubiegłych. Niedobór środków na wypłatę świadczeń będzie wymagał w latach przyszłych wsparcia dotacją z budżetu państwa.

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

Opis stanu faktycznego

Kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego FEP: Rb-33, Rb-40, Rb-BZ2 oraz sprawozdania za IV kwartał o stanie należności i zobowiązań[295] 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 terminach[296].

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań.

(akta kontroli str. 2309-2389, 2402-2453, 3102-3122)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

6. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Opinia biegłego rewidenta nt. sprawozdania finansowego FEP za 2013 r.

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego FEP za 2013 r., sporządzonej 14 maja 2014 r. stwierdził, iż *sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r., zostało sporządzone, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, 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. 4775-4815)

Organizacja systemu rachunkowości

Dla FEP została opracowana i zatwierdzona przez Zarząd ZUS do stosowania polityka (zasady) rachunkowości[297]. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów[298]. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Do prowadzenia rachunkowości wykorzystywany był system informatyczny *mySAP ERP* z 2010 r.

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.

---

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

296 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).

297 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).

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

System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowaniem) sprawozdań budżetowych.

Księgi rachunkowe FEP prowadzone są w ramach jednostek samobilansujących się, którymi są oddziały Zakładu oraz komórka Centrali ewidencjonująca operację na szczeblu centralnym. Jednostki samobilansujące się prowadzą odrębną ewidencję księgową oraz sporządzają okresowe sprawozdania. Miejscem 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.

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

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. 3843-4059)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu faktycznego

Po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych w 2013 r. nie formułowano wniosków.

VI. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2014 r.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Uzasadnienie oceny

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu finansowego, a także uzyskanie stopy zwrotu z inwestycji z całego portfela aktywów FRD na poziomie wyższym, niż w roku poprzednim.

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania za IV kwartał 2014 r. o stanie należności i zobowiązań (Rb-N, Rb-Z i Rb-UN, Rb-UZ). Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków a także należności i zobowiązań 2014 r. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy (czynności) określone w aktach prawnych, regulacjach wewnętrznych i obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

W wyniku kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, ze księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące przychodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

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

Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu faktycznego

Projekt planu finansowego FRD na 2014 r. sporządzony został przez ZUS na podstawie założeń i wskaźników makroekonomicznych przekazanych przez Ministerstwo Finansów[299].

Przekazany przez Prezesa ZUS Ministrowi Finansów w dniu 14 sierpnia 2013 r.[300] projekt planu finansowego FRD sporządzono przy uwzględnieniu w dochodach, oprócz składki emerytalnej, wpływów z tytułu prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.

---

[299] W piśmie Ministerstwa Finansów z 29 lipca 2013 r. nr WU3/411/90/GRW/2013/ przekazano wstępną kwotę wydatków dla części 73. Oszacowane zostały przy założeniu, że świadczenia emerytalno-rentowe będą waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r., powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W piśmie przekazano również wskaźniki makroekonomiczne na lata 2013-2016.

Projekt zakładał:

- stan funduszu na początek roku – 17.553.214 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 17.527.225 tys. zł; należności – 25.996 tys. zł oraz zobowiązania – (minus) 31 tys. zł;
- przychody – 3.590.069 tys. zł, z tego: wpływy ze składek – 1.567.292 tys. zł; pozostałe przychody – 557.687 tys. zł; wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 1.465.090 tys. zł;
- koszty realizacji zadań (wydatki) – 1.445 tys. zł, z tego bieżące (własne) – 1.445 tys. zł;
- stan funduszu na koniec roku – 21.141.838 tys. zł, z tego: środki pieniężne – 24 tys. zł; ulokowane środki finansowe – 21.115.723 tys. zł; należności – 26.122 tys. zł oraz zobowiązania - (minus) 31 tys. zł.

(akta kontroli str. 2055-2216, 2497-2501)

Zarząd ZUS 12 września 2013 r.[301] przyjął projekt planu finansowego FRD (łącznie z planami finansowymi FUS i FEP) na rok 2014. Wprowadzone zmiany w planie FRD na 2014 r. dotyczyły:

- zwiększenia stanu funduszu na początek roku – o 493.025 tys. zł (z 17.553.214 tys. zł do 18.046.239 tys. zł), w pozycji ulokowane środki finansowe (z 17.527.225 tys. zł do 18.020.250 tys. zł);
- zwiększenia przychodów – o 1.780 tys. zł (z 3.590.069 tys. zł do 3.591.849 tys. zł), z tego: w pozycji wpływy ze składek – o 2.302 tys. zł (z 1.567.292 tys. zł do 1.569.594 tys. zł) oraz spadek w pozycji pozostałe przychody – o 522 tys. zł (z 557.687 tys. zł do 557.165 tys. zł);
- zwiększenia kosztów realizacji zadań (wydatków) – o 2.499.998 tys. zł (z 1.445 tys. zł do 2.501.443 tys. zł), z tego spadek o 2 tys. zł wydatków bieżących (własnych) oraz wzrost o 2.500.000 tys. zł na pokrycie niedoboru FUS[302];
- zmniejszenia stanu funduszu na koniec roku – o 2.005.193 tys. zł (z 21.141.838 tys. zł do 19.136.645 tys. zł), z tego spadek o 2.005.231 tys. zł w pozycji ulokowane środki finansowe (z 21.115.723 tys. zł do 19.110.492 oraz wzrost w pozycji należności o 38 tys. zł (z 26.122 tys. zł do 26.160 tys. zł).

Projekt planu finansowego FRD został 23 września 2013 r. pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS[303].

Wpływy z tytułu prywatyzacji mienia Skarbu Państwa określone zostały w wysokości 1.465.090 tys. zł.

W 2014 r. plan finansowy FRD nie był zmieniany.

(akta kontroli str. 2055-2216, 2497-2501)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

2. Stan Funduszu

Opis stanu faktycznego

A. Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2014 r. wynosił 17.656.483 tys. zł (97,8% planowanej kwoty oraz 107,2% stanu w dniu 1 stycznia 2013 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2013 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 158 tys. zł (658,3% i 124,4%);
- ulokowane środki finansowe – 17.638.003 tys. zł (97,9% i 107,2%);
- należności – 18.322 tys. zł (70,5% i 82,7%);
- zobowiązania (minus) – nie wystąpiły[304].

Stan środków pieniężnych na początek roku był wyższy od planowanego o 134 tys. zł, na skutek wpływu w ostatnim dniu 2013 r. środków z prywatyzacji mienia skarbu Państwa[305] na rachunek Funduszu oraz brak możliwości ich ulokowania na rynku międzybankowym[306].

---

300 Pismo nr 990900/0320/5/2013/2. Projekt planu finansowego FRD sporządzono przy uwzględnieniu w dochodach Funduszu wpływów z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa w latach 2013-2017 odpowiednio w kwotach 1.478.338 tys. zł, 465.090 tys. zł, 1.074.532 tys. zł, 904.798 tys. zł i 1.000.000 tys. zł.

301 Uchwała Nr 41 Zarządu ZUS.

302 Środki bezzwrotne.

303 Uchwała Nr 32/V/IV/2013.

304 Na początek 2013 r. wyniosły (minus) 31 tys. zł.

Mniejsze od planowanych należności wynikają z pobrania większej niż planowano zaliczki z tytułu przekazania części składek z ubezpieczenia emerytalnego do FRD.

B. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2014 r. wynosił 17.827.000 tys. zł (93,2% zaplanowanej kwoty oraz 101,0% stanu w dniu 31 grudnia 2013 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2013 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 2 tys. zł (8,3% i 1,3%);
- ulokowane środki finansowe[307] – 17.806.099 tys. zł (93,2% i 101,0%);
- należności[308] – 20.899 tys. zł (79,9% i 114,1%).

Na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania.

Przedstawione dane wskazują, że stan Funduszu w ciągu 2014 r. zwiększył się o 170.517 tys. zł (o 1%), z tego: ulokowane środki finansowe o 168.096 tys. zł (o 1%) oraz należności o 2.577 tys. zł (o 14,1 %). Zmniejszyły się natomiast środki pieniężne o 156 tys. zł (o 98,7%).

(akta kontroli str. 2217-2289, 2309-2389, 2460-2472, 2497-2501)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

3. Wykonanie przychodów Funduszu

3.1. Przychody

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. Fundusz osiągnął przychody w wysokości 2.671.789 tys. zł, tj. 74,4% zaplanowanej kwoty i 70,2% przychodów osiągniętych w 2013 r. (3.805.007 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2013 r. w nawiasach):

- wpływy ze składek – 1.564.571 tys. zł (99,7% i 104,5%);
- wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 400.345 tys. zł (27,3% i 23,2%)[309];
- wpływy z dywidend – 95.911 tys. zł (134,9% i 90,5%);
- pozostałe odsetki – 462.308 tys. zł (144% i 96,6%);
- wpływy z różnych dochodów – 148.654 tys. zł (90,1%)[310].

Z powyższych danych wynika, że przychody Funduszu były niższe o 25,6% od zaplanowanych. Podstawową przyczyną niższego wykonania planu było uzyskanie o 72,7% niższych przychodów z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Wyższe od zaplanowanych pozostałe przychody zostały osiągnięte dzięki realizacji strategii zarządzania aktywami FRD[311].

(akta kontroli str. 2217-2229, 2309-2389, 2460-2472, 2497-2501)

3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami i zarządzanie aktywami FRD

Wartość nominalna aktywów FRD na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła 17.332.424 tys. zł (według wyceny – 17.806.102 tys. zł), w tym:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – wartość nominalna 14.182.237 tys. zł (wg wyceny – 14.655.661 tys. zł);
- depozytu bankowe i bankowe papiery wartościowe – wartość nominalna 166.830 tys. zł (wg wyceny – 166.860 tys. zł);
- akcje zdematerializowane[312] o wartości 2.933.355 tys. zł;
- obligacje emitowane przez spółki publiczne[313] o wartości 50.000 tys. zł (wg wyceny – 50.223 tys. zł);

---

305 148 tys. zł.

306 Skrócenie sesji rozliczeniowych 31 grudnia 2013 r.

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

308 Będące wynikiem zaliczkowego przekazywania składek.

309 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 2014 r. niższa o 1.064.745 tys. zł od planowanej i o 1.322.258 tys. zł niższa od kwoty przekazanej w 2013 r.

310 W 2013 r. nie uzyskano z tego tytułu przychodów.

311 Wzrost o 34,9% wpływów z dywidend oraz o 44,0% wpływów z odsetek od papierów wartościowych i depozytów bankowych.

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

– środki na rachunkach FRD w bankach – 3 tys. zł.

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

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

Lokaty

W ramach środków FRD, Zakład w 2014 r. zawarł umowy na 476 terminowych lokat bankowych. Z ogólnej ich liczby, najwięcej było jednodniowych (324), trzydniowych (82) i siedmiodniowych (18). Kwoty lokat wynosiły od 530 tys. zł do 500.000 tys. zł[314], z oprocentowaniem w skali rocznej od 1,30% do 3,80%. Dokonano lokat na łączną kwotę 131.170.640 tys. zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 40.949 tys. zł. Dla porównania należy podać, że w 2013 r. zawarto 387 terminowych lokat bankowych na kwotę 65.099.740 tys. zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 13.381 tys. zł.

Stopa zwrotu z inwestycji aktywów

Stopa zwrotu z inwestycji z całego portfela aktywów Funduszu wyniosła w 2014 r. 4,03%, w tym: portfela akcji – 1,91%, a pozostałych aktywów – 4,44%. Dla porównania należy podać, że w 2013 r. wynosiła 3,01%, w tym z portfela akcji – 4,49%, a pozostałych aktywów – 2,60%.

Stopa zwrotu wypracowana w 2014 r. z akcyjnej części portfela FRD wyniosła 1,91% i była niższa od stopy wypracowanej w roku poprzednim o 2,58 pkt procentowego. Zmniejszenie rentowności portfela akcji FRD wynika z kształtowania się kursów akcji na GPW.

Zgodnie z celem prowadzonej polityki inwestycyjnej, jakim jest osiągnięcie maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności lokowanych środków finansowych, w 2014 r. w portfelu FRD przeważały skarbowe papiery wartościowe. Udział obligacji skarbowych w aktywach FRD na koniec 2014 r. wyniósł 82,3% i w porównaniu z 2013 r. był niższy o 3,2 pkt procentowego. Natomiast udział akcji wyniósł 16,5%, tj. o 2 pkt procentowe więcej, niż w 2013 r. Osiągnięte w części akcyjnej wyniki pozwoliły na uplasowanie się FRD na 5 miejscu pośród 54 funduszy inwestycyjnych akcji.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FRD dotrzymał obowiązujących w tym zakresie postanowień ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[315], a także przestrzegał wewnętrzne uregulowania ZUS.

(akta kontroli str. 231-238, 2497-2501, 2523-2532, 2593-2737)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

4. Wykonanie kosztów Funduszu

4.1. Koszty

W 2014 r. koszty Funduszu wyniosły 2.501.272 tys. zł, tj. 100,0% zaplanowanej kwoty i 95,4% wykonania w 2013 r. (2.620.888 tys. zł). Główną pozycją były środki przekazane do FUS[316] na rachunek Funduszu Emerytalnego – 2.500.000 tys. zł (100,0% zaplanowanej kwoty i 100,0% wykonania w 2013 r.). Ponadto wydatki bieżące (własne) wyniosły 1.272 tys. zł (88,1% zaplanowanej kwoty i 258,0% wykonania w 2013 r.), na które złożyły się koszty opłat biur maklerskich, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych i NBP oraz audytora zewnętrznego.

Niższy poziom wykonania wydatków bieżących wynikał, podobnie jak w latach ubiegłych, z mniejszej niż zakładano liczby transakcji zakupu i sprzedaży akcji notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych i ponoszonych z tego tytułu opłat.

(akta kontroli str. 2217-2229, 2309-2389, 2460-2472, 2497-2501)

---

[313] 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).

[314] Średnia kwota lokaty w 2014 r.: I kw. – 223.350 tys. zł, II kw. – 267.029 tys. zł, III kw. – 381.559 tys. zł, IV kw. – 105.957 tys. zł.

[315] Art. 63 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

[316] Jak wyżej – zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2c.

4.2. Wynik finansowy

Stan funduszu na koniec roku wyniósł 17.827.000 tys. zł i w porównaniu ze stanem na początek roku był wyższy o 170.517 tys. zł (o 1,0%). Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 2 tys. zł i w porównaniu ze stanem na 1 stycznia 2014 r. był niższy o 156 tys. zł, a ulokowane środki finansowe 17.806.099 tys. zł – wyższe o 168.096 tys. zł (o 1,0%).

Należności na koniec 2014 r. zwiększyły się, w porównaniu z początkiem roku, o 2.577 tys. zł (o 14,1%).

(akta kontroli str. 2217-2229, 2309-2389, 2460-2472, 2497-2501)

4.3. Wykonanie zadań

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

4.4. 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. 234, 2230-2233, 2234-2308)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

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

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania za IV kwartał 2014 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 terminie[317].

Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań.

(akta kontroli str. 3102-3122)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

6. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opinia biegłego rewidenta nt. sprawozdania finansowego FRD za 2013 r.

Opis stanu faktycznego

Niezależny biegły rewident, w opinii nt. sprawozdania finansowego FRD za 2013 r., sporządzonej 23 kwietnia 2014 r. stwierdził, iż *sprawozdanie przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r., zostało sporządzone, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, było zgodne z wpływającymi na jego treść przepisami prawa i postanowieniami statutu Funduszu.*

(akta kontroli str. 4775-4815)

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 wza-

[317] Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

jemnych 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. 4740-4742, 4759-4774)

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. 3843-4059)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

Opis stanu faktycznego

7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po kontroli wykonania planu finansowego FRD w 2013 r. nie formułowano wniosków.

VII. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[318] wnosi o:

- kontynuowanie działań skutkujących zmniejszeniem:
  - liczby dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS i kwot przez nich pobranych;
  - kwot przedawnień należności;
  - odsetek za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń.

[318] Dz. U z 2012 r., poz. 82 ze zm.

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2015 r.

Kontrolerzy: Tomasz Biczyk Gł. specjalista k.p. Stanisław Crzanowski Specjalista k.p. Artur Górecki Gł. specjalista k.p. Jacek Rupert Gł. specjalista k.p. Monika Kozjel St. inspektor k.p.	Dyrektor Departamentu Pracy Spraw Społecznych i Rodziny Jacek Szczerbiński