



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.001.05.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/001. Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wykonanie planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz wykonanie planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

1. Tomasz Biczuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/1/2017 z 04 stycznia 2017 r.
2. Stanisław Chrzanowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/6/2017 z 04 stycznia 2017 r.
3. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/3/2017 z 04 stycznia 2017 r.
4. Monika Koziół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/2/2017 z 04 stycznia 2017 r.
5. Jarosław Odachowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/04/2017 z 04 stycznia 2017 r.
6. Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/5/2017 z 04 stycznia 2017 r.

(akta kontroli str. 1-12)

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

Kierownik jednostki kontrolowanej Pani prof. Gertruda Uścińska Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od 12 lutego 2016 r.
(akta kontroli str. 15)

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

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016¹ w części 73 – ZUS. W ramach części 73 sfinansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, m.in.: dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, składki na ubezpieczenia społeczne, świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone Zakładowi do wypłaty, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej.

Zakres kontroli obejmował: analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych²; wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań za IV kw. 2016 r.; prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r.; nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych³ (dalej ufp).

Zrealizowane w 2016 r. dochody w części 73 – ZUS wyniosły 368.780 tys. zł (171,1% planu), a wydatki budżetu państwa 54.350.881 tys. zł (99,9% planu po zm.).

¹ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278, ze zm.).

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ⁴ wykonanie budżetu państwa w 2016 r. 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 54.350.881 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r., sporządzone przez dysponenta części 73⁵. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2016 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 budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸. Pozytywnie oceniono także skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2016 r. dochody w części 73 – ZUS wyniosły 368.780 tys. zł (171,1% planu). W porównaniu z 2015 r. (632.181 tys. zł) były one niższe o 263.401 tys. zł (o 41,7%). Uzyskanie wyższych dochodów w 2016 r. wynikało głównie z większej niż prognozowano liczby osób, których środki podlegały przekazaniu na dochody budżetu państwa, z tytułu utraty członkostwa w OFE.

W strukturze dochodów największy udział miały dochody w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 301.940 tys. zł (81,9% uzyskanych dochodów), które były wyższe od zaplanowanych o 150.334 tys. zł (o 99,2%). Główną pozycją w tym dziale były dochody w rozdziale 75303 *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* – 300.031 tys. zł. Były one wyższe od zaplanowanych o 150.031 tys. zł (o 100%). Kwota ta stanowiła zwrot do budżetu państwa środków wycofanych z OFE z tytułu wykreślenia wpisu o członkostwie⁹ dla osób, którym przyznano wcześniejszą emeryturę¹⁰. Znaczny wzrost dochodów wynikał z większej od zaplanowanej liczby osób, których środki podlegały przekazaniu na dochody budżetu państwa z ww. tytułu oraz z większej niż zakładano przeciętnej kwoty zwrotu tych środków. Dochody uzyskane w rozdziale 75313 *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS* wyniosły 1.878 tys. zł i były wyższe o 297 tys. zł (o 18,8%) od zaplanowanych.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., NIK stosuje oceny: pozytywną i negatywną. Gdy nie zostaną spełnione kryteria dla oceny pozytywnej lub negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁵ 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. 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁷ Oprócz sprawozdań Rb-Z za II i III kwartał, dla których sporządzono korekty. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁹ W związku z realizacją art. 111a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 291 ze zm.).

¹⁰ Na podstawie art. 46 i art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.).

Dochody w tym rozdziale pochodziły głównie ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wraz z należnymi od nich odsetkami (np. rent socjalnych, zasiłków, świadczeń przedemerytalnych, świadczeń rodzinnych).

W dziale 852 *Pomoc społeczna* dochody wyniosły 60.731 tys. zł (w 2015 r. – 59.639 tys. zł) i były wyższe od kwoty zaplanowanej o 1.554 tys. zł (o 2,6%). Zostały zrealizowane głównie w rozdziale 85234 *Fundusz Alimentacyjny w likwidacji* w kwocie 60.722 tys. zł (w 2015 r. – 59.606 tys. zł)¹¹.

Ponadto uzyskano dochody w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w kwocie 6.109 tys. zł (w 2015 r. – 5.631 tys. zł), które były wyższe od zaplanowanych o 1.382 tys. zł (o 29,2%). Dochody w tym dziale zostały zrealizowane w rozdziale 85347 *Renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne* – 5.862 tys. zł oraz w rozdziale 85395 *Pozostała działalność* – 247 tys. zł i pochodziły głównie ze zwrotów nienależnie pobranych świadczeń wraz z należnymi od nich odsetkami (rent socjalnych, zasiłków, świadczeń przedemerytalnych, jednorazowych dodatków i zapomóg pieniężnych wypłacanych przez ZUS).

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6313-6332)

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

2. Wydatki budżetu państwa

Minister Finansów, decyzją z 24 lutego 2016 r.¹² w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2016, ze środków budżetu państwa pochodzących z rezerwy celowej, zwiększył o 997.675 tys. zł plan wydatków w części 73 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdział 85395 – *Pozostała działalność*. Środki zostały przeznaczone na wypłatę jednorazowych dodatków pieniężnych dla emerytów i rencistów i innych osób uprawnionych do tych dodatków¹³.

W związku z przewidywanymi oszczędnościami w części 73, w dniu 23 listopada 2016 r.¹⁴, Zarząd ZUS podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków na kwotę 420.000 tys. zł w następujących działach klasyfikacji budżetowej: 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (310.000 tys. zł, w związku z niższą niż zakładano liczbą osób pobierających świadczenia wypłacane przez ZUS); 851 *Ochrona zdrowia* (5.000 tys. zł, w związku z niższą niż planowano liczbą osób, za które opłacone były składki); 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (105.000 tys. zł, wskutek niższej waloryzacji świadczeń oraz mniejszej niż planowano liczby osób pobierających świadczenia, a także niższej kwoty wypłaconych jednorazowych dodatków pieniężnych).

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6313-6332)

2.1. Realizacja wydatków budżetu państwa

1. Poniesione w 2016 r. wydatki wyniosły 54.350.881 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu z 2015 r. były wyższe o 4.010.477 tys. zł (o 8,0%), głównie z uwagi na zwiększenie kwoty dotacji dla FUS na uzupełnienie niedoboru środków.

W strukturze wydatków największy udział (93,4%) miały wydatki w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 50.759.272 tys. zł i były wyższe o 3.066.256 tys. zł (6,4%) od poniesionych w 2015 r. oraz wydatki w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w wysokości 3.405.910 tys. zł, które stanowiły 6,3% ogółu wydatków i były wyższe od poniesionych w 2015 r. o 948.391 tys. zł (38,6%) - w związku z wypłatą jednorazowego dodatku pieniężnego.

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

¹¹ Art. 63 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016, poz.1518, ze zm.). Prezes ZUS prowadzi od 1 maja 2004 r. likwidację Funduszu Alimentacyjnego. Likwidator egzekwuje należności i reguluje zobowiązania funduszu powstałe przed rozpoczęciem likwidacji. Stosownie do art. 69 ust. 1, środki uzyskane w wyniku likwidacji podlegają przekazaniu na dochody budżetu państwa po zakończeniu każdego roku budżetowego (do 31 marca).

¹² Na wniosek Prezesa ZUS z 23 lutego 2016 r. nr 990900/323/21/2016, UNP:2016-00059264 o uruchomienie rezerwy celowej – poz.80.

¹³ Na podstawie ustawy z 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. (Dz. U. poz. 188).

¹⁴ Uchwała nr 43.

- a) dotację do FUS (rozdział 75303) – 44.847.768 tys. zł (100%) - uzupełnienie niedoboru środków na wypłatę świadczeń,
- b) składki na ubezpieczenia społeczne (rozdział 75309) – 2.862.432 tys. zł (99,0%),
- c) dotację do FEP (rozdział 75310) – 249.551 tys. zł (100%) - uzupełnienie niedoboru środków na wypłatę świadczeń,
- d) świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone ZUS do wypłaty (rozdział 75313) – 2.799.043 tys. zł (99,2%) – wydatki na świadczenia (renty dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczenia emerytalno-rentowe dla kombatantów, renty rodzinne po inwalidach wojennych, wojskowych i kombatantach, ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie, ekwiwalent pieniężny za deputat węglowy dla emerytów i rencistów kolejowych, świadczenia pieniężne dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej) oraz wynagrodzenie dla ZUS,
- e) pozostała działalność (rozdział 75395) – 478 tys. zł (91,0%) - renty odszkodowawcze wypłacane przez Zakład osobom poszkodowanym przez żołnierzy wojsk Federacji Rosyjskiej.

Wydatki w dziale 851 *Ochrona zdrowia* wyniosły w 2016 r. 185.699 tys. zł (98,6% planu po zmianach) i obejmowały składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym.

W dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wydatki wyniosły 3.405.910 tys. zł (99,5% planu po zmianach) i były wyższe o 948.391 tys. zł (o 38,6%) od wydatków poniesionych w 2015 r. – w związku z wypłatą jednorazowych dodatków pieniężnych dla niektórych emerytów i rencistów i innych osób uprawnionych do tych dodatków. Wydatki w tym dziale, poza wypłatą ww. jednorazowych dodatków pieniężnych (904.206 tys. zł), dotyczyły: refundacji ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu ubezpieczenia OC i AC (rozdział 85335) – 287 tys. zł; wypłaty rent socjalnych (rozdział 85347) – 2.501.417 tys. zł.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6313-6332)

2. Dotację udzieloną ze środków cz. 73 - ZUS w wysokości 45.097.319 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na uzupełnienie środków FUS (44.847.768 tys. zł) i FEP (249.551 tys. zł), w celu zapewnienia wypłaty świadczeń.

Ponadto wykorzystano dotację na zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty ZUS w kwocie 21.713 tys. zł (rozdział 75313 – *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS*), co stanowiło 96,7% planu po zmianach i 64.302 tys. zł (rozdział 85347 – *Renta socjalna oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne*), tj. 98,9% kwoty planowanej¹⁵.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6313-6332)

2.2. Wykonanie wydatków w układzie zadaniowym

Wydatki w części 73 w 2016 r. podzielono na wydatki związane z finansowaniem systemu ubezpieczenia społecznego i systemu zaopatrzenia społecznego – funkcja 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz związane z finansowaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne - funkcja 20. *Zdrowie*. Odstąpiono od zdefiniowania mierników w części 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, realizowanych w ramach podzadania 13.2.1., 13.2.2. oraz 20.1.3. i wydzielonych w nich działań¹⁶, w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 955, ze zm.) – załącznik nr 49 *Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 r.*

1. Celami zadania 13.2. *Świadczenia społeczne*, na które zaplanowano środki w kwocie 54.231.516 tys. zł, było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego, jak również zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby zamieszkałe w

¹⁵ Art. 71 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) stanowi, że Prezes ZUS wykonuje zadania powierzone na podstawie innych ustaw odpłatnie, na zasadach określonych w przepisach lub w umowach, albo w porozumieniach zawartych z jednostkami zlecającymi.

¹⁶ W trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 955, ze zm.) – załącznik nr 49 *Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 r.*

państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia społecznego z polskim systemem.

Założono, że powyższe cele zostaną osiągnięte przez realizację trzech działań przypisanych do podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*¹⁷ i dwóch działań przypisanych do podzadania 13.2.2. *Świadczenia zlecone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*¹⁸.

Na realizację podzadania 13.2.1., którego celem była terminowa realizacja świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego zaplanowano 47.988.594 tys. zł. W 2016 r. na świadczenia należne z ubezpieczenia społecznego wydatkowano kwotę 47.959.751 tys. zł (99,9% planu po zm.).

Podzadanie to było realizowane przez następujące działania:

- a) 13.2.1.5. *Zapewnienie wypłacalności świadczeń z FUS* – celem było utrzymanie zdolności FUS do wypłaty świadczeń, wydatkowano 100% planowanej kwoty (tj.:44.847.768 tys. zł);
- b) 13.2.1.6. *Zapewnienie wypłacalności świadczeń z FEP* – celem było utrzymanie zdolności FEP do wypłaty świadczeń, wydatkowano 100% (tj. 249.551 tys. zł);
- c) 13.2.1.7. *Oplacanie składek na ubezpieczenia społeczne z budżetu państwa za osoby uprawnione* – celem było zapewnienie prawa do świadczeń należnych z FUS poprzez finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne, wydatkowano 2.862.432 tys. zł (99,0% planu po zm.).

Na realizację podzadania 13.2.2., którego celem była terminowa i prawidłowa wypłata świadczeń zleconych, zaplanowano kwotę 6.242.922 tys. zł. Na realizację tego podzadania wydatkowano 6.205.430 tys. zł (99,4% planu po zmianach). Założono, iż podzadanie to będzie realizowane przez następujące działania:

- a) 13.2.2.1. *Świadczenia finansowane z budżetu państwa* – celem było zapewnienie środków należnych osobom uprawnionym, wydatkowano 6.119.415 tys. zł (99,4%);
- b) 13.2.2.2. *Koordinacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń, ich wysokości i wypłaty* – celem było zapewnienie wypłaty finansowanych z budżetu państwa świadczeń zleconych ZUS do realizacji, wydatkowano 86.016 tys. zł (98,3%).

2. W ramach funkcji 20 *Zdrowie* realizowano zadanie 20.1. *System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*. Na realizację zadania, na które przewidziano środki w kwocie 188.343 tys. zł, wyodrębniono podzadanie¹⁹ 20.1.3. *Oplacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione*. Celem tego podzadania było objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym osób, którym składki finansowane były z budżetu państwa. Na realizację podzadania wydatkowano 185.699 tys. zł (98,6%).

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6313-6332)

2.3. Monitoring wykonania budżetu państwa oraz wydatków w układzie zadaniowym

Przebieg wykonania budżetu państwa w części 73 był na bieżąco monitorowany przez dysponenta (ZUS), w tym także w układzie zadaniowym. Na podstawie m.in. posiadanej ewidencji finansowo-księgowej oraz danych statystycznych dokonywano bieżącej oceny stopnia realizacji planu, kwoty wydatkowanych środków, a także identyfikowano przyczyny odchyłeń oraz podejmowano działania interwencyjne.

(akta kontroli str. 6313-6332)

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

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

¹⁷ 13.2.1.5. Wypłacalność świadczeń z FUS, 13.2.1.6. Wypłacalność świadczeń z FEP, 13.2.1.7. Oplacanie składek na ubezpieczenia społeczne z budżetu państwa za osoby uprawnione.

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

¹⁹ Działanie 20.1.3.1 Oplacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Prezes ZUS jest dysponentem głównym części 73²⁰. Zakład przekazał do Ministerstwa Finansów roczne sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 i roczne sprawozdanie Rb-BZ²¹ w obowiązujących terminach. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków w 2016 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 368.779,3 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wykazane wydatki w kwocie 54.350.880,2 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 2016 r. z Ministerstwa Finansów.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27, na koniec 2016 r. nie występowały należności pozostałe do zapłaty oraz nadpłaty. Ponadto, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28 nie występowały zobowiązania i wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 r.

Do czasu zakończenia kontroli nie dokonywano korekt sprawozdań.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

III. Wykonanie w 2016 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena realizacji *Planu finansowego ZUS na rok 2016*. Zakład w 2016 r. realizował zadania dotyczące świadczeń społecznych oraz dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Zakres kontroli obejmował: wykonanie planu przychodów/dochodów i kosztów/wydatków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami ZUS; prawidłowość ksiąg rachunkowych za 2016 r.; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. oraz prawidłowość i rzetelność sporządzenia tych sprawozdań; realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

W 2016 r. w ramach *Planu rzeczowo-finansowego ZUS na rok 2016*, Zakład zrealizował przychody w wysokości 4.229.049 tys. zł (100,8% planu) i koszty w wysokości 4.108.649 tys. zł (92,1 %) uzyskując dodatni wynik finansowy w wysokości 120.401 tys. zł.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2016 r. *Planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2016*.

Uzasadnienie
oceny

W wyniku kontroli 51,3% zrealizowanych kosztów²² stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zarząd ZUS sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem *Planu*, nie mniej jednak zastrzeżenia dotyczą wzrostu: liczby dłużników i kwoty zadłużenia z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z FUS i z budżetu państwa, kwoty przedawnionych należności, a tym samym niezrealizowania w tej części wniosku NIK, przedstawionego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Zastrzeżenia NIK dotyczą również, jakości orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS. Mimo działań podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w 2016 r., podobnie jak w roku poprzednim, na wysokim poziomie utrzymuje się

²⁰ W części 73 nie występują dysponenci II i III stopnia.

²¹ 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 2016 r. poz. 1015, ze zm.), w formie dokumentu elektronicznego przez Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Roczne sprawozdanie Rb-BZ-1 przekazano w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

²² Próba 333.505 tys. zł – bez kosztów wynagrodzeń i ubezpieczeń.

odsetek wyroków sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, w sprawie odwołań ubezpieczonych od orzeczeń komisji lekarskich ZUS, wydanych na korzyść skarżącego.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez Zakład, w tym sprawozdania kwartalne Rb-40, Rb-N, Rb-Z (za I, II, III i IV kwartał) i Rb-UN. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań oddziałów i Centrali ZUS oraz na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Dla sprawozdania Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału sporządzono korektę w dniu 2 marca 2017 r. uwzględniającą otrzymane po terminie sporządzania sprawozdania Rb-N dokumenty dotyczące należności za grudzień 2016 r.²³.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzania sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi zależności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują prawidłowy obraz przychodów, kosztów a także należności i zobowiązań 2016 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (z wyjątkiem sprawozdania Rb-N za IV kw., które wymagało korekty) a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2016 r. podano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza m.in. w zakresie: realizacji umowy na opracowanie koncepcji rozbudowy i wdrożenia funkcjonalności jednego z systemów IT; przygotowania i realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy i usługi IT; nieplanowanego ograniczenia zasobów środowiska przedprodukcyjnego; braku skutecznych narzędzi do reagowania na incydenty środowiska teleinformatycznego; przestrzegania przepisów prawa i procedur wewnętrznych.

NIK zauważa, że w ZUS w 2015 r. również w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, a zastrzeżenia Prezesa ZUS dotyczyły głównie braku sprawowania przez Zakład właściwego nadzoru nad kluczowymi procesami informatyzacji ZUS, w szczególności realizowanej umowy utrzymaniowej KSI ZUS, w tym deficytu budżetu tej umowy oraz uruchomionego w październiku 2015 roku postępowania na nową umowę utrzymaniową KSI. Zdaniem NIK należy kontynuować działania naprawcze w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w ZUS.

Wyniki kontroli

1. Wykonanie przychodów Zakładu i Centrali ZUS

1.1. Wysokość i struktura przychodów Zakładu

Zakład w 2016 r. zrealizował przychody wyższe w stosunku do zaplanowanych i wyższe niż w 2015 r. Przychody Zakładu wyniosły ogółem 4.229.049 tys. zł (100,8% planu), z czego przychody planowane w wysokości 4.192.102 tys. zł (99,9% planu) i przychody nieplanowane – 36.947 tys. zł. Uzyskane przychody ogółem były wyższe o 102.619 tys. zł (o 2,5%) w stosunku do uzyskanych w 2015 r. Główną pozycję przychodów stanowił odpis z FUS na działalność Zakładu, który zgodnie z ustawą budżetową wyniósł 3.573.000 tys. zł (84,5% przychodów) i był wyższy o 143.000 tys. zł niż w 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

²³ Departament Finansów Zakładu odpowiedzialny za sporządzenia sprawozdania Rb-N otrzymał w dniu 23 lutego 2017 r., tj. po terminie sporządzania sprawozdania z:

- Departamentu Ubezpieczeń i Składek, raport o zidentyfikowanych składkach zdrowotnych, na podstawie którego zaksięgowano naliczoną ostateczną kwotę prowizji za grudzień 2016 r. za pobór i przekazywanie składki na ubezpieczenie zdrowotne. W wyniku tego zmieniły się rozrachunki z Narodowym Funduszem Zdrowia w pozycji N5.3. sprawozdania Rb-N z 13.647.073,98 zł na 14.988.817,73 zł, tj. o 1.341.743,75 zł;
- Oddziału ZUS w Olsztynie prośbę o otwarcie okresu, w celu zaksięgowania rachunku korygującego, dot. rozliczenia kosztów zużycia wody i kosztów centralnego ogrzewania za 2016 r. Rachunek korygujący nr 7/1M/2017 wpłynął do kancelarii Oddziału w Olsztynie w dniu 17 lutego 2017 r. W wyniku korekty zwiększyły się pozostałe należności z tytułu dostaw towarów i usług w pozycji N5.1 sprawozdania z 4.671.033,86 zł do 4.691.283,83 zł, tj. o 20.249,97 zł.

W konsekwencji tych zmian zwiększono w pozycji N5 sprawozdania *pozostałe należności* o kwotę 1.361.993,72 zł.

Przychody związane z obsługą zadań zleconych w 2016 r. wyniosły 434.193 tys. zł (tj. 95,6% planu) i stanowiły 10,3% przychodów ogółem. W 2015 r. przychody te wyniosły 467.075 tys. zł (109,9% planu) i stanowiły 11,3% przychodów ogółem. Na spadek przychodów, w porównaniu z 2015 r. o 32.882 tys. zł (o 7,0%), wpłynęły niższe przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty (w szczególności obsługa pozostałych świadczeń).

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 200.545 tys. zł (101,1% planu). W porównaniu z 2015 r. przychody uzyskane z tego tytułu były wyższe o 10.066 tys. zł (o 5,3%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na: ubezpieczenie zdrowotne – 133.068 tys. zł (66,4%); Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 54.827 tys. zł (27,3%) i otwartych funduszy emerytalnych – 12.649 tys. zł (6,3%).

W 2016 r. Zakład uzyskał przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty w kwocie ogółem 233.648 tys. zł (91,3% planu). W porównaniu z 2015 r. przychody uzyskane z tego tytułu były niższe o 42.948 tys. zł (o 15,5%). Dominującym źródłem przychodów uzyskanych w tej grupie były przychody z tytułu obsługi pozostałych świadczeń, które wyniosły 103.004 tys. zł (86,9% planu). Na ich realizację wpływ miały m.in. przychody uzyskane z tytułu udzielania informacji komornikom, które zmalały r/r o ponad 32 %.

Ponadto uzyskano przychody z tytułu obsługi: rent socjalnych – 64.337 tys. zł (98,9% planu); wypłat zasiłków i świadczeń przedemerytalnych – 27.215 tys. zł (84,7% planu); świadczeń na rzecz kombatanów – 23.702 tys. zł (97,3% planu); świadczeń tzw. *zbiegowych* realizowanych przez KRUS – 15.390 tys. zł (97,7% planu).

Przychody finansowe w 2016 r. wyniosły 27.460 tys. zł (90,3% planu), w tym planowane 27.438 tys. zł. Złożyły się na nie głównie odsetki, z czego 11.385 tys. zł od środków na rachunkach bieżących i rachunkach bankowych lokat krótkoterminowych, 5.792 tys. zł uzyskane (wycofane) od OFE i 5.554 tys. zł od długoterminowych papierów wartościowych.

Na pozostałe przychody w kwocie 191.769 tys. zł (140,4% planu) składały się przychody planowane – 154.844 tys. zł oraz nieplanowane – 36.925 tys. zł. Na pozostałe przychody planowane złożyły się głównie: przychody z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych (84.445 tys. zł), wynagrodzenie za terminowe wpłacanie podatku (46.657 tys. zł), zwrot zasądzonych kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego (6.012 tys. zł), a także otrzymane odszkodowania, kary i grzywny od osób fizycznych i prawnych (5.698 tys. zł). Pozostałe przychody nieplanowane (36.925 tys. zł) zostały uzyskane z tytułu rozliczeń wewnętrznych środków europejskich otrzymanych w latach poprzednich, w związku z realizacją projektów z udziałem środków unijnych (36.652 tys. zł) oraz z wpływów uzyskanych z tytułu zdarzeń losowych o charakterze nadzwyczajnym (273 tys. zł). W 2016 r. rozwiązane zostały także rezerwy (146.531 tys. zł) na nagrody jubileuszowe, postępowania sądowe, niewykorzystane urlopy pracownicze oraz dokonane zostały odpisy aktualizujące wartość inwestycji – 2.250 tys. zł. Zdarzenia te znalazły odzwierciedlenie w przychodach ogółem Zakładu, natomiast jako pozycje memoriałowe nie spowodowały wpływu środków pieniężnych.

(akta kontroli str. 1972-1973, 2103-2139, 3620-3649, 3739-3750)

1.2. Realizacja przychodów Centrali Zakładu

Przychody Centrali ZUS zrealizowane zostały w kwocie 785.909 tys. zł²⁴. W stosunku do 2015 r. były one wyższe o 15.002 tys. zł (19,5%). Podstawowym źródłem przychodów w 2016 r. był odpis z FUS na pokrycie kosztów działalności Centrali, w części jej przydzielonej – 744.515 tys. zł (94,7% przychodów) oraz przychody nieplanowane – 41.045 tys. zł.

Realizacja planowanych²⁵ przychodów (286 tys. zł) wyniosła 348 tys. zł (121,9% planu). Ponadto w Centrali, oprócz przypisu z FUS, uzyskano następujące przychody nieplanowane: przychody

²⁴ Wraz z odpisem z FUS dla Centrali ZUS.

²⁵ M.in. dzierżawa oraz najem budynków i lokali (149 tys. zł), sprzedaż nadmiernych zapasów, złomu makulatury (84 tys. zł), sprzedaż pozostałych usług np. transportowych (49 tys. zł), wynagrodzenie za terminowe wpłacanie podatku (36 tys. zł).

finansowe – 40 tys. zł, inne przychody operacyjne – 4.494 tys. zł oraz rozliczenia wewnętrzne związane z realizacją w latach poprzednich projektów unijnych – 36.511 tys. zł.

(akta kontroli str. 3727-3728, 3788)

1.3. Należności Zakładu

1.3.1. Należności

Na dzień 31 grudnia 2016 r. Zakład nie posiadał należności długoterminowych, podobnie jak w latach poprzednich. Należności krótkoterminowe wynosiły 120.886,0 tys. zł²⁶. W porównaniu ze stanem na koniec 2015 r. należności były niższe o 7.457,7 tys. zł (o 5,8%). Złożyły się na nie należności z tytułu dostaw i usług – 8.269,1 tys. zł; inne należności – 90.623,1 tys. zł, należności dochodzone na drodze sądowej – 21.955,1 tys. zł oraz z tytułu podatków, dotacji, ceł, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych świadczeń – 38,7 tys. zł. Na należności inne złożyły się głównie należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS – 62.817,8 tys. zł, należności od NFZ z tytułu kosztów poboru składki – 14.988,8 tys. zł oraz rozrachunki z FUS – 9.335,8 tys. zł. Należności krótkoterminowe o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy stanowiły 36,9% należności z tytułu dostaw i usług. Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan należności przeterminowanych wyniósł 71.752,6 tys. zł.

W 2016 roku w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych umorzono należności w wysokości 41.168 zł, w tym: 28.136 zł dotyczące należności, w głównej mierze z powodu bezskutecznych postępowań egzekucyjnych wobec dłużników. Decyzje o umorzeniu należności były podejmowane na podstawie postanowień o nieściągalności wydawanych przez komorników; 13.032 zł dotyczące umorzenia należności z powodu oddalenia powództwa przez Sąd.

W 2016 r. w Zakładzie nie dokonywano odraczania należności, natomiast rozłożono na raty należności w kwocie 3.553.316 zł.

(akta kontroli str. 2858-2862, 3751-3752)

Należności Centrali ZUS

Na dzień 31 grudnia 2016 r. w Centrali ZUS nie było należności długoterminowych, natomiast należności krótkoterminowe wynosiły 2.483,4 tys. zł²⁷. W porównaniu ze stanem na koniec 2015 r. należności były wyższe o 367,2 tys. zł (o 17,5%). Złożyły się na nie należności z tytułu dostaw i usług – 22,4 tys. zł; inne należności – 2.352,9 tys. zł, należności dochodzone na drodze sądowej – 106,7 tys. zł oraz z tytułu podatków, dotacji, ceł, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych świadczeń – 1,3 tys. zł. Na należności inne złożyły się głównie należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS – 1.604,0 tys. zł, należności od pracowników (m.in. udzielone zaliczki na podróże służbowe) – 42,5 tys. zł, roszczenia sporne powstałe z tytułu należności nieodzyskanych w trybie terminowej zapłaty i skierowane na drogę postępowania sądowego²⁸ – 106,7 tys. zł, pozostałe rozrachunki z odbiorcami z działalności operacyjnej, głównie należności z tytułu kar umownych, zasądzonych zwrotów kosztów zastępstwa procesowego – 706,4 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan należności przeterminowanych wyniósł 113,1 tys. zł. Należności przedawnione nie wystąpiły w księgach 2016 r. W Centrali ZUS w 2016 r. nie odroczone należności ani nie zostały one umorzone. Została rozłożona na raty w oparciu o zawartą umowę układu ratalnego należność firmy C (...) w kwocie 118,8 tys. zł tytułem kar umownych na 12 równych części. Firma C (...) wpłaciła 5 rat i ogłosiła upadłość. Wg danych z marca 2017 r. prowadzone było postępowanie układowe, które miało zostać poddane głosowaniu na zjeździe wierzycieli w dniu 21 kwietnia 2017 r. Centrala ZUS z pozostałą do spłaty kwotą wraz z odsetkami została zakwalifikowana do I grupy tzn. powinna otrzymać zwrot całej wierzytelności.

(akta kontroli str. 2725-2727, 2729-2754, 3791-3793)

1.3.2. Działania windykacyjne

W okresie objętym kontrolą komórki finansowo-księgowe Centrali ZUS prowadziły bieżący monitoring rozrachunków z kontrahentami. Po zaksięgowaniu wyciągów bankowych analizowano salda kontrahentów. W celu odzyskania należności podejmowano przewidziane prawem działania.

²⁶ W układzie bilansowym.

²⁷ J.w.

²⁸ Dla powyższych należności utworzono odpis aktualizujący w wysokości minus 106,7 tys. zł.

Przykładowo, w wyniku działań windykacyjnych podjętych w styczniu 2017 r., wartość należności przeterminowanych zmniejszyła się o 110,4 tys. zł (o 97,6 %).

(akta kontroli str. 2859, 3751)

1.4. Gospodarowanie wolnymi środkami Zakładu

Wolne środki ZUS były w 2016 r. lokowane w terminowe lokaty bankowe oraz papiery skarbowe emitowane przez Skarb Państwa zgodnie z obowiązującą procedurą²⁹. Transakcji lokacyjnych dokonywano na podstawie rekomendacji wydawanych przez Komitet ds. aktywów finansowych³⁰.

Zestawienie lokat bankowych ze środków ZUS w 2016 r. zawiera 33 pozycje w 9 bankach. Kwoty lokat kształtowały się w granicach od 2,0 mln zł do 500 mln zł, oprocentowanie od 1,02% do 1,61%, okresy lokowania od jednodobowych do 33-dniowych (jedna lokata). Uzyskane odsetki od lokat wynosiły od 214 zł do 700,7 tys. zł, a liczba lokat w miesiącu wynosiła od 1 do 4. Z tytułu lokowania środków uzyskano odsetki w wysokości 6.189,5 tys. zł.

Departament Finansów Funduszy (DFF) Centrali ZUS przeprowadził kontrolę wszystkich 33 lokat z 2016 r. – nie wniesiono uwag.

(akta kontroli str. 2670-2722, 3739, 3740)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

2. Koszty działalności Zakładu i Centrali ZUS

2.1. Wykonanie kosztów działalności Zakładu

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. łączne koszty działalności bieżącej Zakładu (z amortyzacją) wyniosły 4.108.649 tys. zł, (92,1% planu). W porównaniu z 2015 r. koszty zwiększyły się o 105.127 tys. zł (o 2,6%). Struktura kosztów zasadniczo nie uległa zmianie w stosunku do 2015 r.

Największy udział w kosztach miały: wynagrodzenia (55,0%), usługi obce (20,5%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (11,6%), amortyzacja (8,4%) oraz materiały i energia (2,5%). Na koszty działalności Zakładu składały się m.in.:

1. Wynagrodzenia: wyniosły w 2016 r. ogółem 2.258.238 tys. zł (99,8% planu). W porównaniu z 2015 r. nastąpił wzrost kosztów wynagrodzeń o 140.018 tys. zł (o 6,6%). Na wynagrodzenia osobowe w 2016 r. wydatkowano 2.242.989 tys. zł, tj. o 137.369 tys. zł więcej niż w 2015 r.

Zakład właściwie wykonał postanowienia dotyczące wynagrodzeń i wynagrodzeń bezosobowych w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych. Na 2016 r. zaplanowano w uzgodnieniu z Ministrem Finansów środki wyższe w porównaniu z planem w ustawie budżetowej na rok 2016 i planu na 2016 r. nie przekroczone.

2. Koszty usług obcych, które wyniosły ogółem 844.114 tys. zł (84,3% planu) były niższe od kwoty zaplanowanej o 157.010 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. zmalały o 9.335 tys. zł (o 1,1%). Dominującymi były usługi związane z przetwarzaniem danych – 360.004 tys. zł (42,6%) oraz koszty usług pocztowych i bankowych – 264.760 tys. zł (31,4%). Niższe wykonanie planu w zakresie usług obcych dotyczyło m.in.:

- usług telekomunikacyjnych (69,0% planu); w związku z uzyskaniem korzystnych stawek opłat za korzystanie z łączu transmisyjnych oraz usługi telefonii komórkowej; szersze wykorzystanie przez pracowników innych środków komunikacji niż telefonia stacjonarna;
- usług pozostałych (75,3% planu); m.in. w związku z: wynegocjowaniem i podpisaniem przez jednostki ZUS korzystnych umów na usługi czystościowe, dozór i ochronę mienia, odprowadzanie ścieków oraz innych umów w zakresie usług obcych; zmianą na korzystniejsze dotychczasowych warunków umów najmu budynków, pomieszczeń i lokali; uzyskaniem korzystniejszych ofert od kontrahentów na usługi remontowe, konserwacyjne i serwisowe; rezygnacją z części zaplanowanych zadań w związku z brakiem uzasadnienia ich realizacji w obecnych warunkach funkcjonowania Zakładu; mniejszą liczbą skierowań wystawianych przez lekarzy orzeczników na dodatkowe badania specjalistyczne osób ubiegających się o świadczenie rentowe.

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

³⁰ Powołany zarządzeniem Nr 24 Prezesa ZUS z 30 marca 2015 r.

3. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia w 2016 r. wyniosły 475.274 tys. zł (93,6% planu). W porównaniu z 2015 r. koszty z tego tytułu zwiększyły się o 21.322 tys. zł (o 4,7%).

4. Koszty amortyzacji wyniosły 344.356 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. zmniejszyły się o 36.471 tys. zł (o 9,6%). Ich wysokość w 2016 r. była bezpośrednią konsekwencją poziomu realizacji planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych, który wykonano na poziomie 47,0%.

5. Koszty materiałów i energii w 2016 r. wyniosły 103.125 tys. zł (68,9% planu). Były niższe od planowanych o 46.655 tys. zł (o 31,1%). W porównaniu z 2015 r. zmniejszyły się o 6.078 tys. zł (o 5,6%). Dominujący wpływ na poziom tych kosztów w 2016 r. miały (tak jak i w latach poprzednich) koszty zużycia energii – 62.772 tys. zł (60,9%). W tym zakresie plan zrealizowano w 79,5%. Oszczędności uzyskano dzięki zawartej z firmą PGE S.A. umowie centralnej na dostawę energii elektrycznej oraz korzystnym warunkom atmosferycznym, skutkującym niższym zużyciem gazu oraz oleju opałowego i napędowego.

6. Podatki i opłaty wyniosły w 2016 r. 49.886 tys. zł (73,9% planu) i stanowiły 1,2% kosztów ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyły się o 3.507 tys. zł (o 6,6%). Dominujący wpływ na poziom wykonania planu miały głównie niższe od planowanych wpłaty dokonywane przez Zakład na rzecz PFRON (19.768 tys. zł, 39,6 % kosztów podatków i opłat, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił 3,35 i wzrósł r/r o 0,6) oraz opłaty ponoszone w związku z realizacją zadań działalności statutowej ZUS w kwocie 17.950 tys. zł (36,0% kosztów podatków i opłat). Niepełne wykonanie planu w zakresie podatków i opłat wynikało z ograniczonej możliwości precyzyjnego oszacowania i zaplanowania przede wszystkim kosztów opłat egzekucyjnych i komorniczych, które ponoszone są na rzecz organów egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 3620-3649, 3752-3754)

Utrzymywanie przez Zakład w 2016 r. środków na lokatach nie było przyczyną nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 2670, 3739)

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

2.2. Wykonanie kosztów działalności Centrali Zakładu

W 2016 r. zaplanowane koszty zrealizowano w kwocie 512.187,3 tys. zł, co stanowiło 85,7% planu po zmianach. Największymi pozycjami kosztów były: usługi informatyczne – 281.975,0 tys. zł (55,1% kosztów, plan wykonano w 92%), wynagrodzenia osobowe pracowników – 112.660,0 tys. zł (22% kosztów, plan wykonano w 106,9%), usługi remontowo-konserwacyjne urządzeń 28.032,1 tys. zł (5,5 % kosztów, plan wykonano w 57%), usługi pocztowe i bankowe – 27.214,0 tys. zł (5,3 % kosztów, plan wykonano w 93%), ubezpieczenia społeczne i inne narzuty na wynagrodzenia – 20.014,8 tys. zł (3,9% kosztów, plan wykonano w 98%), zużycie materiałów – 9.284,4 tys. zł (1,8 % kosztów, plan wykonano w 35%), inne usługi obce – 6.671,0 tys. zł (1,3% kosztów, wykonanie planu w 33%). W ramach planu finansowo-zadaniowego Centrali na 2016 r. największe kwoty zaplanowano dla Departamentu Zarządzania Systemami Informatycznymi – 366.102,2 tys. zł, plan po zmianach wynosił 335.960,8 tys. zł a koszty poniesione w 2016 r. – 313.095,2 tys. zł, w tym m.in. w ramach konta 425 – usługi informatyczne 281.975,0 tys. zł, na które składały się: usługi świadczone przez ZETO – 16.033,8 tys. zł, usługi związane z KSI – 164.176,1 tys. zł oraz pozostałe usługi informatyczne -101.765,1 tys. zł. Na koszty usług związanych z KSI składały się koszty w zakresie eksploatacji i utrzymania KSI w wysokości 157.432,5 tys. zł oraz koszty usług w zakresie EPWD (w tym rozwój PUE) w wysokości 1.496,2 tys. zł. Dla Departamentu Spraw Pracowniczych zaplanowano po zmianach 135.932,4 tys. zł, a koszty poniesione wyniosły 138.006,6 tys. zł, w tym m.in. konto 441 - wynagrodzenia osobowe 112.659,9 tys. zł. Wykonanie finansowe tych dwóch departamentów stanowiło 88,1% wykonania Centrali.

(akta kontroli str. 2756-2757, 2780-2851, 3789-3791)

Szczegółowym badaniem objęto koszty/wydatki w łącznej kwocie 391.490 tys. zł, tj. 51,3% kosztów/wydatków Centrali ZUS. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom/wydatkom kontrolowanej jednostki. Ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wraz ze

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

składnikami pochodnymi. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³¹) spośród 3.894 zapisów księgowych o łącznej wartości 601.092,6 tys. zł. Badaniem objęto 86 faktur na kwotę ogółem 368.840,4 tys. zł, w tym 29 faktur dotyczących wydatków majątkowych w wysokości 179.530,5 tys. zł tj. 48,7% ogółu wylosowanej próby. Próba zapisów księgowych dobranych celowo wyniosła 22.649,6 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty/wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponoszone koszty/wydatki były celowe i gospodarne.

(akta kontroli str. 3966-3969)

2.2.1. Realizacja umowy na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS z 9 października 2013 r. oraz Aneks nr 2 z 7 października 2016 r.

W 2016 r. kontynuowana była realizacja umowy nr 1035478 z 9 października 2013 r. na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS (tzw. umowa utrzymaniowa KSI), której wykonawcą jest spółka Asseco SA. Zgodnie z umową łączna wartość wynagrodzenia nie może przekroczyć³² 595.772.640 zł brutto³³.

Od 2013 r. do 7 października 2016 r. (podpisanie Aneksu nr 2)³⁴ wydatkowano 483.997.850 zł³⁵, tj. 81,2% środków przewidzianych w umowie utrzymaniowej. Koszty poniesione w 2016 r. wyniosły 156.918.879 zł.

ZUS w dniu 7 października 2016 r. zawarł Aneks nr 2 do umowy utrzymaniowej KSI. Głównym powodem wprowadzenia zmian było zmniejszenie deficytu budżetu umowy utrzymaniowej³⁶ oraz potrzeba zapewnienia ciągłości świadczenia usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS w sytuacji, gdy świadczenie usług w ramach nowej umowy³⁷ nie rozpocznie się po 9 października 2017 r. Wprowadzone zmiany Aneksem nr 2 polegają m.in. na:

- przedłużeniu okresu obowiązywania umowy utrzymaniowej KSI do 30 czerwca 2018 r.;
- zwiększeniu maksymalnego możliwego wynagrodzenia dla Asseco Poland SA o kwotę 90.000.000,00 zł brutto;
- obniżeniu cen za większość usług rozliczanych ryczałtowo o 10% w stosunku do dotychczasowych jednostkowych cen ryczałtowych;
- utworzeniu nowej kategorii usług, świadczonych na zasadzie *czas i materiały* oraz ustaleniu cen jednostkowych za te usługi na poziomie o 35% niższym niż ceny jednostkowe za świadczenie usług dodatkowych.

Ponadto, w celu zmniejszenia deficytu budżetu umowy utrzymaniowej, przejęto założenie o zleceniu tylko niezbędnych usług dodatkowych, wspierających realizację ustawowych obowiązków ZUS. Dokonano również przeglądu usług i wdrożono szereg zmian skutkujących ograniczeniem wynagrodzenia wykonawcy w kwocie około 1,1 mln zł miesięcznie. Zakład nadal prowadzi analizy w zakresie optymalizacji kosztów umowy. Obniżenia wynagrodzenia wykonawcy w ramach obecnie obowiązującej umowy wynoszą ponad 5.300 tys. zł. Wszystkie wady dotychczasowej umowy z 9 października 2013 r. są eliminowane w przygotowywanym projekcie nowej umowy utrzymaniowej. Dodatkowo Zakład podjął działania związane z przygotowaniem

³¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

³² Art. 12 ust. 11 umowy: zmiany umowy ani udzielane zlecenia nie mogą powodować wzrostu wartości usług świadczonych na podstawie umowy, określonej w art. 7 ust. 3.

³³ Środki na realizację umowy podzielono na budżety poszczególnych usług, tj.:

- usługi utrzymania – 381.752.640,00 zł,
- usługi dodatkowe oraz jednostkowe zgłoszenia usług serwisowych – 95.940.000,00 zł,
- usługa pełnienia funkcji integratora – 118.080.000,00 zł. Podstawowym zadaniem integratora jest ocena możliwości i wpływu wdrożenia w środowisku produkcyjnym produktów projektów realizowanych w ramach umów rozwojowych.

³⁴ Przed zawarciem Aneksu nr 2 umowa obowiązywała do 10 października 2017 r.

³⁵ Kwota uwzględnia faktury wystawione przez Wykonawcę do dnia podpisania Aneksu nr 2.

³⁶ Deficyt powodujący zakończenie świadczenia części usług przed końcem obowiązywania umowy, tj. usługi dodatkowe – październik 2016 r. oraz usługi wynagradzane ryczałtowo – maj 2017 r.

³⁷ Równocześnie prowadzone było postępowanie o zamówienie publiczne w celu zapewnienie ciągłości i jakości świadczenia usług utrzymania KSI w latach następnych (TZ/271/66/15).

standardów dla umów utrzymaniowych, szczególnie uwzględniających aspekty podejścia usługowego.

(akta kontroli str. 5544-5695; 5849-6004)

W 2016 r. ZUS zlecił 4 zewnętrznym podmiotom (ekspertom) dokonanie m.in. analizy i oceny realizacji umowy utrzymaniowej od dnia jej zawarcia, w tym wydatkowania środków finansowych na jej realizację, a także opinię w zakresie oceny możliwości świadczenia przez Asseco Poland S.A. usług w zakresie utrzymania EPWD na podstawie umowy utrzymaniowej.

Jeden z opiniujących ekspertów, w raporcie pn. *Wnioski z kontroli wykorzystania środków finansowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu umowy utrzymaniowej Kompleksowego Systemu Informatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* z dnia 16 czerwca 2016 r., odnośnie realizacji umowy utrzymaniowej KSI stwierdził m.in., że:

- nie funkcjonuje kontroling finansowy (DZI³⁸ zakłada, że funkcję tę realizuje DZU³⁹, który z kolei zakłada, że kontroling finansowy realizowany jest przez DZI). Zauważono, że problematyka kontrolingu finansowego ma charakter systemowy i może dotyczyć innych kluczowych projektów informatycznych ZUS – np. umowy rozwojowej;
- dyrektor Projektu ds. umowy utrzymaniowej KSI pełni jednocześnie funkcję wicedyrektora DZU, co jest niezasadne i stwarza ryzyko niewłaściwego wywiązywania się z obowiązków dyrektora Projektu;
- ZUS zna koszt każdej metryki wykonawcy, jednak jest to łączny koszt ogólny za cały okres prac w ramach danej metryki. Zakład nie zna struktury kosztów tej metryki, co powoduje niewłaściwą sytuację, w której po rezygnacji z części zadań w ramach danej metryki koszt wykonawcy nie ulega proporcjonalnemu obniżeniu.

Dostrzegając konieczność stałej kontroli najważniejszych umów zawartych przez Zakład z wykonawcami, w tym umowy utrzymaniowej KSI, od grudnia 2016 r. wprowadzony został dodatkowy mechanizm finansowego monitorowania wykorzystania środków z tej umowy. Obecnie monitorowanie odbywa się w cyklach miesięcznych lub częstszych.

Ze względu na zachowanie ciągłości działania w ramach obecnie obowiązującej umowy oraz toczące się postępowanie na utrzymanie KSI w latach następnych rekomendacja nie została wykorzystana. Docelowo, po zakończeniu procesu przetargowego, dyrektor Projektu zostanie umiejscowiony w innym departamencie Centrali ZUS.

Rekomendacja eksperta odnośnie kosztów metryk wykonawcy została wykorzystana przez ZUS przy ustalaniu treści Aneksu nr 2 do umowy utrzymaniowej KSI. W toku procedowania podjęto próbę podziału metryk na poszczególne składowe i na bazie tego ustalono zmiany w wynagrodzeniu. Zapisy obecnej umowy gwarantują możliwość rezygnacji ze wskazanych przez ZUS metryk lub rezygnacji ze wskazanego przez ZUS obszaru zadaniowego metryki. Doprecyzowanie struktury kosztów metryki planowane jest w nowej umowie utrzymaniowej KSI.

(akta kontroli str. 5544-5695)

2.2.2. Elektroniczna Platforma Wymiany Danych (EPWD)

Zakład do realizacji zadań wykorzystuje KSI ZUS, jedną z jego części jest EPWD. W 2012 r. ZUS podjął decyzję o wydzieleniu EPWD z KSI ZUS. Zakład w dniu 29 stycznia 2013 r. opublikował ogłoszenie w celu dokonania wyboru wykonawcy, w trybie przetargu ograniczonego⁴⁰, na *Rozbudowę i wdrożenie nowych funkcjonalności oraz utrzymanie i rozwój systemu Elektronicznej Platformy Wymiany Danych oraz budowę i utrzymanie Centralnego Rejestru Klientów Zakładu*. Do zakończenia kontroli Zakład nie dokonał wyboru wykonawcy usługi⁴¹.

W związku z brakiem rozstrzygnięcia powyższego postępowania o zamówienie publiczne, a tym samym nie zawarciem umowy dotyczącej utrzymania i rozwoju EPWD, poczynawszy od 2013 r.

³⁸ Departament Zarządzania Systemami Informatycznymi.

³⁹ Departament Zarządzania Usługami.

⁴⁰ Postępowanie nr TZ/370/76/12.

⁴¹ W dniu 26 lutego 2016 r. ZUS przekazał oferentom specyfikację istotnych warunków zamówienia, do której wniesionych zostało 6 odwołań do KIO. W wydanych wyrokach KIO: 2 odwołania częściowo uwzględniła, 2 – umorzyła z powodu wycofania odwołania, 2 oddaliła. W dniu 16 maja 2016 r. jeden z oferentów wniósł skargę do Sądu na wyrok KIO, częściowo uwzględniający odwołanie. W wyroku z dnia 19 grudnia 2016 r. Sąd uwzględnił zdecydowaną większość zarzutu skargi, nakazując ZUS zmienić SIWZ w sposób wskazany w sentencji wyroku. Zakład oczekiwał na uzasadnienie wyroku.

ZUS zlecał Asseco Poland S.A. wykonywanie czynności związanych z utrzymywaniem EPWD, w ramach tzw. usług dodatkowych na podstawie umowy nr 1035478 z dnia 9 października 2013 r. *na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* (umowa utrzymaniowa KSI).

W latach 2013-2016, w ramach realizacji umowy utrzymaniowej, na EPWD wydatkowano 45.388.968,00 zł, w tym w 2016 r. – 15.531.259,20 zł⁴².

W związku z wątpliwościami prawnymi dotyczącymi finansowania usług wsparcia w utrzymaniu EPWD z umowy utrzymaniowej KSI Zakład uzyskał opinie prawne od dwóch kancelarii prawnych. Uznano, że umowa utrzymaniowa KSI nie sprzeciwia się zleceniu na jej podstawie usług wsparcia w utrzymaniu EPWD⁴³.

Zakład planuje m.in. stopniowe przejmowanie części usług utrzymania EPWD oraz innych wybranych elementów KSI od wykonawcy przez zespół ZUS. W tym celu prowadzone są m.in. szkolenia i warsztaty dla zespołu ZUS.

W 2016 r. Zakład dokonał oszacowania kosztów finansowania EPWD w ramach umowy utrzymaniowej KSI. Według wyliczeń Zakładu, koszty związane z utrzymaniem EPWD⁴⁴ (w odniesieniu do powołanych metryk) pomniejszą ogólną kwotę kosztów umowy utrzymaniowej KSI o ok. 16 mln zł.

(akta kontroli str. 5544-5695)

2.2.3. Postępowanie w celu zapewnienie ciągłości i jakości świadczenia usług utrzymania KSI w latach następnych (TZ/271/66/15)

Dla zapewnienia dalszej ciągłości usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, a także realizując wniosek NIK, po kontroli przeprowadzonej w Centrali ZUS w 2014 r.⁴⁵, w sprawie *podjęcia działań zapewniających warunki do przeprowadzania w trybie konkurencyjnym postępowań na zakup usług informatycznych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemów emerytalno-rentowych*, Zakład w 2015 r. rozpoczął działania w celu dokonania wyboru wykonawcy tej usługi w latach 2017-2021⁴⁶, tj. m.in.:

- 25 września 2015 r. – publikacja ogłoszenia o przetargu nieograniczonym;
- 9 października 2015 r. – wpływ do ZUS odwołań od oferentów⁴⁷ na treść ogłoszenia o zamówieniu. Zakład dokonał modyfikacji ogłoszenia w zakresie warunków udziału w postępowaniu i opisu sposobu oceny spełnienia warunków udziału;
- 1 lutego 2016 r. – termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu⁴⁸. W toku oceny wniosków 2 oferentów wniosło odwołania na czynność odtajnienia dokumentów. KIO w wyrokach z dnia 13 kwietnia 2016 r.⁴⁹ oddaliło odwołania;
- 3 czerwca 2016 r. – zakończenie oceny wniosków oraz zakwalifikowanie wykonawców do II etapu postępowania. Jeden z oferentów wniosł odwołanie na zaniechanie odtajnienia dokumentów i ich nieudostępnienie. KIO postanowieniem z dnia 21 czerwca 2016 r.⁵⁰ umorzyło postępowanie w tej sprawie;
- na dzień zakończenia kontroli trwały prace Komisji nad Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia oraz nad zawarciem umów o poufności z wykonawcami zakwalifikowanymi do II etapu postępowania.

(akta kontroli str. 5220-5223)

⁴² 2013 r. – 2.500.147,20 zł; 2014 r. – 12.677.068,80 zł; 2015 r. – 14.680.492,80 zł.

⁴³ EPWD jest częścią KSI. W architekturze aplikacyjnej EPWD jest wskazany jako podsystem wspomagania obsługi spraw (10.4) składający się z czterech modułów: 10.4.1 - Moduł monitorowania spraw i aktywności i aktywności pracowników; 10.4.2 - Moduł automatyzacji obsługi dokumentów i spraw; 10.4.3 - Moduł obsługi kancelaryjnej dokumentów i spraw; 10.4.4 - Moduł dostępu EPWD do zasobów KSI.

⁴⁴ W odniesieniu do powołanych metryk.

⁴⁵ P/14/001 Stosowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustawowych procedur w odniesieniu do wybranych postępowań w obszarze zamówień publicznych na usługi informatyczne w latach 2010-2013.

⁴⁶ Postępowanie nr TZ/271/66/15.

⁴⁷ Odwołania złożyło 5 oferentów.

⁴⁸ Wnioski złożyło 4 oferentów.

⁴⁹ Wyrok KIO 453/16 i KIO 454/16.

⁵⁰ Postanowienie KIO 1033/16.

2.2.4. Zwiększenie bezpieczeństwa IT oraz skuteczności działania i efektywności wykorzystania zasobów w ZUS, poprzez dostosowanie Infrastruktury Techniczno-Systemowej Mainframe, umożliwiające wykorzystanie nowych funkcji DB2 V11 (TZ/271/76/15)

W wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego⁵¹, ZUS w dniu 13 kwietnia 2016 r. wybrał IBM Polska Sp. z o.o., jako wykonawcę usługi w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa IT oraz skuteczności działania i efektywności wykorzystania zasobów w ZUS, poprzez dostosowanie Infrastruktury Techniczno-Systemowej Mainframe, umożliwiające wykorzystanie nowych funkcji DB2 V11. IBM Polska Sp. z o.o. określiła w ofercie wartość wykonania usługi na kwotę 155.545.358,15 zł.

Zakład zlecił zewnętrznym podmiotom⁵² weryfikację ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie jego zgodności z ustawą Pzp. Ponadto Departament Kontroli Wewnętrznej przeprowadził kontrolę *Prawidłowość działania w zakresie utrzymania i modernizacji serwerów środowiska IBM Mainframe* w Departamencie Zarządzania Systemami Informatycznymi Centrali ZUS.

W wyniku powyższych badań ustalono m.in., że w toku postępowania doszło do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. Przejawiło się to połączeniem w jedno zamówienie przedmiotów, które odnoszą się do dwóch różnych segmentów rynku informatycznego, tj. dostaw sprzętu i usług migracji podsystemu IBM DB2. W postępowaniu doszło także do naruszenia art. 29 ust. 2 ustawy Pzp. Przejawiło się to w określeniu w siwz we wzorze umowy wymagań gwarancji i opieki serwisowej, odnoszącej się do zamawianego sprzętu, w sposób mogący utrudnić uczciwą konkurencję. Powyższe naruszenia dwóch przepisów ustawy Pzp uniemożliwiły innym wykonawcom ubieganie się o zamówienie publiczne. Takie zaś działanie miało niewątpliwie wpływ na wynik postępowania.

W dniu 28 czerwca 2016 r. ZUS złożył do Prokuratury Regionalnej w Warszawie Wydział ds. Przestępczości Finansowo-Skarbowej zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, polegającego na niedopełnieniu obowiązków i działania na szkodę interesu publicznego przez funkcjonariuszy publicznych, zobowiązanych do zajmowania się sprawami majątkowymi ZUS, w szczególności przez niezapewnienie opieki serwisowej serwerów bazodanowych środowiska Mainframe⁵³.

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w piśmie z dnia 14 lipca 2016 r.⁵⁴, przekazał stanowisko odnośnie postępowania publicznego na *Zwiększenie bezpieczeństwa IT oraz skuteczności działania i efektywności wykorzystania zasobów w ZUS* nr TZ/271/76/15, w którym wskazał, iż postępowanie to jest dotknięte dwoma istotnymi wadami prawnymi, które wskazują na konieczność jego unieważnienia. Ponadto wskazano, iż Zakład nie posiada zakupionej usługi serwisu infrastruktury mainframe KSI ZUS, co może stanowić zagrożenie dla stabilności i ciągłości działania tego systemu w przypadku wystąpienia awarii.

W dniu 19 lipca 2016 r., Prezes ZUS poinformowała Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego m.in. o zagrożeniach dotyczących bieżącego funkcjonowania systemu KSI, zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa systemu mainframe KSI ZUS. Tym samym pismem zwrócono się do Szefa ABW o czasowe wsparcie w zakresie rozpoznania i zapobieżenia istniejącym zagrożeniom. W dniu 26 lipca 2016 roku Prezes ZUS poinformowała Szefa ABW o powołaniu Zespołu roboczego ds. oceny i poprawy bezpieczeństwa systemów IT w ZUS, jednocześnie zwracając się o zapewnienie osób posiadających odpowiednie doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa systemów IT.

ZUS w dniu 2 sierpnia 2016 r. poinformował wybranego oferenta - ⁵⁵ IBM Polska Sp. z o.o. o unieważnieniu⁵⁶ postępowania o zamówienie publiczne na *Zwiększenie bezpieczeństwa IT oraz skuteczności działania i efektywności wykorzystania zasobów w ZUS* nr TZ/271/76/15. O

⁵¹ Powołanie komisji przetargowej – 30 września 2015 r.

⁵² Biegłemu z listy Sądu Okręgowego w Warszawie oraz kancelarii prawnej specjalizującej się w prawie zamówień publicznych.

⁵³ Od 8 lipca 2016 r. sprawę prowadzi Prokuratura Okręgowa w Legnicy.

⁵⁴ Znak: M-I-1378/2016.

⁵⁵ Na podstawie art. 93 ust. 3 pkt 2 ustawy Pzp.

⁵⁶ Podstawa prawna unieważnienia postępowania – art. 93 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 146 ust. 6 ustawy Pzp.

sposobie zakończenia postępowania Zakład, w dniu 16 sierpnia 2016 r., poinformował Prezesa Rady Ministrów⁵⁷.

Wobec braku umów na serwis serwerów Mainframe, przełączników SAN (od 18 sierpnia 2016 r.) oraz macierzy dyskowych, w następstwie decyzji o unieważnianiu postępowania nr TZ/271/76/15, Zakład zainicjował szereg działań w celu zabezpieczenia potrzeb, które miały być zaspokojone w ramach tego postępowania. Na wypadek wystąpienia awarii lub usterki sprzętu przeprowadzane były zakupy usług w trybie interwencyjnym.

W dniu 12 lipca 2016 r. powołana została komisja przetargowa na 6-miesięczny serwis pogwarancyjny⁵⁸ m.in. serwerów Mainframe. W wyniku postępowania podpisane zostały 3 umowy.

W dniu 29 sierpnia 2016 r. została podpisana umowa nr 1055344 z PotronicsIT Sp. z o.o. na naprawę 50 dysków i innych elementów macierzy dyskowych i serwerów Mainframe.

W dniu 29 sierpnia 2016 r. ZUS rozpoczął przeprowadzenie trzech rozeznań rynku w zakresie zakupu macierzy dyskowych i przełączników SAN oraz rozbudowy serwerów Mainframe.

W dniu 28 października 2016 r. powołany został Dialog Techniczny⁵⁹ w zakresie: modernizacji serwerów środowiska Mainframe ZUS; modernizacji macierzy dyskowych środowiska Mainframe ZUS; zakupu przełączników FICON środowiska Mainframe ZUS; zakupu licencji na oprogramowanie systemowe środowiska Mainframe ZUS.

W dniu 26 października 2016 r. w jednej z macierzy produkcyjnej awarii uległ jeden komponent. Awaria zapasowego komponentu mogła spowodować niedostępność całej macierzy i w konsekwencji niedostępność produkcyjnego środowiska KSI. Zakład zlecił w dniu 3 listopada 2016 r. usunięcie tej awarii wykonawcy wybranemu w wyniku wcześniejszego zapytania skierowanego do firm świadczących tego typu usługi.

W celu zapewnienia 36 miesięcznego serwisu bibliotek taśmowych, w dniu 2 marca 2016 r., zawarta została umowa nr 8000081716 z Qumak S.A.

(akta kontroli str. 5060-5219)

Zakład w 2016 r. podjął szereg działań w zakresie zapewnienia efektywnego nadzoru nad realizacją kluczowych procesów informatyzacji. Głównym ich zadaniem jest wzmocnienie kontroli wydatkowania środków publicznych, zapewnienie transparentności i bezpieczeństwa funkcjonowania ZUS, a także budowę ustrukturyzowanego systemu antykorupcyjnego. W tym celu wprowadzone zostały wewnętrzne akty prawne, konstytuujące bądź modyfikujące: zasady dokonywania zakupów w ZUS; monitorowanie stanu realizacji umów o kluczowym znaczeniu dla działalności Zakładu; zasadność zlecania wykonawcom zewnętrznym realizacji dodatkowych zadań określonych w zawartych umowach.

W styczniu 2017 r. powołany został w ZUS Komitet Inwestycyjny, którego celem jest analizowanie i rekomendowanie do Prezesa ZUS wszystkich inicjatyw inwestycyjnych, które mają charakter strategiczny dla utrzymania ciągłości działania i realizacji celów statusowych Zakładu.

(akta kontroli str. 5842-5848)

2.2.5. Realizacja umowy z 20 kwietnia 2012 r. na opracowanie koncepcji rozbudowy i wdrożenie funkcjonalności Systemu Wspomagania Ekonomiki Zakładu (SWEZ)

Przeprowadzone przez Departament Audytu zadanie zapewniające pn. *Projektowanie i wdrożenie „Systemu Wspomagania Ekonomiki Zakładu – 2”*⁶⁰ nie dało racjonalnego zapewnienia, iż Zakład prawidłowo zrealizował zapisy umowy SWEZ z 20 kwietnia 2012 r. W badanym zakresie system kontroli zarządczej w ZUS nie funkcjonował w sposób prawidłowy.

⁵⁷ Poinformowano także Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych; Szefa CBA; Szefa ABW oraz Prokuratora Krajowego.

⁵⁸ Zamówienie nr TZ/271/39/16.

⁵⁹ Nr DT/3/2016, na podstawie art. 31a – 31c Pzp.

⁶⁰ Audyt przeprowadzono od 16 maja 2016 r. do 30 września 2016 r. Celem badania była niezależna i obiektywna ocena kontroli zarządczej w zakresie realizacji umowy Nr 2890/0/993200/1/2012 (TZ/370/5/12) Nr IBM PEL007N z dnia 20 kwietnia 2012 r. na szczegółowe opracowanie pracy konkursowej: „Opracowanie koncepcji rozbudowy i wdrożenia funkcjonalności Systemu Wspomagania Ekonomiki Zakładu w oparciu o posiadane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych licencje SAP”. Wartość umowy – 29.776.960,00 zł.

Przebieg realizacji umowy determinowany był przede wszystkim zapisami umownymi oraz organizacją struktury projektowej, zarówno po stronie Zakładu, jak i wykonawcy. Zidentyfikowane słabości w zakresie obu wyżej wskazanych obszarów negatywnie wpłynęły na implementację usługi zarówno na etapie planowania jej zakresu (kształtowanie wymagań Zakładu), poszczególnych etapów wdrażania, jak i jej rozliczenia pod kątem merytorycznym (odbiór przedmiotu umowy) i finansowym. Ponadto na podstawie badania wybranych modułów SAP ustalono, iż nie wszystkie funkcjonalności określone w umowie zostały wdrożone. Dotyczyło to funkcjonalności wymagających dodatkowego programowania.

Z uwagi na zakończenie umowy⁶¹ oraz odebranie produktów będących jej rezultatem sformułowane zalecenia dotyczyły ewentualnych działań systemowych, tj: nadzoru nad realizacją projektu, jednoznacznego określenia odpowiedzialności ról w projekcie oraz wypracowania standardowych zapisów w przyszłych umowach zawieranych przez ZUS.

Członek Zarządu nadzorujący Pion Operacji i Eksploatacji Systemów podjął stosowne działania naprawcze. Ponadto zostały wyciągnięte konsekwencje wobec osób odpowiedzialnych za naruszenie obowiązków pracowniczych⁶².

(akta kontroli str. 5842-5848; 6005-6123)

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS za 2016 r.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2016 r. podano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza m.in. w zakresie: realizacji umowy na opracowanie koncepcji rozbudowy i wdrożenia funkcjonalności jednego z systemów IT; przygotowania i realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy i usługi IT; nieplanowanego ograniczenia zasobów środowiska przedprodukcyjnego; braku skutecznych narzędzi do reagowania na incydenty środowiska teleinformatycznego; przestrzegania przepisów prawa i procedur wewnętrznych.

(akta kontroli str. 4135-4137)

*Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi*

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez ZUS w 2016 r. przeglądu realizacji kluczowych procesów informatyzacji Zakładu oraz podjętych działań naprawczych. Stwierdzone w trakcie tego przeglądu nieprawidłowości, w ocenie NIK, mogły stanowić podstawę do sformułowania przez Prezesa ZUS opinii, że w Zakładzie w 2016 r., w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie: realizacji umowy na opracowanie koncepcji rozbudowy i wdrożenia funkcjonalności jednego z systemów IT; przygotowania i realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy i usługi IT; nieplanowanego ograniczenia zasobów środowiska przedprodukcyjnego; przestrzegania przepisów prawa i procedur wewnętrznych.

2.3. Zamówienia publiczne

*Opis stanu
faktycznego*

W 2016 r. w ZUS udzielono ogółem 481 zamówień publicznych o wartości przekraczającej kwotę 30 tys. EUR na ogólną kwotę 429.019.101,48 tys. zł, z tego: Centrala ZUS – 49 zamówień o łącznej wartości 240.875.693,99 zł; Centra Zamówień Publicznych (CZP)⁶³ – 307 zamówień (148.544.317,00 zł); oddziały terenowe ZUS – 125 zamówień⁶⁴ (39.599.090,49 zł).

W Centrali ZUS w 2016 r. wszczętych zostało 51 postępowań⁶⁵ o łącznej wartości 245.885.923,60 zł (z VAT), w tym w trybie: przetargu nieograniczonego – 37 postępowań o łącznej wartości 188.428.209,98 zł; zamówienia z wolnej ręki – 7 postępowań (41.322.550,47 zł); umów wykonawczych do umowy ramowej⁶⁶ – 6 postępowań (16.147.800,00 zł).

⁶¹ Protokół końcowy realizacji umowy podpisano w dniu 15 kwietnia 2016 r. Łączna wartość wykonania umowy wyniosła 29.776.959,77 zł, w tym w ramach planu działalności bieżącej, w latach 2012-2015, 9.971.959,98 zł, a w ramach planu działalności inwestycyjnej, w latach 2012-2016, 19.804.999,79 zł.

⁶² Konsekwencje dotyczyły osób, które zostały powołane do struktur projektowych w ramach projektu SWEZ 2: kierownik Projektu ZUS (1 osoba) – rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika; kierownik Zespołu Wdrożenia Procesów ZUS (2 osoby) – pozbawienie prawa do nagrody za IV kwartał 2016 r.; kierownik Biura Projektu (3 osoby) – pozbawienie prawa do nagrody za IV kwartał 2016 r.

⁶³ W strukturze ZUS funkcjonowało 10 Centrów Zamówień Publicznych, obsługujących oddziały terenowe Zakładu.

⁶⁴ Zamówienia dotyczyły głównie robót remontowo-budowlanych.

⁶⁵ Z wyłączeniem jednego postępowania z uwagi na dane wrażliwe.

⁶⁶ Art. 101.ust 1 pkt 2 ustawy Pzp.

Wszczęte postępowania dotyczyły: usług (32 postępowania o łącznej wartości 210.090.908,21 zł); dostaw (18 postępowań, 29.917.652,24 zł); robót budowlanych (1 postępowanie, 5.877.363,15 zł). 25 postępowań, wszczętych w 2016 r., zakończyło się zawarciem umowy, na kwotę ogółem 136.235.976,90 zł (brutto).

Na koniec 2016 r. pozostawało 18 postępowań nie zakończonych (w toku) o łącznej wartości szacunkowej 904.138.350,22 zł netto⁶⁷. W trakcie roku ZUS unieważnił 3 postępowania⁶⁸.

(akta kontroli str. 1336-1342, 1500-1594, 1604-1630, 1653-1681)

Kontrolą NIK objęto⁶⁹ cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷⁰, w tym dwa przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa w trybie zamówienia z wolnej ręki. Zamówienia przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego dotyczyły: zakupu licencji/subskrypcji Microsoft wraz z usługami wsparcia w Centrali ZUS (wartość umowy 67.114.471,90 zł brutto)⁷¹; modernizacji systemu kopertującego (1.790.634,00 zł brutto)⁷².

Zamówienia przeprowadzone w trybie z wolnej ręki dotyczyły: modyfikacji i wykonania usług dodatkowych związanych z realizowanymi modyfikacjami dla systemu emerytalno-rentowego RENTIER-MANAGER w wersji ADABAS (36.900.000,00 zł brutto)⁷³; dystrybucji energii elektrycznej dla Biura Poligrafii ZUS w Warszawie (224.376,40 zł brutto)⁷⁴.

Wartość powyższych umów wyniosła 106.029.482,30 zł, co stanowiło 24,7% wartości udzielonych zamówień publicznych przez ZUS w 2016 r. oraz 44,0% wartości takich zamówień w Centrali ZUS. Według ujęcia kasowego, na dzień 31 grudnia 2016 r., zrealizowana płatność z tytułu tych umów wyniosła 18.866.654,52 zł, co stanowiło 8,1% ogółu poniesionych kosztów działalności inwestycyjnej ZUS w 2016 r.

(akta kontroli str. 819-829; 1682-1703)

Departament Kontroli Wewnętrznej przeprowadził kontrolę problemową⁷⁵ w zakresie prawidłowości udzielania i realizacji zamówień publicznych. Badaniem objęto: realizację celów wskazanych w *Strategii przekształceń ZUS na lata 2010-2012* i w *Strategii rozwoju ZUS na lata 2013-2015* oraz założeń programu CZIP; efektywność organizacji procesu udzielania zamówień publicznych; zdarzenia wskazujące na wystąpienie przesłanek nadużyć i korupcji przy udzielaniu zamówień.

W wyniku kontroli ustalono⁷⁶ m.in., że nie zostały zrealizowane założenia funkcjonowania Centrów Zamówień Publicznych, które uznano za nierealne, nieistotne bądź wewnętrznie sprzeczne. Rekomendowano rozważenie przeprowadzenia szczegółowej analizy korzyści odniesionych z utworzenia i funkcjonowania CZIP.

W toku kontroli nie ujawniono zdarzeń wskazujących na wystąpienie ryzyka nadużyć i korupcji. W celu zwiększenia efektywności procesu udzielania zamówień publicznych wydane zostały rekomendacje odnośnie rozważenia aktualizacji obowiązujących *Zasad dokonywania zakupów w ZUS*.

(akta kontroli str. 5224-5460)

⁶⁷ W tym jedno postępowanie o wartości nieujawnionej ze względu na dane wrażliwe.

⁶⁸ 1) Nr TZ/271/6/16 *Świadczenie elektronicznych usług w zakresie dostępu do serwisów informacyjnych i serwisu transakcyjnego* (wartość szacunkowa - 1.080.754,29 zł brutto); 2) Nr TZ/271/23/16 *Zakup szkoleń BHP* (wartość szacunkowa - 279.766,67 zł brutto); 3) TZ/271/76/16 *Zwiększenie bezpieczeństwa IT oraz skuteczności działania i efektywności wykorzystania zasobów w ZUS, poprzez dostosowanie Infrastruktury Techniczno-Systemowej Mainframe, umożliwiające wykorzystanie nowych funkcji DB2 V11* (wartość unieważnionej oferty - 155.545.358,15 zł).

⁶⁹ Doboru spraw dokonano celowo, według kryterium wartości zamówienia.

⁷⁰ Postępowania przeprowadzono na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.) oraz regulacji wewnętrznych ZUS.

⁷¹ Zamówienie nr TZ/271/2/16, umowa nr 1054700 z dnia 1 lipca 2016 r.

⁷² Zamówienie nr TZ/271/36/16, umowa nr 1054700 z dnia 1 lipca 2016 r.

⁷³ Zamówienie nr TZ/271/4/16, umowa nr 1054634 z dnia 30 czerwca 2016 r.

⁷⁴ Zamówienie nr TZ/271/55/16, umowa nr 1057148 z dnia 30 grudnia 2016 r.

⁷⁵ Kontrola przeprowadzona w 6 oddziałach ZUS, w tym w 3 oddziałach, w których powołano Centra Zamówień Publicznych, w IV kw. 2015 r. oraz w I kw. 2016 r. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do zakończenia kontroli, kwotę zamówień powyżej 30 tys. euro.

⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli *Prawidłowość udzielania i realizacji zamówień publicznych*, 15 czerwca 2016 r.

W wyniku przeprowadzonej przez Zakład kontroli gospodarowania środkami publicznymi, zmieniono obowiązujące w ZUS zasady dokonywania zakupów⁷⁷, m.in. obniżając wartość zamówienia z 10 mln euro do 250 tys. euro, które wymaga uzyskania wcześniejszej zgody prezesa ZUS na jego realizację. Zmiana ta zwiększyła nadzór kierownictwa nad realizowanymi zamówieniami publicznym oraz ograniczyła zakres indywidualnych decyzji skutkujących wielomilionowymi zobowiązaniami Zakładu wobec wykonawców. Prowadzona była również współpraca z organizacjami zewnętrznymi w zakresie identyfikacji potencjalnych nieprawidłowości. Dokonano przeglądu prowadzonych postępowań o zamówienie publiczne w kontekście naruszenia zasady konkurencyjności.

Powołany zespół konsultacyjny ds. bezpieczeństwa IT i zamówień publicznych⁷⁸ monitoruje realizowane umowy oraz opiniuje uzasadnienia wszczynanych zamówień publicznych. Dokonano również zmian personalnych i organizacyjnych m.in. w zakresie zamówień publicznych. Trwają przygotowania do utworzenia Project Management Office, który ma zajmować się monitoringiem realizacji zamówień publicznych dotyczących IT zgodnie z harmonogramem i budżetem.

(akta kontroli str. 721-734, 1336-1341; 5461-5543)

2.4. Efekty rzeczowe wydatków inwestycyjnych

2.4.1. Realizacja planu rzeczowo-finansowego Zakładu

Na realizację *Planu rzeczowo-finansowego działalności ZUS w zakresie budowy i zakupów środków trwałych* w 2016 r. wydatkowano 232.169,7 tys. zł (47,0% planu)⁷⁹. Wykorzystanie środków w poszczególnych grupach planu było następujące: grupa I (zadania budowlane zwiększające powierzchnię netto) – 6.290,4 tys. zł (36,1% planu)⁸⁰; grupa II (zadania budowlane, które nie zwiększają powierzchni netto) – 25.206,6 tys. zł (45,7%)⁸¹; grupa III (zakupy maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie niescentralizowanym) – 6.331,1 tys. zł (84,5%)⁸²; grupa IV (zakupy maszyn, urządzeń, środków transportowych i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowanych w systemie scentralizowanym) – 2.646,0 tys. zł (35,8%)⁸³; grupa V (zakupy IT maszyn, urządzeń i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowanych w systemie scentralizowanym) – 191.695,5 tys. zł (47,1%)⁸⁴.

W sprawozdaniu z realizacji planu podano, że na niski poziom jego realizacji wpływ miały głównie czynniki, które na etapie planowania były trudne do przewidzenia, tj. m.in.: realizacja tzw. *trudnych umów*, trudny do określenia termin zakończenia zadania, dynamika koniecznych do obsłużenia zmian legislacyjno-prawnych oraz terminy wynikające z realizacji postępowań przetargowych.

(akta kontroli str. 2468-2481, 3105, 3108-3123, 3466-3473, 3755-3760, 3762-3785)

2.4.2. Realizacja planu zakupów inwestycyjnych Centrali ZUS

W Centrali ZUS plan w zakresie budowy i zakupów środków trwałych zrealizowano w kwocie 193.916,9 tys. zł (w 46,3%). W grupie II wydatkowano 373,5 tys. zł⁸⁵. W grupie III wykorzystano

⁷⁷ Wprowadzonych zarządzeniem Nr 4 Prezesa ZUS z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad dokonywania zakupów w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*.

⁷⁸ Zespół opiniodawczo-doradczy, w skład którego wchodzi przedstawiciele centralnych organów administracji publicznej.

⁷⁹ Kwota ujęta w poz. VIII Nakłady na budowę, ulepszanie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych Planu finansowego ZUS na 2016 r. oraz w sprawozdaniu Rb-40.

⁸⁰ Zakupiono i zmodernizowano 12 lokali w budynku przy ul. 1 Maja 10 w Olsztynie na potrzeby Oddziału, zakupiono i przystosowano lokal użytkowy na potrzeby SOK w inspektoracie ZUS w Wyszkowie oraz wybudowano obiekt na potrzeby I i II oddziału ZUS w Łodzi.

⁸¹ Inwestycje miały na celu poprawę parametrów techniczno-eksploatacyjnych bazy lokalowej Zakładu.

⁸² Dokonano zakupu sprzętu i urządzeń technicznych, tj. m.in. urządzenia klimatyzacyjne do pomieszczeń UPS, serwerowni i pomieszczeń biurowych; wyposażenie składnic akt w regały; elementy systemów telewizji dozorowej i rejestracji czasu pracy.

⁸³ Zakupiono m.in.: samochód osobowy klasy D (154 tys. zł); drukarko-proofer (15,8 tys. zł); spektrofotometr (24,4 tys. zł); pakowaczki (26,6 tys. zł); olejarkę (485,2 tys. zł); plotery laserowe (149,6 tys. zł). Zmodernizowano system kopertujący Kern 2500 (1.790,6 tys. zł).

⁸⁴ Dokonano zakupu m.in. urządzeń do zapewnienia utrzymania w obszarze zasilania gwarantowanego; licencji oraz wsparcia dla Oracle Tuxedo.

⁸⁵ Adaptacja pomieszczeń D008 na serwerownię w budynku Centrali 153,7 tys. zł (99,9%), Monitoring dystrybucji paliwa C/ZUS 77,6 tys. zł (85,2 %), Przebudowa pomieszczeń biurowych na I piętrze budynku Centrali ZUS – 91,8 tys. zł (84,5%).

1.103,1 tys. zł (57,8%)⁸⁶. W grupie IV wykorzystano 2.454,6 tys. zł (98,2%). W grupie V wykorzystano 189.985,7 tys. zł (47,0 %).

(akta kontroli str. 2586-2616, 2635-2668, 2852-2856, 2857, 3479, 3471-3473, 3795-3802)

2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

2.5.1. Przeciętne zatrudnienie w ZUS w 2016 r. wyniosło 45.985,22 osób w przeliczeniu na pełne etaty. W porównaniu z zatrudnieniem planowanym (46.123 etaty)⁸⁷, było niższe o 137,78 etatów (o 0,3%), a w stosunku do 2015 r. – niższe o 188,61 etatów (0,4%).

Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS wyniosło 1.444,84 etaty (bez Zarządu) i w stosunku do 2015 r. zwiększyło się o 25,38 etatów (1,8%). W oddziałach, w porównaniu z 2015 r., zatrudnienie zmniejszyło się o 192,28 etaty do 43.750,06 etatów (o 0,4%). W orzecznictwie lekarskim stan zatrudnienia zmniejszył się o 22,19 etaty do 785,4 etatów (o 2,7%). W Zarządzie ZUS na koniec 2016 r. zatrudnionych było 5 osób, a przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 4,92 etaty. W 2016 r. Zarząd liczył 5 osób (przeciętnie 4,44 etaty).

Zmiana na stanowiskach dyrektorów oddziałów ZUS

W dniu 6 października 2016 r. Prezes Zakładu podjęła decyzję o odwołaniu z pełnionych funkcji⁸⁸, z dniem 30 listopada 2016 r., 41 spośród 43, dyrektorów oddziałów⁸⁹.

Przeprowadzony nabór⁹⁰ był otwarty i konkurencyjny, a postępowanie składało się z testu wiedzy zawodowej i testu kompetencyjnego oraz rozmowy kwalifikacyjnej. Wyłonionych i zatrudnionych zostało 29 dyrektorów oddziałów⁹¹, a w 14 przypadkach kierowanie jednostką powierzono na zasadzie pełnienia obowiązków – do 27 października 2017 r. Nabór kandydatów na stanowiska dyrektorów oddziałów był wspierany przez firmę zewnętrzną oraz doradców⁹².

Łącznie zgłosiło się 242 kandydatów⁹³. Komisje prowadziły prace w składzie 3-osobowym⁹⁴. Oceniane były następujące kompetencje: 1) nastawienie na wyniki i konsekwencja w działaniu; 2) rozwiązywanie problemów; 3) zarządzanie zespołem; 4) stanowczość i pewność siebie. Rozmowy rekrutacyjne przeprowadzono w okresie od 3 do 16 listopada 2016 r. Żaden z zewnętrznych doradców nie miał dostępu do danych osobowych kandydatów.

Koszt zawartych umów⁹⁵ z firmą zewnętrzną oraz z doradcami wyniósł ogółem 198,4 tys. zł. W toku kontroli wszystkich powyższych umów nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 15-37, 41-129, 139-196, 273-299)

2.5.2. Na wynagrodzenia w 2016 r. wydatkowano 2.242.988,7 tys. zł, tj. o 137.368,2 tys. zł więcej (o 6,5%) niż w 2015 r.

Przeciętne wynagrodzenie w ZUS na jeden etat w 2016 r. wyniosło 4.064,69 zł i w stosunku do 2015 r. zwiększyło się o 264,52 zł (o 7,0%).

W Centrali ZUS (bez Zarządu), przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.427,35 zł i w stosunku do 2015 r. zwiększyło się o 266,09 zł (o 4,3%), zaś przeciętne wynagrodzenie w oddziałach ZUS (z wyłączeniem orzecznictwa lekarskiego) wynoszące 3.909,05 zł, zwiększyło się o 270,43 zł (o 7,4%), a w orzecznictwie lekarskim – zmniejszyło o 68,78 zł, do 8.283,9 zł (o 0,8%). W 2016 r. przeciętne wynagrodzenie w Centrali ZUS (z wyłączeniem Zarządu) było wyższe od

⁸⁶ Produkcja i emisja programów radiowych i telewizyjnych, zakup szaf mroźniczych dla COS, pieca konwekcyjno-parowego dla COS, defibrylatorów, mobilnego zbiornika na olej, namiotów, zmodernizowano mikrofony bezprzewodowe, doposażono stolówkę pracowniczą w budynku Centrali zakupiono i zmontowano nagrzewnicę do samochodu Opel.

⁸⁷ Plan zatrudnienia na 2016 r. nie ulegał zmianie.

⁸⁸ Działania Prezes ZUS podjęła na podstawie dyspozycji art. 73 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.), zwanej ustawą o s.u.s.

⁸⁹ Decyzja ta nie objęła dwóch osób, którym było powierzono pełnienie obowiązków dyrektora oddziału.

⁹⁰ W trybie art. 74a ustawy o s.u.s.

⁹¹ 7 kandydatów zewnętrznych, 13 dotychczasowych dyrektorów oddziału, 1 osobę pełniącą obowiązki dyrektora oddziału, 3 zastępców dyrektora oddziału oraz 5 pracowników ZUS zatrudnionych na innych stanowiskach.

⁹² Uczestnicy procesu rekrutacyjnego: BIGRAM S.A., HR Concept K. M., M. F., D. Ł., H. S.

⁹³ Na podstawie przedłożonych list kandydatów (od 1 w O/Słupsk, O/Koszalin do 12 w III O/Warszawa. Łącznie sporządzono 193 protokoły z rozmów rekrutacyjnych (część kandydatów nie stawiła się).

⁹⁴ Po jednym przedstawicielu ZUS z Departamentu Spraw Osobowych, BIGRAM S.A. oraz firmy świadczącej usługi doradcze (na podstawie umowy zlecenia).

⁹⁵ Umowy zawarte na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.) – zamówienie publiczne o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro.

wynagrodzenia w oddziałach bez orzecznictwa o 2.518,3 zł (o 64,4%). Przeciętne wynagrodzenie Zarządu zwiększyło się o 931,14 zł, z 19.784,01 zł w 2015 r. do 20.715,15 zł w 2016 r. (o 4,7%).

W planie finansowym ZUS na rok 2016 stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej, na wynagrodzenia osobowe zaplanowana została kwota 2.227.492 tys. zł, tj. wyższa r/r o 121.032 tys. zł⁹⁶. Kwota została oszacowana przy uwzględnieniu pisma Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2015 r.⁹⁷ W trakcie 2016 r., po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Finansów, została ona podwyższona o 16.000 tys. zł do kwoty 2.243.492 tys. zł. Zmiana planu finansowego ZUS w tym zakresie została zatwierdzona uchwałą Rady Nadzorczej ZUS.

Wynagrodzenia bezosobowe wyniosły w 2016 r. 11.440,1 tys. zł, w tym w Centrali ZUS 1.432,1 tys. zł. Szczegółowość planu finansowego ZUS, określona w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów⁹⁸ nie zawierała odrębnej pozycji przewidzianej do zaplanowania kosztów wynagrodzeń bezosobowych. Zostały one ujęte w pozycji „pozostałe” (Część A.III.1.5.2.) łącznie z kosztami honorariów i wynagrodzeń radców prawnych wypłacanych w oparciu o rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości⁹⁹. W porównaniu do 2015 r. odnotowano wzrost kosztów wynagrodzeń bezosobowych o 11%, który wynikał z zawarcia umów na specjalistyczne usługi wsparcia, doradztwa i konsultacje m.in. w obszarach informatycznym, systemu organizacyjnego, zarządzania procesowego, procesu rekrutacji, zarządzania nieruchomościami, wsparcia redakcyjnego. W 2016 r. w Zakładzie zawarto 1.647 umów cywilnoprawnych, w tym 79 z własnymi pracownikami, w tym w Centrali 241 umów, z czego 5 z własnymi pracownikami. Nie stwierdzono przypadków zlecenia czynności w ramach zawartych umów, które pokrywałyby się z zakresem obowiązków służbowych pracowników.

(akta kontroli str. 15-46, 279-299)

2.6. Stan środków pieniężnych i zobowiązania Zakładu

Stan środków pieniężnych na początek roku wynosił 1.492.729,7 tys. zł. Były to środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych. W kwocie tej było 823.053,3 tys. zł o ograniczonej możliwości dysponowania.

Z kolei na koniec roku stan środków pieniężnych wyniósł 1.637.434,7 tys. zł, w tym środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych bieżących i wyodrębnionych 1.435.868,7 tys. zł oraz inne krótkoterminowe papiery wartościowe – 201.566,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 3104, 3761)

Na 31 grudnia 2016 r. stan zobowiązań ZUS wynosił 1.131.560 tys. zł¹⁰⁰, co stanowiło 83,3% stanu zobowiązań w 2015 r. W ich strukturze największe zobowiązania dotyczyły: dostaw i usług – 207.248 zł (18,3%), składek ZUS – 140.083 tys. zł (12,4%); pozostałe zobowiązania wynosiły 750.127 tys. zł (66,3%). Na pozostałe zobowiązania złożyły się następujące kwoty: 621.589 tys. zł z tytułu rozliczenia środków na rachunkach wyodrębnionych (ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, FP, FGŚP); 112.162 tys. zł z tytułu wynagrodzeń; 7.499 tys. zł z tytułu otrzymanych zabezpieczeń od wykonawców; 2.936 tys. zł z tytułu rozliczenia środków otrzymanych na wypłatę świadczeń zagranicznych; oraz inne – 5.942 tys. zł.

W 2016 r. wystąpiły zobowiązania długoterminowe w wysokości 3.195 tys. zł, które wynikały z otrzymanych od wykonawców zabezpieczeń na należyte wykonanie umów o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 2861-2862, 3755)

Zobowiązania Centrali ZUS

Na 31 grudnia 2016 r. stan zobowiązań ZUS wynosił 162.769 tys. zł¹⁰¹, co stanowiło 77,3% stanu zobowiązań w 2015 r. W ich strukturze największe zobowiązania dotyczyły: dostaw i usług – 142.076 zł (74,4%), składek ZUS – 6.940 tys. zł (102,4%), podatków i opłat – 2.124 tys. zł (118,6

⁹⁶ Plan na 2015 r. określał wysokość wynagrodzeń w kwocie 2.106.460,0 tys. zł, plan na 2016 r. przewidywał wzrost o 121.032 tys. zł, tj. o 5,7%.

⁹⁷ Znak: BP.6.411.9.2015

⁹⁸ Załącznik nr 47 (PF-ZUS) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 ze zm.).

¹⁰⁰ Zobowiązania w układzie bilansowym.

¹⁰¹ Zobowiązania w układzie bilansowym.

%); pozostałe zobowiązania wynosiły 11.629 tys. zł (105,5%). Na pozostałe zobowiązania złożyły się: 5.255 tys. zł z tytułu wynagrodzeń oraz zobowiązania z tytułu otrzymanych zabezpieczeń od wykonawców – 3.653 tys. zł; zobowiązania inne wyniosły 2.721 tys. zł.
W 2016 r. wystąpiły zobowiązania długoterminowe w wysokości 1.575 tys. zł, które wynikały z otrzymanych od wykonawców zabezpieczeń na należyte wykonanie umów o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 2728, 3793)

3. Wykonanie przez ZUS wybranych zadań ustawowych i zleconych

3.1. Realizacja dochodów

3.1.1. Należności z tytułu składek

Należności ZUS z tytułu zaległych składek¹⁰², na koniec 2016 r., wyniosły 52.548.422 tys. zł (składki – 31.070.521 tys. zł, odsetki za zwłokę w ujęciu memoriałowym – 21.477.901 tys. zł). W porównaniu z 2015 r., należności zmniejszyły się o 2.169.743 tys. zł, tj. o 4,0%, przy czym składki zmniejszyły się o 84.202 tys. zł (0,3%), natomiast odsetki w ujęciu memoriałowym o 2.085.541 tys. zł (8,9%). Należności z tytułu składek wraz z odsetkami w ujęciu memoriałowym, dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy, były w 2016 r. następujące:

- ubezpieczenia społeczne – 37.794.732 tys. zł¹⁰³, tj. o 2.050.310 tys. zł (o 5,1%) mniej, niż w 2015 r.¹⁰⁴;
- ubezpieczenie zdrowotne – 11.837.509 tys. zł¹⁰⁵, tj. o 17.545 tys. zł (o 0,1%) mniej, niż w roku poprzednim¹⁰⁶;
- FP i FGŚP – 2.907.438 tys. zł¹⁰⁷, tj. o 101.147 tys. zł (o 3,4%) mniej, niż w 2015 r.¹⁰⁸;
- FEP – 8.743 tys. zł¹⁰⁹, tj. o 741 tys. zł (o 7,8%) mniej, niż w roku poprzednim¹¹⁰.

Na odnotowane w 2016 r. zmniejszenie należności z tytułu składek wpływ miał wzrost dyscypliny płatniczej. Przyrost nieopłaconych składek za 2016 r. wyniósł 4,4 mld zł, a w 2015 r. – 4,5 mld zł.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

Stan zaległości wybranych podmiotów branżowych¹¹¹ na koniec 2016 r. wyniósł 1.721.570 tys. zł¹¹² i w porównaniu z 2015 r. był niższy o 213.947 tys. zł (o 11,1%).

Nieznaczny wzrost odnotowano tylko w przypadku 3 branż, tj. przemysłu hutniczego (o 0,4%), stoczniowego (o 1,5%) oraz zakładów opieki zdrowotnej (o 2,3%).

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

3.1.2. Dochodzenie należnych składek

Wykorzystując posiadane uprawnienia i dostępne środki prawne, ZUS prowadził działania w celu odzyskania należności z tytułu składek w trybie przymusowego dochodzenia¹¹³ oraz stosował bezegzekucyjne (dobrowolne) formy spłaty zaległości¹¹⁴.

A. Należności z tytułu składek (bez odsetek), objęte działaniami egzekucyjnymi ZUS, urzędów skarbowych oraz w pozostałym trybie, w 2016 r. wyniosły 15.760.213 tys. zł. Powyższymi działaniami objęto kwotę należności większą o 874.438 tys. zł (o 5,9%) aniżeli w 2015 r.¹¹⁵.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Składki – 21.735.942 tys. zł, odsetki – 16.058.790 tys. zł.

¹⁰⁴ 39.845.042 tys. zł, w tym: składki – 22.067.946 tys. zł, odsetki – 17.777.096 tys. zł.

¹⁰⁵ Składki – 7.622.804 tys. zł, odsetki – 4.214.705 tys. zł.

¹⁰⁶ 11.855.054 tys. zł, w tym: składki – 7.354.116 tys. zł, odsetki – 4.500.938 tys. zł.

¹⁰⁷ Składki – 1.704.913 tys. zł, odsetki – 1.202.525 tys. zł.

¹⁰⁸ 3.008.585 tys. zł, w tym: składki – 1.725.049 tys. zł, odsetki – 1.283.536 tys. zł.

¹⁰⁹ Składki – 6.862 tys. zł, odsetki – 1.881 tys. zł.

¹¹⁰ 9.484 tys. zł, w tym: składki – 7.612 tys. zł, odsetki – 1.872 tys. zł.

¹¹¹ Dane ZUS dla: przemysłu hutniczego, górnictwa węgla kamiennego, przemysłu lekkiego, zbrojeniowego, stoczniowego oraz dla PKP SA, ZOZ i PUP.

¹¹² Od stycznia 1999 r.

¹¹³ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016, poz. 599 ze zm.).

¹¹⁴ Np. art. 29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹⁵ 14.885.775 tys. zł.

W porównaniu z 2015 r.¹¹⁶ zwiększyła się w 2016 r. o 1.658.549 tys. zł (o 118,7%) także, wynosząca 3.056.268 tys. zł, kwota należności objętych układami ratalnymi, odroczoneymi terminami spłaty oraz restrukturyzacją zadłużenia.

W wyniku powyższych działań¹¹⁷, dochodzeniem na koniec 2016 r. objęto 60,6% (18.816.481 tys. zł) należności z tytułu składek, bez odsetek w ujęciu memoriałowym, tj. o 15,6% należności więcej, niż na koniec 2015 r. (16.283.494 tys. zł)¹¹⁸.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

B. W 2016 r. łączna liczba wystawionych tytułów wykonawczych we wszystkich rodzajach egzekucji wynosząca 3.156.392, zwiększyła się w porównaniu z 2015 r.¹¹⁹ o 370.717 tytułów (o 13,3%), a ich łączna wartość wynosząca 5.510.208 tys. zł – o 150.246 tys. zł (o 2,8%)¹²⁰. Liczba tytułów i kwoty objęte egzekucją w poszczególnych jej rodzajach były następujące:

- egzekucja prowadzona przez oddziały ZUS¹²¹ – 2.804.985 tytułów na kwotę 4.869.909 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. liczba tytułów zwiększyła się o 445.406 (o 18,9%), natomiast kwota nimi objęta o 211.537 tys. zł (o 4,5%);
- egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe – 304.483 tytuły na kwotę 236.433 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. liczba tytułów zmniejszyła się o 64.487 (o 17,5%), a kwota o 22.339 tys. zł (o 8,6%);
- egzekucja prowadzona w pozostałym trybie¹²² – 46.924 tytuły na kwotę 403.865 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. liczba tytułów zmniejszyła się o 10.202 (o 17,9%), a kwota o 38.953 tys. zł¹²³ (o 8,8%).

Spadek liczby kierowanych przez ZUS wniosków o ogłoszenie upadłości wynika m.in. z poprawiającej się kondycji finansowej przedsiębiorstw.

Ponadto, w przypadku problemów finansowych, przedsiębiorcy coraz częściej wybierają inne niż przymusowe formy spłaty zadłużenia, np. ulgi udzielane przez Zakład¹²⁴.

Na poziom działań egzekucyjnych w 2016 r. wpływ miało również obowiązywanie tzw. *ustawy abolicyjnej*¹²⁵, wstrzymującej przymusowe dochodzenie należności.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

3.1.3. Efektywność dochodzenia należnych składek

W wyniku objęcia działaniami egzekucyjnymi większej kwoty należności z tytułu składek, przy jednoczesnym wzroście liczby wystawionych tytułów wykonawczych, odnotowano zwiększenie wpływów z tego tytułu. Ze wszystkich rodzajów egzekucji¹²⁶, udzielania ulg w spłacie zaległych składek, a także wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji oraz w wyniku restrukturyzacji zadłużenia¹²⁷, na koniec 2016 r. uzyskano 2.412.900 tys. zł, tj. więcej o 233.539 tys. zł (o 10,7%) niż w 2015 r.¹²⁸. Wpływy te stanowiły 7,8% należności z tytułu składek bez odsetek w ujęciu memoriałowym, tj. o 0,8 pkt procentowego więcej niż w 2015 r.

¹¹⁶ 1.397.719 tys. zł.

¹¹⁷ Działania egzekucyjne, układy ratalne, odroczenia spłaty oraz restrukturyzacja zadłużenia.

¹¹⁸ Co stanowiło 52,3% należności.

¹¹⁹ 2.785.675 tytułów wykonawczych.

¹²⁰ Ogólna wartość tytułów wykonawczych w 2015 r. – 5.359.962 tys. zł.

¹²¹ Tzw. egzekucja własna.

¹²² Sądowa, syndyk masy upadłościowej.

¹²³ Liczba tytułów pomniejszona o 118 tytułów, a kwota o 316.027 tys. zł dotyczy Stoczni Gdynia S.A. z uwagi na konieczność rozliczenia wpłat zgodnie z dekretem Syndyka.

¹²⁴ Ta forma spłaty cieszy się coraz większym powodzeniem. Ułatwia to wprowadzona z dniem 1 grudnia 2015 r. zmiana art. 29 ust. 1 i art. 30 ustawy o s.u.s., która umożliwiła przyznanie ulgi na całość zadłużenia, w tym składek finansowanych przez ubezpieczonych nie będących płatnikami składek – dotychczas nie podlegających ulgom.

¹²⁵ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r. poz. 1551) – wygaśnięcie z dniem 15 stycznia 2015 r.

¹²⁶ Własnej ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe oraz w pozostałym trybie (sądowa, syndyk masy upadłościowej).

¹²⁷ Spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie innych ustaw poza ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹²⁸ 2.179.361 tys. zł.

W wyniku dochodzenia należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie, odzyskano należności w kwocie 1.528.472 tys. zł¹²⁹, tj. o 272.192 tys. zł (o 15,1%) mniej, niż w 2015 r. Na odzyskaną kwotę złożyły się należności: ubezpieczenia społeczne – 1.072.661 tys. zł, tj. o 208.116 tys. zł (o 16,2%) mniej niż w 2015 r.; ubezpieczenie zdrowotne – 383.204 tys. zł, tj. o 49.016 tys. zł (o 11,3%) mniej niż w 2015 r.; FP i FGŚP, FEP – 72.607 tys. zł, tj. 15.060 tys. zł (o 17,2%) mniej niż w 2015 r.

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i ZUS w 2016 r. wyniósł 10,58% i w porównaniu z 2015 r. (13,28%) obniżył się o 2,7 punktu procentowego¹³⁰. Odnotowano również obniżenie, w porównaniu do 2015 r., o 3,1 pkt procentowego wskaźnika efektywności egzekucji należności wymagalnych za 2016 r.¹³¹ – 27,8% (2015 r. – 30,9%). Z tytułu dochodzonych przymusowo należności za 2016 r. odzyskano kwotę 1.734,7 tys. zł, tj. o 600 tys. zł wyższą niż w 2015 r. na poczet należności roku 2015.

Na obniżenie wskaźnika egzekucji, w porównaniu do 2015 r., wpływ miało niskie tempo odzyskiwania należności za okres do 2006 r. Mimo, iż na początku 2016 r. ich udział w łącznej kwocie w egzekucji wynosił 18%, to wskaźnik efektywności dla należności za ten okres wyniósł jedynie 2,5%, co znacznie obniżyło globalny poziom wskaźnika.

Nie bez znaczenia na zmniejszenie wpływów z egzekucji, prowadzonej przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie, miał wzrost liczby przyznanych przez Zakład ulg w spłacie zadłużenia, a także wejście w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. przepisów ustawy Prawo restrukturyzacyjne¹³², umożliwiających przedsiębiorcom restrukturyzację zadłużenia, bez narażania się na ujemne skutki przymusowego dochodzenia należności. Ponadto przepisy tzw. ustawy abolicyjnej uniemożliwiły egzekwowanie należności objętych postępowaniami umorzeniowymi.

W porównaniu z rokiem poprzednim miało miejsce zwiększenie o: 330.768 tys. zł (o 102,8%) przychodów uzyskanych w wyniku zawartych układów ratalnych; 88.154 tys. zł (o 230,2%) przychodów uzyskanych na skutek odroczenia płatności składek; 86.809 tys. zł (o 463,5%) przychodów uzyskanych w wyniku restrukturyzacji zadłużenia¹³³.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

W ramach sprawowania nadzoru Departament Realizacji Dochodów na bieżąco dokonywał analizy prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Dokonano również aktualizacji wewnętrznych wytycznych i rozbudowano funkcjonalności narzędzi wspomagających przymusowe dochodzenie należności.

ZUS podejmował przewidziane prawem działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. W 2016 r. najczęściej dokonywano zabezpieczenia należności na nieruchomości dłużnika – 47.211 wniosków¹³⁴. O wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych skierowano 26.135 wniosków¹³⁵, a w sprawie zabezpieczenia należności na ruchomości dłużnika – 12.699 wniosków¹³⁶. Z Centralnej Ewidencji Pojazdów pozyskano informacje dotyczące pojazdów zobowiązanych w 183.692 przypadkach¹³⁷. W zakresie obsługi spraw dotyczących procesu odzyskiwania należności skierowanych do egzekucji za pośrednictwem Naczelnika Urzędu

¹²⁹ Łącznie z dobrowolnymi wpłatami dokonanyymi przez dłużników po wdrożeniu egzekucji.

¹³⁰ Począwszy od 2014 r. wskaźnik efektywności egzekucji liczony jest łącznie dla egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS i urzędy skarbowe. Wynika to ze zmiany przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdzie organem egzekucyjnym, począwszy od wszczęcia aż do zakończenia, jest dyrektor oddziału ZUS, niezależnie od możliwości zlecenia urzędowi skarbowemu zastosowania środka egzekucyjnego. W konsekwencji, całość odzyskanych środków, niezależnie od tego, w wyniku których czynności środki zostały wyegzekwowane, pokrywa należność wynikająca z pierwotnego tytułu wykonawczego.

¹³¹ Należności wobec, których termin wymagalności nastąpił w 2016 r.

¹³² Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1574 ze zm.).

¹³³ Spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie ustaw innych, niż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹³⁴ W porównaniu z 2015 r. wzrost liczby wniosków o 11.571 (o 32,5%).

¹³⁵ Jak wyżej – wzrost o 4.569 (o 21,2%).

¹³⁶ Jak wyżej – wzrost o 2.282 (o 21,9%).

¹³⁷ W 2015 r. - 90.580.

Skarbowego w 114.858 przypadkach¹³⁸ wykorzystano Przeglądarkę Tytułów Wykonawczych. W celu zwiększenia efektywności egzekucji Zakład współpracował m.in. ze skarbowymi organami egzekucyjnymi¹³⁹. Wystąpiono również z interwencją do Krajowej Rady Komorniczej o podjęcie działań w celu wyeliminowania błędów popełnianych przez Komorników Sądowych w postępowaniach, w których wykorzystywany jest elektroniczny obrót dokumentacją egzekucyjną¹⁴⁰.

Przepis art. 86b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴¹, który zaczął obowiązywać z dniem 8 września 2016 r., nałożył na dyrektorów oddziałów Zakładu – działających jako administracyjne organy egzekucyjne – obowiązek wysyłania do banków zawiadomień o zajęciu rachunku bankowego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, jak i do elektronicznej wymiany danych między organami egzekucyjnymi w przypadku zbiegu egzekucji. ZUS, jako pierwszy podmiot spośród uprawnionych instytucji, rozpoczął w powyższym terminie wymianę komunikatów z bankami w drodze teletransmisji.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

3.1.4. Przedawnienia

A. W 2016 r. wielkość przedawnionych należności wyniosła 4.478.730 tys. zł. Złożyły się na nią składki i dodatkowe opłaty w wysokości 1.721.264 tys. zł oraz odsetki za zwłokę w kwocie 2.757.466 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 2.475.364 tys. zł (o 123,6%), w tym składek i dodatkowych opłat o 977.770 tys. zł (o 131,5%) i odsetek za zwłokę o 1.497.594 tys. zł (o 118,9%).

Z ogólnej kwoty przedawnieniu uległy należności (w nawiasie podano procentowy wzrost w porównaniu do 2015 r.):

- z tytułu ubezpieczeń społecznych – 3.466.413 tys. zł (115,4%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 1.317.498 tys. zł (123,6%) i odsetek za zwłokę – 2.148.915 tys. zł (110,7%);
- z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – 778.444 tys. zł (162,4%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 311.617 tys. zł (167,6%) i odsetek za zwłokę – 466.827 tys. zł (159,1%);
- FP i FGŚP – 233.873 tys. zł (139,7%), w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 92.149 tys. zł (143,5%) i odsetek za zwłokę – 141.724 tys. zł (137,3%).

Wpływ na skalę odpisywanych należności z tytułu ich przedawnienia, podobnie jak w latach 2014-2015, miało uruchomienie docelowego systemu rozliczeń kont płatników składek (SEKiF) i weryfikowanie w tym systemie stanu rozliczeń na tych kontach. W wyniku weryfikacji zidentyfikowano należności, które powinny zastać odpisane z tytułu przedawnienia, na skutek ich wygaśnięcia w latach ubiegłych. Wśród odpisanych należności w 2016 r. ponad 80% stanowiły składki na ubezpieczenia społeczne za lata 1999-2003, tj. których termin przedawnienia upłynął przed 2014 r. Zgodnie z przyjętymi przez ZUS planami odpisywanie należności za okresy zaległe powinno zakończyć się do końca 2017 r.¹⁴².

Z analizy raportów z oddziałów ZUS wynika, że z przyczyn niezależnych od Zakładu w 2016 r. odpisanych zostało około 70% należności, tj. m.in.: zakończone postępowania upadłościowe – (19%); umorzone postępowania egzekucyjne ze względu na ich bezskuteczność, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia (26%)¹⁴³; złożone przez płatnika lub oddział ZUS dokumenty rozliczeniowe, w tym korygujące, skutkujące powstaniem zadłużenia za

¹³⁸ W 2015 r. – 92.091.

¹³⁹ W 2016 r. miało miejsce 140 takich spotkań, w tym 20 z dyrektorami izb skarbowych. W ramach tych spotkań m.in. wypracowano stanowisko organów egzekucyjnych w zakresie wymaganej treści wniosku umożliwiającego udzielenie kompleksowej odpowiedzi przez Naczelnika Urzędu Skarbowego, dookreślono formy przekazywania dokumentów egzekucyjnych, usprawniono wymianę danych między organami egzekucyjnymi, omawiano przyczyny braku poprawy skuteczności działań oraz powody umarzania postępowania egzekucyjnego.

¹⁴⁰ Pismo z dnia 17 października 2016 r.

¹⁴¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.

¹⁴² Aktualnie zadanie zostało zakończone w 13 oddziałach ZUS, a w pozostałych 30 oddziałach jest w toku.

¹⁴³ Brak składników majątkowych, brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub na spadkobierców, zgon płatnika.

okres przedawniony na moment ich złożenia (12%); brak możliwości podjęcia działań egzekucyjnych z uwagi na niemożność kontaktu z płatnikiem (8%)¹⁴⁴.

W celu ograniczenia skali przedawnień oddziały ZUS, niezależnie od wdrażania egzekucji oraz udzielania ulg w spłacie należności, podejmowały przewidziane prawem działania, polegające m.in. na: zabezpieczeniu należności na ruchomości/nieruchomości dłużnika; powiadomieniu prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa; wszczęciu postępowania egzekucyjnego z nieruchomości; wpisywaniu dłużników do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych; przeniesieniu odpowiedzialności na osoby trzecie/spadkobierców; wystąpieniu o ogłoszenie upadłości.

Ponadto w oddziałach ZUS wdrożono nową usługę dla klientów – doradców ds. ulg i umorzeń, których zadaniem jest pomoc w ubieganiu się o spłatę zadłużenia w ramach układu ratalnego.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

B. Uwzględniając skalę i rangę zagadnienia odpisywania należności z tytułu ich przedawnienia oraz dążąc do maksymalnego ograniczenia tego zjawiska Departament Audytu Centrali ZUS, przeprowadził w Departamencie Realizacji Dochodów (DRD) oraz w 5 oddziałach ZUS, w okresie od 9 maja do 30 listopada 2016 r., zadanie zapewniające *Efektywność realizacji zadań w zakresie ustalania i odpisywania należności przedawnionych*.

Wyniki zadania audytowego w DRD nie pozwoliły na udzielenie racjonalnego zapewnienia w zakresie jego adekwatności i efektywności.

Jako słabości kontroli zarządczej wskazano:

- brak bieżącego odpisywania kwot przedawnionych, pomimo wiedzy o występowaniu przedawnionych należności z tytułu składek,
- przedawnianie się należności z tytułu składek z powodu braku działań Zakładu,
- brak podejmowania działań mających na celu wyegzekwowanie należności w odniesieniu do kont płatników składek wykazujących saldo WN po odpisaniu należności przedawnionych,
- ograniczone możliwości sprawowania efektywnego nadzoru nad procesem odpisywania przedawnionych należności z tytułu składek,
- przewlekłość postępowania w zakresie akceptacji wniosku o odpisanie należności przedawnionych,
- sporządzanie not księgowych po obowiązującym terminie,
- ograniczoną porównywalność oraz jakość informacji zarządczej w zakresie odpowiedzialności za przedawnienie należności za okres od stycznia 2003 r.,
- brak narzędzia umożliwiającego zidentyfikowanie i oszacowanie wysokości należności zagrożonych przedawnieniem oraz należności przedawnionych,
- dużą czasochłonność odpisywania należności przedawnionych.

Główną przyczyną stwierdzonego stanu był brak sprawowania efektywnego nadzoru przez kierowników audytowanych jednostek ze względu na aktualnie zaprojektowany system nadzoru oraz brak wykorzystywania istniejących mechanizmów kontrolnych zabezpieczających przed ryzykiem przedawniania się należności z tytułu składek, ponadto brak narzędzi umożliwiających sprawowanie przedmiotowego nadzoru, jak również brak efektywnego wykorzystywania danych dotyczących sald na kontach płatników. Istotny wpływ na adekwatność, efektywność i skuteczność wykonywanych zadań w badanym obszarze miało:

- niewystarczająca funkcjonalność dostępnych aplikacji, systemów i narzędzi informatycznych,
- brak narzędzia umożliwiającego ustalenie pełnego katalogu kont wykazujących należności przedawnione,
- brak wykorzystywania danych dotyczących sald na kontach płatników do ustalania kont wykazujących przedawnione należności,
- ograniczone możliwości prowadzenia w pełni skutecznego monitoringu realizacji zadań w badanym procesie.

W celu zwiększenia skuteczności badanego procesu wydane zostały zalecenia¹⁴⁵. Zakład podjął działania w celu wyeliminowania stwierdzonych ryzyk¹⁴⁶. Ponadto Departament Kontroli

¹⁴⁴ Wymeldowanie, wyjazd za granicę, zgon i brak następców prawnych.

Wewnętrznej przeprowadził we wszystkich 43 oddziałach ZUS kontrolę koordynowaną dotyczącą przedawnień należności z tytułu składek. Informacja o wynikach kontroli nie była dostępna na dzień zakończenia kontroli NIK.

(akta kontroli str. 6005-6123)

3.1.5. Umorzenia

W 2016 r. umorzono¹⁴⁷ należności na kwotę 301.314 tys. zł. Złożyły się na nią umorzone składki i dodatkowe opłaty – 150.660 tys. zł i odsetki za zwłokę – 150.654 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. kwota umorzonych należności zmniejszyła się o 160.671 tys. zł (o 34,8%), w tym składek i dodatkowych opłat o 79.144 tys. zł (o 34,4%) i odsetek za zwłokę o 81.527 tys. zł (o 35,1%).

Z ogólnej kwoty umorzeniu uległy należności:

- ubezpieczeń społecznych – 232.028 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 114.865 tys. zł i odsetek za zwłokę – 117.163 tys. zł;
- ubezpieczeń zdrowotnych – 52.596 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 27.092 tys. zł i odsetek za zwłokę – 25.504 tys. zł;
- FP i FGŚP – 16.690 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 8.704 tys. zł i odsetek za zwłokę – 7.986 tys. zł.

Na mocy przepisów ustawy *abolicyjnej* w 2016 r. wpłynęło do ZUS 7.460 wniosków o umorzenie. Ogółem w 2016 r. umorzono należności na kwotę 279.394 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 137.211 tys. zł oraz odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 142.183 tys. zł¹⁴⁸. W porównaniu z 2015 r. kwota umorzonych należności zmniejszyła się o 148.545 tys. zł (o 34,7%).

Umorzone zostały należności:

- ubezpieczeń społecznych – 218.033 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 106.451 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 111.582 tys. zł;
- ubezpieczeń zdrowotnych – 47.189 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 23.722 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 23.467 tys. zł;
- FP i FGŚP – 14.172 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 7.037 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 7.135 tys. zł.

(akta kontroli str. 4464-4519; 4679-4995)

3.1.6. Należności za pracowników zatrudnionych w ramach tzw. *outsourcingu pracowniczego*

Zakład w 2016 r. kontynuował działania w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek za pracowników zatrudnionych w ramach tzw. *outsourcingu pracowniczego*, na podstawie umów zawartych przez przedsiębiorców z podmiotami Grupy Spółek¹⁴⁹. Według stanu na dzień 31

¹⁴⁵ 1. Podjęcie działań mających na celu ograniczenie przedawniania się należności z tytułu składek, w szczególności z przyczyn leżących po stronie Zakładu poprzez wprowadzenie jednolitej organizacji pracy, nastawionej na kompleksową obsługę konta płatnika, z jednoczesnym naciskiem na monitorowanie przez kadrę kierowniczą kompleksowości tej obsługi. 2. Należy wprowadzić narzędzie / rozwiązanie zapewniające bieżące odpisywanie przedawnionych należności z tytułu składek. 3. Należy wzmocnić nadzór poprzez wprowadzenie kwotowych limitów kompetencyjnych do zatwierdzania wniosków z uwzględnieniem zastępcy dyrektora oddziału ds. dochodów. 4. Przegląd katalogu zdarzeń oraz opracowanie przykładów, według których należy dokonywać kwalifikacji odpowiedzialności za przedawnienie należności. 5. Należy opracować jednolity wzór rejestru należności przedawnionych, zawierający dodatkowo saldo i okres pozostałego na koncie zadłużenia, co umożliwi efektywne sprawowanie nadzoru w zakresie przeciwdziałania przedawnieniu kolejnych należności.

¹⁴⁶ M.in.: rozpoczęto prace nad nowym modelem organizacji pracy w komórkach pionu dochodów; - w październiku 2016 r. zalecono oddziałom ZUS weryfikację jakości obsługi kont płatników (w ciągu roku mają zostać zweryfikowane losowo wybrane konta obsługiwane przez każdego pracownika); - kwestia kompleksowej obsługi kont ujęta została w przygotowywanych do wdrożenia od 1 kwietnia 2017 r. wewnętrznych aktach prawnych; - planowane jest wdrożenie nowych funkcjonalności w aplikacjach, zwiększających możliwość sprawowania nadzoru w zakresie odpisywania przedawnionych należności; - w trakcie cyklicznych narad z zastępcami dyrektorów oddziałów ds. dochodów będzie omawiany poszerzony zakres dot. sprawowania nadzoru nad podejmowaniem działań, związanych z wyeliminowaniem przedawnienia należności z winy ZUS.

¹⁴⁷ W trybie określonym w art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁴⁸ Umorzenie należności jest uwarunkowane brakiem posiadania na dzień wydania decyzji o umorzeniu, należności niepodlegających umorzeniu, za wyjątkiem należności z tytułu składek za okres do 31 grudnia 1998 r.

¹⁴⁹ Podmioty zarządzane lub powiązane z osobą Z.K.:

grudnia 2016 r. zidentyfikowano 310 płatników składek, którzy mogli skorzystać z oferty Grupy Spółek oraz 15.405 ubezpieczonych wobec, których Zakład przeprowadził lub nadal prowadzi postępowania wyjaśniające.

Zadłużenie podmiotów z Grupy Spółek na koniec 2016 r.¹⁵⁰ wyniosło 92,4 tys. zł¹⁵¹, w tym wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 68,5 tys. zł. Z kolei zadłużenie przedsiębiorców w związku z nieuiszczeniem składek za pracowników przejętych przez podmioty z Grupy Spółek, wyniosło 61.499,9 tys. zł¹⁵², w tym wobec FUS – 44.794,7 tys. zł.

W wyniku dochodzenia należności wobec podmiotów z Grupy Spółek Zakład uzyskał, według stanu na koniec 2016 r., kwotę 3.668,3 tys. zł. Z kolei od przedsiębiorców, którzy skorzystali z tzw. *outsourcingu pracowniczego*, w 2016 r. uzyskano 927,0 tys. zł¹⁵³, w tym z tytułu: egzekucji – 12,9 tys. zł; dobrowolnych wpłat – 914,1 tys. zł¹⁵⁴.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. przedsiębiorcy, którzy skorzystali z tzw. *outsourcingu pracowniczego*, złożyli do ZUS 47 wniosków o rozłożenie na raty należności z tytułu składek. Pozytywnie rozpatrzono 31 wniosków, z których 20 obejmowało część należności powstałych w wyniku tzw. *outsourcingu pracowniczego*. W wyniku zawartych umów rozłożono na raty kwotę 2.369,0 tys. zł, w tym środki FUS – 1.993,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 4520-4615)

3.1.7. Ulgi w spłacie należności z tytułu składek udzielone w Centrali ZUS

W Centrali ZUS w 2016 r. udzielono 11 ulg w spłacie zaległych składek, tj. 2 odroczeń terminu płatności, 7 rozłożeń zadłużenia na raty, 2 zmian warunków umowy o rozłożeniu zadłużenia na raty, na łączną kwotę 208.197,3 tys. zł. We wszystkich przypadkach wniosek płatnika o przyznanie ulgi został rozpatrzony pozytywnie. Szczegółowym badaniem, pod względem legalności postępowania, objęto 4 sprawy na kwotę ogółem 205.106,7 tys. zł (98,5% kwoty przyznanych ulg). W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości, a przyznane ulgi udzielono zgodnie z obowiązującymi w Zakładzie wewnętrznymi uregulowaniami.

(akta kontroli str. 4187-4195)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Mimo działań podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w 2016 r., podobnie jak w roku poprzednim, wzrosły kwoty przedawnionych należności (z tytułu składek, dodatkowych opłat i odsetek za zwłokę). Powyższe wskazuje na ograniczone funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym zakresie. Zdaniem NIK, istnieje potrzeba kontynuowania działań ZUS w tym obszarze.

3.2. Orzecznictwo lekarskie, prewencja rentowa i wypadkowa

3.2.1. Orzecznictwo lekarskie

Lekarze orzecznicy ZUS w 2016 r. wydali łącznie 1.143,5 tys. orzeczeń¹⁵⁵. W porównaniu z 2015 r. (1.176,6 tys. orzeczeń) ich liczba zmniejszyła się o 2,8%. Lekarze orzecznicy, przeprowadzając kontrolę prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich, orzekając o niezdolności do pracy, a także na wniosek lekarzy leczących, wydali w 2016 r. łącznie 99,9 tys. orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS (wzrost o 5,9% w porównaniu do 2015 r.).

Komisje lekarskie ZUS wydały w 2016 r. łącznie 66,6 tys. orzeczeń (o 9,4% mniej niż w 2015 r.), z czego 51,2 tys. (76,9%) wydano w związku z wniesieniem sprzeciwu przez osobę

1) K.U.K. International Logistic + Handels GmbH (zwane *K.U.K. GmbH*);

2) Royal Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (*Royal*);

3) Centrum Nederlandzkie Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (*Centrum Nederlandzkie*);

4) Przedsiębiorstwo Amerykańsko-Polskie „SAC-MET” Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi. Obecnie: SAC-MET SWISS-AMERICAN INVESTMENT FUND Sp. z o.o. (*SAC-MET*);

5) K.U.K.-E.F.I. Internationale Logistik + Handels + Beteiligungs + Verwaltungs Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie (*K.U.K. E.F.I.*).

¹⁵⁰ Zadłużenie zmniejszone o kwotę 28.897,0 tys. zł, na skutek wydania przez oddziały ZUS decyzji przenoszących obowiązek ubezpieczeń społecznych na rzecz właściwego płatnika składek.

¹⁵¹ Składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty.

¹⁵² Należność główna wraz z odsetkami.

¹⁵³ Składki i odsetki z tytułu tzw. *outsourcingu pracowniczego*, z wyłączeniem pozostałych należności ZUS.

¹⁵⁴ W 2015 r. – 1.093,9 tys. zł, wpływy pochodziły wyłącznie z dobrowolnych wpłat przedsiębiorców.

¹⁵⁵ W tym 410,9 tys. orzeczeń dotyczących kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy, tj. o 1,9% mniej niż w 2015 r. (418,7 tys.).

zainteresowaną. Orzeczenia zmieniające ustalenia lekarza orzecznika bądź komisji lekarskiej stanowiły 28,1% (18,7 tys. orzeczeń), z tego 8,8 tys. w związku z wniesionym sprzeciwem. Prezes ZUS zgłosił zarzut wadliwości w 13,5 tys. przypadkach, tj. o 2,9% mniej niż w roku poprzednim, z tego 9,7 tys. dotyczyło zmiany ustaleń lekarza orzecznika bądź komisji lekarskiej.

Do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych przekazano 23,0 tys. odwołań (o 14,6% mniej niż w 2015 r.). Sądy wydały 26,7 tys. wyroków, w tym 7,3 tys. wyroków (27,2%) uwzględniających odwołania ubezpieczonych¹⁵⁶.

Od 2013 r. Zakład systematycznie dokonuje analizy wyroków sądowych zmieniających decyzje Zakładu¹⁵⁷. Sądy w 2016 r., w 1.915 przypadkach, wskazały w uzasadnieniu odmienną ocenę stanu zdrowia na podstawie tego samego materiału dowodowego, którym dysponował organ rentowy (uzupełnionego o opinię biegłych sądowych). W 295 sprawach sądy wydały odmienną ocenę stanu zdrowia, dokonaną po uwzględnieniu środków dowodowych innych niż przedłożone w postępowaniu przed ZUS lub przyjęciu nowych środków dowodowych oraz po uzupełnieniu materiału dowodowego o opinie biegłych sądowych. W 337 sprawach sądy w uzasadnieniu nie wskazały powodów zmiany decyzji Zakładu. Wyniki analiz zostały wykorzystane przez ZUS m.in. do przygotowania wskazówek dla lekarzy orzecznictwa lekarskiego przy formułowaniu stanowiska Zakładu do opinii biegłych sądowych w postępowaniu odwoławczym¹⁵⁸. Ponadto Zakład opracował i przekazał do stosowania przez lekarzy orzekających standardy orzecznicze.

W Centrali ZUS, w ramach sprawowania nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego, rozpatrzonych zostało 7,8 tys. spraw (o 47,2% więcej niż w 2015 r. 5,3 tys. spraw), z tego bez przekazania do rozpatrzenia przez komisję lekarską 6,3 tys. spraw (w 2015 r. – 4,0 tys. spraw). Liczba spraw, w których orzeczenie komisji lekarskiej wydane w trybie nadzoru zmieniło ustalenia orzecznicze¹⁵⁹ wyniosło 1,5 tys. spraw (w 2015 r. – 1,4 tys. spraw)¹⁶⁰ i dotyczyły one m.in. stopnia i okresu niezdolności do pracy, związku niezdolności do pracy z określonymi okolicznościami, daty powstania niezdolności do pracy.

W 43 oddziałach ZUS w 2016 r. średnie zatrudnienie wyniosło 535,6 lekarzy orzeczników¹⁶¹, tj. 78,5% z planowanych 682 osób. W porównaniu do 2015 nastąpił spadek zatrudnienia o 10,3 osoby/etatu, przy niezmiennym planie zatrudnienia, a średnioroczny stan wakatów lekarzy orzeczników wyniósł 146,4. Zatrudnienie w ZUS we wszystkich grupach lekarzy dokonywane było na podstawie umowy o pracę. W związku z trudnościami w pozyskaniu kandydatów na te stanowiska, zatrudniane były osoby posiadające uprawnienia emerytalne¹⁶². W związku z brakami kadrowymi Zakład podejmował działania organizacyjne, np. w lutym 2016 r. połączono orzecznictwo lekarskie dla I i II Oddziału w Łodzi, zamieszczano ogłoszenia o naborze¹⁶³.

Koszty orzecznictwa lekarskiego w 2016 r. wyniosły 189.428,6 tys. zł, tj. mniej o 1.460,3 tys. zł (0,8%) w porównaniu do 2015 r., główną pozycję stanowiły wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi -143.531,8 tys. zł, pośrednie koszty rodzajowe - 17.430,0 tys. zł¹⁶⁴, koszty badań

¹⁵⁶ Odsetek wyroków wydanych na korzyść skarżącego utrzymuje się na zbliżonym poziomie od kilku lat, bez względu na liczbę odwołań i rozstrzygnięć: w 2015 r. – 28,4%, a w 2014 r. – 27,2%. Podobnie kształtowała się liczba orzeczeń zmieniających ustalenia lekarza orzecznika i/lub komisji lekarskiej, w związku ze zgłoszeniem zarzutu wadliwości, która w 2015 r. i 2016 r. wyniosła ok. 10 tys. orzeczeń.

¹⁵⁷ W 2015 r. przeanalizowano 2.988 spraw, a w 2016 r. – 2.547 spraw.

¹⁵⁸ Wskazówki stanowią załącznik do Procedury – Postępowanie odwoławcze związane z odwołaniem od decyzji wydanych na podstawie orzeczenia lekarskiego wydanej pismem okólnym Nr 3 Naczelnego Lekarza Zakładu z dnia 30 czerwca 2016 r., od 1 kwietnia 2017 r. – Instrukcja postępowania lekarzy orzecznictwa lekarskiego w sądowym postępowaniu odwoławczym, stanowiąca załącznik nr 8 do Procedury do procesu 9.1 Wydawanie orzeczeń, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 39 Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r.

¹⁵⁹ W przypadku zmian w orzeczeniu dotyczącym kilku ustaleń, np. zarówno stopnia niezdolności do pracy jak i przewidzianego okresu jej trwania, każda zmiana liczona była oddzielnie.

¹⁶⁰ Dotyczyły m.in. stopnia i okresu niezdolności do pracy, związku niezdolności do pracy z okolicznościami, daty powstania niezdolności do pracy.

¹⁶¹ W przeliczeniu na etaty.

¹⁶² Średnia wieku lekarzy orzeczników i lekarzy członków komisji lekarskich wyniosła ponad 58 lat.

¹⁶³ Średnio na jedno stanowisko aplikował jeden kandydat. Rekrutacja była nieskuteczna w związku z brakiem kandydatów.

¹⁶⁴ W skład pośrednich kosztów rodzajowych zalicza się m.in. amortyzację, zużycie materiałów, energii i wody, koszty utrzymania budynków, telefony, ochrona mienia itp. Alokacja bezpośrednia i pośrednia tych kosztów powstaje poprzez rozliczenia według przyjętego klucza rozliczeniowego na poszczególne komórki merytoryczne realizujące określone zadania.

lekarskich krajowych i zagranicznych oraz zwroty kosztów przejazdu osób wezwanych przed komisje lekarskie - 15.245,2 tys. zł.

Zakład w 2016 r., w ramach sprawowania nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego, przeprowadził kontrole funkcjonalne w 25 oddziałach ZUS¹⁶⁵ oraz kontrole doraźne w trzech oddziałach. Przeanalizowano łącznie 7,6 tys. spraw (w 2015 r. – 6,4 tys.). W wyniku podjętych zaleceń m.in. zwiększono liczbę szkoleń skierowanych do lekarzy orzeczników, liczbę orzeczeń poddawanych kontroli, zwiększono dostępność do konsultanta Zakładu dla lekarzy i komisji lekarskich.

Prowadzone są prace nad reformą orzecznictwa lekarskiego w ZUS. Projekt ma na celu wskazanie nowych ścieżek naboru lekarzy orzeczników oraz ujednolicenie orzecznictwa lekarskiego. Analizy ZUS wykazały potrzebę zmian m.in. w zakresie scalenia merytorycznego i administracyjnego nadzoru nad głównymi lekarzami orzecznikami, sposobu wynagradzania i zatrudniania lekarzy orzeczników oraz zmian legislacyjnych dotyczących zniesienia obowiązku zwrotu przez Zakład pacjentom kosztów dojazdu na badanie.

(akta kontroli str. 300-357; 5461-5543)

*Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi*

Mimo działań podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w 2016 r., podobnie jak w roku poprzednim, na wysokim poziomie utrzymuje się odsetek wyroków sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, w sprawie odwołań ubezpieczonych od orzeczeń komisji lekarskich ZUS, wydanych na korzyść skarżącego. Zdaniem NIK, istnieje potrzeba kontynuowania działań w celu podniesienia jakości orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS.

3.2.2. Prewencja rentowa

W planie finansowym FUS, będącym załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2016, na prewencję rentową¹⁶⁶ ustalono kwotę 203.600 tys. zł, tj. o 24.282 tys. zł (o 13,5%) wyższą od wykonania w 2015 r. Wydatkowano 186.840,5 tys. zł (91,8% zaplanowanych środków), głównie na rehabilitację leczniczą wraz z opłatą miejscową i zwrotem kosztów przejazdu (186.650,7 tys. zł).

W badanym okresie, w ramach prewencji rentowej, wpłynęło 76.588 wniosków o rehabilitację leczniczą wystawionych przez lekarzy leczących, z tego w 2016 r. pozytywnie rozpatrzonych zostało 56.190 wniosków, a odrzuconych 19.027¹⁶⁷. Wnioski, które wpłynęły w II połowie grudnia 2016 r. w liczbie 1.371, zostały rozpatrzone w 2017 r.

W 2016 r. rehabilitacją objęto 85,4 tys. osób, o 5,8% więcej, niż w 2015 r. (80,7 tys. osób).

W strukturze objętych rehabilitacją w 2016 r. największą grupę stanowiły osoby po rehabilitacji narządu ruchu – 59,8 tys. (70,0%), narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym – 9,1 tys. (10,6%), układu krążenia – 6,8 tys. (8,0%), i schorzeń psychosomatycznych 4,4 tys. (5,2%).

Koszty leczenia rehabilitacyjnego wyniosły 176.582,4 tys. zł i były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 7.586,5 tys. zł (o 4,5%). Średni koszt rehabilitacji przypadający na jednego ubezpieczonego wyniósł 2.067 zł. Był o 26 zł (o 1,2%) niższy od średniego kosztu w 2015 r. (2.093 zł) i kształtował się w granicach od 1.437 zł dla rehabilitacji schorzeń narządu ruchu metodą ambulatoryjną do 3.592 zł dla rehabilitacji schorzeń narządu głosu.

Średni koszt pobytu ubezpieczonego w ośrodku rehabilitacyjnym¹⁶⁸ wyniósł 2.136,5 zł i był niższy od kosztów roku poprzedniego o 35,4 zł (o 1,6%). W 2016 r. 84.973 osobom zwrócono koszty przejazdu do ośrodków rehabilitacyjnych w kwocie 5.909,3 tys. zł – koszty przejazdu były niższe od kosztów w 2015 r. o 437,4 tys. zł (o 6,9%). Rehabilitację przeprowadzano w 92 ośrodkach wyłonionych w drodze konkursów¹⁶⁹.

¹⁶⁵ W 24 oddziałach ZUS w 2015 r.

¹⁶⁶ Art. 69 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że prowadzenie działań z zakresu prewencji rentowej i wypadkowej należy do zadań ustawowych ZUS.

¹⁶⁷ Z liczby ogólnej wniosków odrzuconych (19.027) – 17.680 (92,9%) odrzucono z powodu braku potrzeby rehabilitacji, natomiast 1.347 (7,1%) dostało odmowę formalną.

¹⁶⁸ Koszt rehabilitacji + koszty przejazdu/ liczbę osób, które ukończyły rehabilitację.

¹⁶⁹ Zgodnie z art. 69 ust. 3 ustawy o s.u.s. do zamówień na usługi rehabilitacyjne nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Przyczyną niższego wykonania planu kosztów rehabilitacji była m.in., w porównaniu z 2015 r., niższa o 1,5% stawka kosztu pobytu ubezpieczonego w ośrodku rehabilitacyjnym oraz rezygnacja ubezpieczonego z pobytu w ośrodku rehabilitacyjnym¹⁷⁰.

(akta kontroli str. 130-138, 197-272, 300-302, 358-720)

Od września 2016 r. ZUS prowadzi we współpracy z partnerami instytucjonalnymi pilotażowy program w Szpitalu Klinicznym im. A. Grucy w Otwocku mający na celu skrócenie okresu powrotu na rynek pracy osób dotkniętych niezdolnością do pracy, a tym samym ograniczenie wydatków na świadczenia z funduszu chorobowego i rentowego FUS. Działalność w tym obszarze ma na celu wypracowanie systemowego rozwiązania dotyczącego kompleksowej rehabilitacji uwzględniającej wymiar medyczny, psychologiczny, społeczny i zawodowy oraz stworzenia w przyszłości ośrodków kompleksowej rehabilitacji.

(akta kontroli str. 5461-5543)

3.2.3. Prewencja wypadkowa

W planie finansowym FUS na prewencję wypadkową przeznaczono¹⁷¹ 56.028 tys. zł, z której wydatkowano 55.551,8 tys. zł (99,2% zaplanowanych środków), w tym 51.449,6 tys. zł (99,2% planu) na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonej przez płatników składek. Skierowano do CIOP-PIB m.in.: 950 wniosków o dofinansowanie, w celu dokonania ich oceny pod względem merytorycznym (1.101,8 tys. zł), 704 „*sprawozdania końcowe z realizacji projektu*” (1.914,3 tys. zł). W 2016 r. zawarto 570 umów o dofinansowanie projektów m.in. w zakresie zakupu środków ochrony indywidualnej, zakupu i wymiany obudów oświetleniowych, itp. Ponadto zorganizowano i sfinansowano działalność szkoleniową i edukacyjną z zakresu prewencji wypadkowej.

Liczba wniosków, na poszczególnych etapach postępowania w ramach dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, które wpłynęły do ZUS w 2016 r. wynosiła 5.598. Pod względem formalnym rozpatrzono pozytywnie 3.605 wniosków, a negatywnie 1.137 wniosków. Pod względem merytorycznym pozytywnie rozpatrzonych zostało 378 wniosków, a negatywnie – 40. W 2016 r. podpisanych zostało ogółem 570 umów. Z uwagi na duży odsetek wniosków rozpatrzonych negatywnie (21,0%)¹⁷², m.in. na bieżąco analizowano ich wartość merytoryczną oraz zasadność zgłoszenia w Centrach Dofinansowania Płatników. Dokonano również weryfikacji i modyfikacji procesu „*Dofinansowanie działań płatników składek*”. Ponadto Zakład w 2016 r. skierował do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej propozycje zmian legislacyjnych w zakresie prewencji wypadkowej.

(akta kontroli str. 130-138, 197-272, 300-302, 358-720)

Departament Prewencji i Rehabilitacji, sprawujący merytoryczny nadzór nad prewencją rentową i wypadkową, zlecał podmiotom zewnętrznym wykonanie ekspertyz, opinii i badań naukowych. W 2016 r. w ramach prewencji rentowej zlecono jedną pracę, a prewencji wypadkowej 13 prac o łącznej wartości 4.040,4 tys. zł. Szczegółowemu badaniu poddano 4 zlecenia o wartości ogółem 3.582,0 tys. zł (tj. 88,7% poniesionych kosztów), w wyniku którego nie stwierdzono nieprawidłowości

(akta kontroli str. 130-138, 197-272, 358-404, 484-670, 681-711)

¹⁷⁰ Planując środki na rehabilitację uwzględnia się zapis Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez ZUS na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne (Dz. U. Nr 131, poz. 1457) – dotyczący 24-dniowego czasu trwania rehabilitacji. Czas ten może być skrócony przez ordynatora ośrodka rehabilitacyjnego w przypadku wcześniejszego przywrócenia ubezpieczonemu albo renciście zdolności do pracy lub zaistnienia innych przyczyn leżących po stronie ubezpieczonego albo rencisty, w tym dotyczących względów medycznych.

¹⁷¹ W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 37 ww. ustawy został zmieniony 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) wprowadzone zostało nowe zadanie dla ZUS – dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek i jednocześnie zmieniona została wysokość środków finansowych przeznaczonych na prewencję wypadkową, która określana jest corocznie w ustawie budżetowej. W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2016 r. wartość wynosiła od 0,8% do 1,0% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym Funduszu ubezpieczeń Społecznych.

¹⁷² W 2015 r. odsetek ten wyniósł 37,5%.

3.3. Nienależnie pobrane świadczenia

W 2016 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS¹⁷³ zwiększyła się z 44,9 tys. do 45,6 tys., tj. o 0,7 tys. (o 1,6%), a wartość pobranych świadczeń z 229.714 tys. zł do 245.389 tys. zł, tj. o 15.675 tys. zł (o 6,8%). Na ogólną kwotę nadpłat na koniec 2016 r. złożyło się: 2.816 dłużników Funduszu Emerytalnego – 7.478 tys. zł (w 2015 r. – 2.697 na kwotę 7.349 tys. zł); 33.894 dłużników Funduszu Rentowego – 180.360 tys. zł i odsetek 538 tys. zł (w 2015 r. – 33.502 dłużników na kwotę świadczeń 172.097 tys. zł i odsetek 512 tys. zł); 985 dłużników Funduszu Wypadkowego – 6.999 tys. zł i odsetek 28 tys. zł (w 2015 r. – 975 dłużników na kwotę świadczeń 6.673 tys. zł i 28 tys. zł odsetek); 7.951 dłużników Funduszu Chorobowego – 49.956 tys. zł i 29 tys. zł odsetek (w 2015 r. – 7.717 dłużników na kwotę 43.049 tys. zł i 5 tys. zł odsetek). Zwiększeniu w 2016 r. uległa liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa¹⁷⁴ z 3.001 do 3.262, tj. o 261 osób (o 8,7%) oraz kwota zadłużenia z 5.480 tys. zł do 5.611 tys. zł., tj. o 131 tys. zł (o 2,4%).

(akta kontroli str. 4679-4995)

Głównymi przyczynami nienależnego pobierania świadczeń długoterminowych, wypłacanych przez ZUS, było osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia, zbyt późne zawiadomienie ZUS o zgonie świadczeniobiorcy oraz pobieranie przez członków rodziny świadczenia po zgonie osoby uprawnionej¹⁷⁵. Z kolei przyczynami nienależnego pobierania świadczeń krótkoterminowych było m.in. niezgodne z prawem wykorzystywanie zwolnień lekarskich oraz zgłaszanie do ubezpieczeń wyłącznie w celu uzyskania świadczeń¹⁷⁶.

W ramach działań zmierzających do ograniczenia liczby ww. przypadków nienależnego pobierania świadczeń, m.in. zaktualizowano formularze wniosków o świadczenia, prowadzono w formie korespondencyjnej kontrole pozostawiania przy życiu osób zamieszkałych za granicą, a pobierających polskie świadczenia, prowadzono elektroniczną wymianę danych z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi, prowadzono kontrole wykorzystywania zwolnień lekarskich, dokonywano szczegółowej analizy dostępnych akt świadczeniobiorcy lub dostępnych informacji w systemach informatycznych.

Mimo podejmowania przez Zakład działań w 2016 r. zwiększyła się liczba dłużników i kwoty zadłużenia z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i z budżetu państwa. Zdaniem NIK, istnieje potrzeba kontynuowania działań ZUS w tym obszarze.

(akta kontroli str. 6124-6128)

3.4. Nadpłaty świadczeń

W 2016 r. odnotowano 46,5 tys. nowo ujawnionych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych na kwotę 135.835 tys. zł¹⁷⁷. W porównaniu z rokiem poprzednim ich liczba zmniejszyła się o 0,7 tys. (o 1,5%), a kwota zwiększyła się o 11.225 tys. zł (o 9,0%).

Głównymi przyczynami nowo ujawnionych nadpłat, niespowodowanych przez ZUS, było w przypadku 20,6 tys. nadpłat (45,0%) na kwotę 55.909 tys. zł osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia, zbyt późne powiadomienie ZUS o zgonie świadczeniobiorcy oraz pobranie przez członków rodziny świadczenia po zgonie osoby uprawnionej – 13,0 tys. przypadków (28,4%) na kwotę 28.684 tys. zł oraz zbyt późne w 8,9 tys. przypadków (19,4%) na kwotę 33.162 tys. zł powiadomienie ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń.

(akta kontroli str. 4679-4995)

3.5. Wyrównania do wysokości należnego świadczenia

W 2016 r. wypłacono 5,4 tys. wyrównań do wysokości należnego świadczenia na kwotę 53.017 tys. zł¹⁷⁸, co w porównaniu z 2015 r. stanowi spadek liczby wypłat o 6,5 tys. (o 54,6%), a ich kwoty

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Opis stanu
faktycznego

Opis stanu
faktycznego

¹⁷³ Formularze D-5 Informacja o przymusowym dochodzeniu nienależnie pobranych świadczeń.

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ Przyczyny indywidualnych opóźnień można ustalić jedynie na poziomie oddziału.

¹⁷⁶ Pozorowane zatrudnienie lub pozorowana działalność gospodarcza.

¹⁷⁷ Formularze Z-2: Informacja o nadpłatach świadczeń i wypłatach wyrównań do wysokości należnego świadczenia.

¹⁷⁸ Formularze Z-2.

o 31.733 tys. zł (o 37,4%). Przyczyny wypłaty wyrównań były następujące (w nawiasach podano dane za 2015 r.): inne – 2,4 tys. przypadków, na kwotę 8.351 tys. zł (8,0 tys. przypadków, 18.106 tys. zł); skutek wyroków sądowych zmieniających decyzję organu rentowego – 1,3 tys. przypadków na kwotę 27.117 tys. zł (1,7 tys. przypadków, 31.485 tys. zł); błędy pracowników ZUS – 1,3 tys. przypadków na kwotę 9.813 tys. zł (1,6 tys. przypadków, 16.163 tys. zł).

(akta kontroli str. 4679-4995)

3.6. Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń

W 2016 r. Zakład dokonał 22,7 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 6.802 tys. zł¹⁷⁹. W porównaniu z 2015 r. nastąpiło zmniejszenie o 30,6 tys. (o 57,4%) liczby wypłat oraz zmniejszenie o 11.321 tys. zł (o 62,5%) 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 2016 r. dokonano z tego tytułu 22,3 tys. wypłat na kwotę 6.609 tys. zł, co stanowiło 98,2% ogólnej liczby wypłat i 97,2% ogólnej kwoty wypłat (w roku poprzednim odpowiednio: 99,2% i 98,9%). Pozostałe wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie dotyczyły jednorazowych odszkodowań wypadkowych, zasiłków pogrzebowych i świadczeń pozaubezpieczeniowych.

W 2016 r. wypłaty odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie przy emeryturach i rentach, spowodowane były następującymi przyczynami (w nawiasie podano liczbę przypadków i kwotę wypłaconych odsetek w 2015 r.): wydanie decyzji i wypłata świadczenia po terminie ustawowym – 15,2 tys. przypadków na kwotę 788 tys. zł (42,9 tys. przypadków, 1.160 tys. zł); błędy leżące po stronie ZUS – 1,5 tys. przypadków na kwotę 552 tys. zł (1,8 tys. przypadków, 717 tys. zł); zmiana wykładni przepisów – 0,3 tys. przypadków na kwotę 356 tys. zł (0,5 tys. przypadków, 627 tys. zł); wykonanie wyroków sądowych – 1,2 tys. przypadków na kwotę 2.349 tys. zł (1,4 tys. przypadków, 2.694 tys. zł); inne – 4,1 tys. przypadków na kwotę 2.572 tys. zł (6,3 tys. przypadków, 12.736 tys. zł).

(akta kontroli str. 4679-4995)

3.7. Kontrola płatników składek

Inspektorzy kontroli Zakładu w 2016 r. przeprowadzili 79.068 kontroli płatników składek, tj. o 2.134 kontrole (o 2,6%) mniej, niż w 2015 r., w tym: 73.828 kontroli planowych (o 2,3% mniej, niż w 2015 r.), 5.240 kontroli pozaplanowych (o 6,4% mniej, niż w roku poprzednim). Dodatkowo przeprowadzono 550 postępowań wyjaśniających i pomocy prawnych (o 62,7% więcej niż w 2015 r.).

Nieprawidłowości ujawniono w trakcie 49.604 kontroli płatników składek, a w 42.512 kontrolach ustalono wynik finansowy na kwotę 333,4 mln zł (o 0,7 % mniej niż w roku poprzednim), w tym: 235.659 tys. zł – przypis składek i obciążenie, 84.414 tys. zł – odpis składek i uznanie, 4.031 tys. zł – nadpłaty świadczeń krótkoterminowych, 3.416 tys. zł – niedopłaty świadczeń krótkoterminowych, 2.912 tys. zł – różnice w rozliczeniu świadczeń krótkoterminowych.

W wyniku kontroli dokonano zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych 23.775 osób, a do ubezpieczenia zdrowotnego 27.508 osób. Także wyłączono z ubezpieczeń społecznych 5.784 osoby, a z ubezpieczenia zdrowotnego 10.023 osoby.

W 2016 r. sporządzono ogółem 982 wnioski, zawiadomienia i informacje skierowane na tle kontroli do właściwych instytucji, w tym do: sądów i policji w sprawach o wykroczenia, prokuratury, w związku z ubezpieczeniem zdrowotnym, Państwowej Inspekcji Pracy, urzędów skarbowych i urzędów pracy.

(akta kontroli str. 6129-6135)

¹⁷⁹ Formularze St-7: Informacja w wypłacie świadczeń pozaubezpieczeniowych i odsetek za zwłokę za I-XII 2015 r. i I-XII 2016 r.

4. Działalność kontrolna Centrali ZUS

4.1. Kontrola wewnętrzna

Departament Kontroli Wewnętrznej (DKW) w 2016 r. przeprowadził 3 kontrole problemowe oraz 13 kontroli doraźnych¹⁸⁰, w tym 5 kontroli¹⁸¹ i 1 postępowanie wyjaśniające¹⁸² dotyczyło usług informatycznych¹⁸³. Badaniem objęto okres od listopada 2013 r. do października 2016 r. Stwierdzono nieprawidłowości m.in. w obszarze¹⁸⁴:

a) Realizacji zakupów:

Podstawowym problemem było dokonanie prawidłowej identyfikacji potrzeb biznesowych oraz potrzeb o charakterze „technologicznym”.

Ustalono brak należytej staranności, który polegał na: nieprecyzyjnym sposobie opisu przedmiotu zamówienia, niezapewniającym zachowanie uczciwej konkurencji oraz nieprawidłowym ustaleniu wartości zamówienia; ogólnikowym uzasadnieniu zgłaszanej potrzeby, nie popartym rzetelną analizą i bez ich należytej weryfikacji, niekiedy wyłącznie na podstawie informacji pochodzących od wykonawców związanych umowami z Zakładem.

W jednym zamówieniu łączono dostawy oprogramowania (licencji) z usługami o charakterze serwisu bez podziału postępowania na części, co prowadziło do sytuacji nie zapewniającej zachowanie uczciwej konkurencji.

Praktycznie nie funkcjonowały mechanizmy zabezpieczające przed wystąpieniem powyższych nieprawidłowości.

b) Zarządzania aktywami IT:

Stwierdzono brak *Zasad zarządzania aktywami IT* i narzędzi do realizacji zadań w tym zakresie. W odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych¹⁸⁵ stwierdzono istnienie nierozwiązanego w Zakładzie problemu z identyfikacją parametrów, które pozwoliłyby poprawnie określać potrzeby odnośnie liczby i rodzaju licencji (np. liczba użytkowników, sposób dostępu do oprogramowania).

c) Kompetencji pracowników:

Jako słabości Zakładu w powyższym obszarze ujawniono m.in.: brak wiedzy z zakresu IT; - nieumiejętność łączenia wiedzy z różnych obszarów w trakcie realizacji poszczególnych działań w procesie dokonywania zakupów; - brak umiejętności negocjacji.

d) Współpracy z wykonawcami:

Szczegółnej uwagi ze strony Zakładu wymagają relacje z wykonawcami na wstępnym etapie procesu dokonywania zakupów i w trakcie realizacji umów. Ustalono, że relacje te wskazywały na brak równowagi stron. Zdaniem DKW, nasuwa się wniosek, iż kluczowe kompetencje, niezbędne do poprawnego, tj. szczegółowego zdefiniowania własnych potrzeb w przedmiocie IT, ale także do podejmowania najważniejszych decyzji o charakterze zarządczym w tym obszarze, pozostawały w znacznym stopniu poza Zakładem, w posiadaniu współpracujących z nim wykonawców. Rodzi to ryzyko, że koszty jakie ponosi Zakład z tytułu utrzymywania infrastruktury informatycznej mogły być zawyżone.

e) Ryzyko wystąpienia przesłanek nadużyć i korupcji przy dokonywaniu zakupów IT:

Nieprawidłowe działania w zakresie realizacji procesu zakupów nie mitygują ryzyka wystąpienia przesłanek nadużyć i korupcji przy dokonywaniu zakupów IT.

¹⁸⁰ W 2013 r. – 6 kontroli problemowych i 6 doraźnych; w 2014 r. – 7 kontroli problemowych, 4 doraźne; 2015 r. – 8 kontroli problemowych, 4 doraźne.

¹⁸¹ 1) Prawidłowość udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki (TZ/271/90/15) i realizacji umowy na wsparcie w utrzymaniu środowiska Mainframe i NROI. 2) Prawidłowość działania w zakresie utrzymania i modernizacji serwerów środowiska IBM Mainframe. 3) Zapewnienie licencji oprogramowania Oracle Tuxedo dla używanych w ZUS serwerów. 4) Ocena postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup i dostawę komputerów przenośnych w 2015 roku. 5) Ocena postępowania TZ/271/50/14 na opiekę serwisową oprogramowania SAP wraz z usługami dodatkowymi oraz nabycie dodatkowych licencji.

¹⁸² Ustalenie osób odpowiedzialnych za wprowadzenie postanowień ograniczających w sposób nieuzasadniony konkurencję.

¹⁸³ Przedmiotem badania było przygotowanie i przebieg postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy i usługi informatyczne oraz realizacja umów z wykonawcami.

¹⁸⁴ Informacja o wynikach kontroli doraźnych i postępowania wyjaśniającego przeprowadzonych w obszarze IT w Zakładzie w 2016 roku, 29 marca 2017 r.

¹⁸⁵ Prawa do użytkowania oprogramowania (licencje, subskrypcje).

W wyniku ustaleń kontroli wydane zostały zalecenia, a członek Zarządu nadzorujący Pion Operacji i Eksploatacji Systemów podjął stosowne działania naprawcze. Ponadto wydane zostały rekomendacje do wdrożenia w Pionie Operacji i Eksploatacji Systemów szczegółowych standardów, odnoszących się do stwierdzonych nieprawidłowości i uwag.

ZUS złożył 2 zawiadomienia do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na skutek ustaleń DKW w obszarze usług informatycznych¹⁸⁶. Ponadto jedno zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z obszaru IT było przygotowywane¹⁸⁷. Również trwały prace nad zawiadomieniem rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych¹⁸⁸.

Zakład także przygotowywał zawiadomienie o podejrzeniu przestępstwa po kontroli doraźnej w O/ZUS w Opolu dotyczącej *organizacji realizacji wybranych procesów z zakresu obsługi świadczeń podlegających koordynacji na podstawie umów międzynarodowych, udzielania ulg w spłacie oraz umorzeń należności z tytułu składek*.

(akta kontroli str. 5048-5059; 5224-5460)

4.2. Audyt wewnętrzny

Plan audytu na 2016 r. opracowany został na podstawie zidentyfikowanych uprzednio 7 obszarów ryzyka, dla których określono odrębnie istotne ryzyka i słabości kontroli zarządczej.

W 2016 r. w ZUS przeprowadzono: 10 zadań zapewniających, w wyniku których wydano 82 zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień; 19 czynności doradczych, po których sformułowano 68 wniosków dotyczących usprawnienia funkcjonowania Zakładu; czynności sprawdzające w zakresie 7 zadań zapewniających; bieżący monitoring realizacji zaleceń.

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

Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiącymi załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸⁹, dokonana ocena stanowiła jedno ze źródeł zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w złożonym przez Prezesa Zakładu oświadczeniu za 2016 r.

(akta kontroli str. 3450-3464)

4.3. Kontrola zarządcza

W „*Planie działalności ZUS na rok 2016*”¹⁹⁰ przyjęto do realizacji cztery najważniejsze cele oraz sześć mierników określających stopień ich osiągnięcia. Na koniec 2016 r. zakładany poziom docelowy wszystkich mierników odpowiadających poszczególnym celom w „Planie” został osiągnięty. Zasady postępowania w zakresie zarządzania ryzykiem określała przyjęta w ZUS „*Polityka zarządzania ryzykiem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*”¹⁹¹. Proces zarządzania ryzykiem obejmował wszystkie poziomy struktury organizacyjnej Zakładu i składał się z usystematyzowanych i udokumentowanych etapów, takich jak: identyfikacja, pomiar i ocena ryzyka oraz reakcja na nie, a także monitorowanie i przegląd ryzyka oraz informowanie o ryzyku. Po przeprowadzonej w 2016 r. identyfikacji ryzyk oraz po zagregowaniu wszystkich zgłoszonych w tym okresie zagrożeń, ustalony został Katalog Ryzyk, zawierający łącznie 32 ryzyka.

¹⁸⁶ 1) Zawiadomienie z dnia 21 kwietnia 2016 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z brakiem zapewnienia odpowiedniej liczby licencji Oracle Tuxedo dla używanych w ZUS serwerów na platformie Mainframe; 2) Zawiadomienie z dnia 28 czerwca 2016 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawie niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego i działania na szkodę interesu publicznego poprzez niezapewnienie opieki serwisowej podstawowych serwerów bazodanowych środowiska Mainframe, wykorzystywanych przez ZUS do zapewnienia przetwarzania danych w ramach KSI ZUS oraz Nowego Regionalnego Ośrodka Obliczeniowego NROI.

¹⁸⁷ Po kontroli dotyczącej oceny postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup i dostawę komputerów przenośnych w 2015 roku.

¹⁸⁸ Po kontroli dotyczącej oceny postępowania TZ/271/50/14 na opiekę serwisową oprogramowania SAP wraz z usługami dodatkowymi oraz nabycie dodatkowych licencji.

¹⁸⁹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

¹⁹⁰ Sporządzonym na podstawie § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 36 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie niektórych obowiązków jednostek podległych i nadzorowanych w ramach kontroli zarządczej (Dz. Urz. MRPI Sp., poz. 37).

¹⁹¹ Zarządzenie Nr 41 Prezesa ZUS z 26 września 2012 r.

Na początku stycznia 2017 r. przeprowadzona została¹⁹² w Zakładzie samoocena kontroli zarządczej za 2016 r.¹⁹³.

(akta kontroli str. 3219-3239; 3450-3465; 3989-4004; 4112-4134; 4138-4140)

W związku z funkcjonowaniem w ZUS w 2015 r. w ograniczonym stopniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie informatyzacji ZUS, w 2016 r. podjęte zostały stosowne działania naprawcze, m.in.: wprowadzone zostały wewnętrzne akty prawne, konstytuujące bądź modyfikujące: zasady dokonywania zakupów w ZUS; monitorowanie stanu realizacji umów o kluczowym znaczeniu dla działalności Zakładu w zakresie dotychczasowego wykorzystania środków i aktualnego poziomu zaangażowania finansowego; zasadność zlecenia wykonawcom zewnętrznym realizacji dodatkowych zadań określonych w zawartych umowach.

W październiku 2016 r., powołany został Zespół Konsultacyjny ds. bezpieczeństwa systemów IT i zamówień publicznych. W 2016 r. podjęte zostały prace nad powołaniem Komitetu Inwestycyjnego (organu doradczego Prezesa ZUS), którego zadaniem jest m.in. weryfikacja i ocena zasadności realizacji planowanych zakupów IT o wartości powyżej 30.000 euro¹⁹⁴.

(akta kontroli str. 4005-4111)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2016 r. podano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie:

- 1) ustalania i odpisywania przedawnionych należności z tytułu składek. Zastrzeżenia dotyczyły przedawnień należności z tytułu składek oraz niewystarczających działań Zakładu mających na celu wyegzekwowanie należności w odniesieniu do kont płatników składek, które wykazywały zadłużenie po odpisaniu należności przedawnionych;
- 2) realizacji umowy na opracowanie koncepcji rozbudowy i wdrożenia funkcjonalności jednego z systemów IT. Stwierdzone słabości wpłynęły na ograniczoną jakość dostarczonego produktu. Zastrzeżenia dotyczyły braku przeprowadzenia szczegółowej analizy biznesowej w zakresie optymalizacji procesów oraz możliwości wykorzystania w Zakładzie standardowych rozwiązań IT;
- 3) przygotowania i realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy i usługi IT. Stwierdzono nieprawidłowości w procesie planowania i realizacji niektórych projektów z obszaru IT, również w obszarze budżetu umów;
- 4) nieplanowanego ograniczenia zasobów środowiska przedprodukcyjnego;
- 5) braku skutecznych narzędzi do reagowania na incydenty środowiska teleinformatycznego;
- 6) przestrzegania przepisów prawa i procedur wewnętrznych. Stwierdzono incydentalne przypadki naruszeń obowiązującego prawa i procedur wewnętrznych.

Prezes ZUS poinformowała Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozwijaniu w 2017 r. narzędzi umożliwiających poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 4135-4137)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolną ZUS oraz podjęte na ich podstawie działania naprawcze. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, w ocenie NIK, mogły stanowić podstawę do sformułowania przez Prezesa ZUS opinii, że w Zakładzie w 2016 r., w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

¹⁹² Stosownie do wytycznych Ministra Finansów: Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2 poz. 11).

¹⁹³ W badaniu wzięło udział 537 osób z Centrali i oddziałów ZUS, w tym 221 osób z kadry kierowniczej oraz 316 pracowników. W porównaniu z badaniem za 2015 r. liczba uczestników spadła o 48,51%. Wyniki samooceny wykazały, że 89,25% ankietowanych pozytywnie oceniło funkcjonujący w Zakładzie system kontroli zarządczej, w tym 18,24% w czterostopniowej skali oceny przyznało ocenę maksymalną. W porównaniu z 2015 r. nieznacznie spadła liczba ocen pozytywnych.

¹⁹⁴ Komitet Inwestycyjny powołany został w styczniu 2017 r. Zgodnie z zarządzeniem nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, wszystkie projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu związane z informatyzacją, planowane do realizacji ze środków publicznych, po akceptacji Zarządu kierowane są do rozpatrzenia przez wskazany powyżej Komitet, pod kątem ich zgodności ze strategicznymi kierunkami rozwoju państwa w obszarze informatyzacji.

Zdaniem NIK należy kontynuować działania naprawcze w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w ZUS.

5. Księgi rachunkowe

5.1. Zakład posiadał aktualną dokumentację, przyjętą przez Zarząd ZUS, opisującą zasady rachunkowości¹⁹⁵, obiegu i kontroli dowodów księgowych¹⁹⁶ oraz zasady odpowiedzialności finansowej¹⁹⁷. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w ustawie o rachunkowości¹⁹⁸. Dokumentację 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.

(akta kontroli str. 3970-3971)

Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej *mySAP ERP 6.0*. (ostatnia wersja została zainstalowana w 2010 r.). Ustalono, iż od instalacji tej wersji systemu nie był on zmieniany. W związku z wdrożeniem systemu *workflow*, od 1 kwietnia 2014 r.¹⁹⁹ nastąpiło stopniowe odchodzenie od podwójnego opisu merytorycznego faktur (faktury dotyczące 2015 roku posiadały opis merytoryczny wyłącznie w systemie *workflow*). Wersja papierowa faktur była przekazywana do DFZ bez opisu merytorycznego.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do nich oraz systemu ich przetwarzania, określono w dokumentacji opisującej system informatyczny wykorzystywany w ZUS²⁰⁰ do prowadzenia rachunkowości, a także w ustanowionej *Polityce bezpieczeństwa informacji w ZUS*²⁰¹.

(akta kontroli str. 3925; 3970-3971; 3980-3981; 4141-4186)

W opinii biegłego rewidenta²⁰² z badania sprawozdania finansowego ZUS²⁰³ wskazano, że *zbardane sprawozdanie finansowe, we wszystkich istotnych aspektach przedstawia rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej ZUS na dzień 31 grudnia 2015 r., jak też jego wynik finansowy za rok obrotowy od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. zostało sporządzone, zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, jest zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu ZUS.*

(akta kontroli str. 3860-3924)

5.2. 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).

¹⁹⁵ Zarządzenie Nr 8 Prezesa ZUS z 30 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki rachunkowości ZUS jako osoby prawnej* wraz z zaakceptowanymi w ciągu roku zmianami (komunikaty upoważnionego Członka Zarządu ZUS). Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania, z mocą od 1 stycznia 2015 r. Zarządzenie Nr 58 Prezesa ZUS z 13 października 2016 r. zmieniało powyższe zarządzenie.

¹⁹⁶ Zarządzenie Nr 100 Prezesa ZUS z 3 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS jako osoby prawnej* wraz z zaakceptowanymi w ciągu roku zmianami (komunikaty upoważnionego Członka Zarządu ZUS). Zarządzenie zmieniające Nr 75 Prezesa ZUS z 11 grudnia 2015 r. oraz komunikat Nr 4/2015 z 21 grudnia 2015 r.

¹⁹⁷ Regulamin organizacyjny ZUS.

¹⁹⁸ Art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.).

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 65 Prezesa ZUS z 6 maja 2013 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej System Wsparcia Ekonomiki Zakładu wykorzystywanego 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 i raport niezależnego biegłego rewidenta dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Rady Nadzorczej ZUS za okres 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Opinia i raport dotycząca sprawozdania finansowego ZUS za 2016 rok zostanie wydana do dnia 11 maja 2017 r.

²⁰³ Na sprawozdanie finansowe ZUS składa się: wprowadzenie, bilans na dzień 31 grudnia 2015 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.

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2016 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 2016 r. (według stanu na dzień 20 stycznia 2017 r.)²⁰⁴.

Po przeprowadzeniu badania zapisów w dzienniku, w tym: sekwencji oznaczenia operacji, dat zaksięgowania dokumentu (w SAP – data wprowadzenia dokumentu), daty dowodu (daty wystawienia dokumentu) oraz daty operacji gospodarczej (daty księgowania), nie stwierdzono luk i błędów oraz nieprawidłowości w datach operacji²⁰⁵.

Ostatecznym badaniem objęto wyselekcjonowanych²⁰⁶ z systemu księgowego 3.894 zapisy dotyczące: rozliczenia zakupów, w tym: materiałów, usług i robót oraz niefinansowych aktywów trwałych na kwotę 601.092,6 tys. zł. Wybrano do kontroli, z zastosowaniem metody monetarnej²⁰⁷, 86 dowodów księgowych na kwotę 368.840,4 tys. zł (tj. 2,2% liczby badanej populacji i 61,4% kwoty zapisów objętych badaniem), w tym 5 dowodów księgowych na kwotę 21.178,6 tys. zł, które dotyczyły umowy nr 1035478 z 9 października 2013 r. na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, realizowanej przez Asseco Poland S.A. (modernizacja architektury danych systemu EPWD)²⁰⁸.

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 rachunkowych²⁰⁹. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym.

Począwszy od czerwca 2016 r. zapisy księgowe zawierały datę dokonania operacji gospodarczej²¹⁰, zatem wniosek z kontroli wykonania budżetu ZUS w 2015 r. należy uznać za zrealizowany.

Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujące zaplaceniem odsetek lub kar umownych. Nie wystąpiły także przypadki dokonywania wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności ze znacznym wyprzedzeniem (płatności dokonywano maksymalnie do 4 dni roboczych przed upływem terminu).

(akta kontroli str. 3926-3969; 3973-3979, 3982)

*Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi*

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

6. Sprawozdania

*Opis stanu
faktycznego*

Zakład sporządził w 2016 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 2016 r. przekazane zostało do Ministerstwa Finansów 4 kwietnia 2017 r. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ponadto zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

²⁰⁴ Liczba pozycji dziennika od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., według stanu na 20 stycznia 2017 r. – 66.792 na łączną kwotę 6.473.224,1 tys. zł.

²⁰⁵ Badaniem bezpośrednim objęto 50 zapisów na kwotę 2.848.603,1 tys. zł.

²⁰⁶ Ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi. Ponadto spośród wybranych pozycji wyeliminowano zapisy dotyczące: wyciągów bankowych, transakcji o wartości poniżej 500 zł, poleceń przeksięgowania.

²⁰⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁰⁸ Faktura nr 16/SFS-PUSR/01/00009 na kwotę 1.538.976,00 zł; faktura nr 16/SFS-PUSE/04/00003 na kwotę 1.229.606,40 zł, faktura nr 16/SFS-PUSE/05/00003 na kwotę 1.024.147,20 zł, faktura nr 16/SFS-PUSE/12/00004 na kwotę 5.971.404,00 zł, faktura nr 17/SFS-PUSE/01/00001 na kwotę 11.414.486,10 zł.

²⁰⁹ Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

²¹⁰ Pismo Członka Zarządu ZUS nr 992400/0810/1/2016/9 z 13 czerwca 2016 r. w sprawie wykonania zaleceń pokontrolnych.

Prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym zostały sporządzone i terminowo przekazane do GUS kwartalne sprawozdania (na koniec I, II i III kwartału 2016 r.) o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, a także kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za 2016 r. Dla sprawozdania Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r. wysłano 2 marca 2017 r. korektę w szczególności dla pozycji *N5 Pozostałe należności*, które wyniosły ostatecznie 35.624.079,72 zł, tj. wzrosły o 1.361.993,72 zł. Wzrosły zarówno należności z tytułu dostaw towarów i usług z 9.111.555,30 zł do 9.131.805,27 zł jak i należności z tytułów innych niż wymienione powyżej z 25.150.530,70 zł do 26.492.274,45 zł. Korekta była spowodowana opóźnionym przekazaniem do Departamentu Finansów Zakładu dokumentów dot. należności za grudzień 2016 r. W dniu 23 lutego 2017 r. z Departamentu Ubezpieczeń i Składek wpłynął raport o zidentyfikowanych składkach zdrowotnych na podstawie którego zaksięgowano naliczoną ostateczną kwotę prowizji za grudzień 2016 r. za pobór i przekazywanie składki na ubezpieczenie zdrowotne (konto 24452). W wyniku tego wzrosły rozrachunki z Narodowym Funduszem Zdrowia w pozycji N5.3. sprawozdania Rb-N z 13.647.073,98 zł do 14.988.817,73 zł, tj. o 1.341.743,75 zł²¹¹. Dodatkowo DFZ otrzymał w dniu 23 lutego 2016 r. prośbę z Oddziału w Olsztynie o otwarcie okresu w celu zaksięgowania rachunku korygującego nr 7/1M/2017 z dnia 16 lutego 2017 r. na kwotę 20.249,97 zł dot. rozliczenia kosztów zużycia wody i kosztów centralnego ogrzewania za 2016 r. W wyniku tego zwiększyły się pozostałe należności z tytułu dostaw towarów i usług w pozycji N5.1 z 4.671.033,86 zł do 4.691.283,83 zł, tj. o 20.249,97 zł²¹². W konsekwencji tych zmian zwiększono w pozycji N5 pozostałe należności o 1.361.993,72 zł. Według wyjaśnień Członka Zarządu ZUS terminy przekazywania dokumentów wynikają z obowiązujących w Zakładzie procedur obiegu dokumentów. NIK uważa, że istniejące w Zakładzie procedury powinny zapewniać terminowe sporządzanie sprawozdania Rb-N. W sprawozdaniu Rb-Z za II, III i IV kwartał wykazano brak zobowiązań zgodnie z ewidencją.

(akta kontroli str. 2482-2483, 2485-2514, 2616-2560, 3728, 3810-3815)

Terminowo przekazane zostało także do GUS roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych Rb-UN za 2016 r. W sprawozdaniu przedstawiono dane zgodne z ewidencją księgową. Nie dokonano zmian w sprawozdaniu. W rocznym sprawozdaniu Rb-UN wykazano papiery wartościowe o wartości 504.155 tys. zł (papiery wartościowe I grupy dłużników krajowych).

(akta kontroli str. 2515)

Objęte badaniem sprawozdania Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2016 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. 3650-3708)

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

7. Realizacja wniosków pokontrolnych

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. NIK wniosła o

1. Zapewnienie ciągłości usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS.
2. 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.
3. Zapewnienie, aby zapisy księgowe w księgach rachunkowych ZUS zawierały datę dokonania operacji gospodarczej, zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Opis stanu
faktycznego

²¹¹ W pozycji dłużnicy krajowi grupa IV sprawozdania Rb-N.

²¹² W pozycji dłużnicy krajowi przedsiębiorstwa niefinansowe sprawozdania Rb-N.

W celu zapewnienia ciągłości usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, Zakład m.in.: podpisał w dniu 30 maja 2016 r. z wykonawcą umowy porozumienie, na mocy którego pełni autorskich praw majątkowych do oprogramowania narzędziowego wspierającego eksploatację KSI ZUS przeszła na Zakład²¹³. Kontynuowano prace dotyczące kolejnych etapów postępowania na wyłonienie wykonawcy usługi wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, po wygaśnięciu dotychczasowej umowy na świadczenie tej usługi; przeprowadził inwentaryzację, w wyniku której przygotowano do przekazania potencjalnemu wykonawcy posiadaną dokumentację KSI ZUS. Ponadto dokonano weryfikacji ilościowej i jakościowej otrzymanych kodów źródłowych, która potwierdziła ich zgodność z obowiązującymi w ZUS procedurami i standardami eksploatacyjnymi. W dniu 7 października 2016 r. podpisano Aneks Nr 2 do umowy, w którym m.in. obniżono wynagrodzenia za metryki usług utrzymania; zredukowano stawki za pracę specjalistów; wydłużono maksymalny czas obowiązywania umowy do końca czerwca 2018 r. Powyższy wniosek został zrealizowany.

W związku z realizacją wniosku nr 2 Zakład podejmował stosowne działania, nie mniej jednak nie został on w pełni zrealizowany. Sposób realizacji wniosku był następujący:

- W 2016 r. liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z FUS zwiększyła się z 44,9 tys. do 45,6 tys., tj. o 0,7 tys. (o 1,6%), a wartość pobranych świadczeń z 229.714 tys. zł do 245.389 tys. zł, tj. o 15.675 tys. zł (o 6,8%). Zwiększeniu w 2016 r. uległa również liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z budżetu państwa²¹⁴ z 3.001 do 3.262, tj. o 261 osób (o 8,7%) oraz kwota zadłużenia z 5.480 tys. zł do 5.611 tys. zł, tj. o 131 tys. zł (o 2,4%).
- W 2016 r. wielkość przedawnionych należności wyniosła 4.478.730 tys. zł. Złożyły się na nią składki i dodatkowe opłaty w wysokości 1.721.264 tys. zł oraz odsetki za zwłokę w kwocie 2.757.466 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. kwota przedawnionych należności zwiększyła się o 2.475.364 tys. zł (o 123,6%), w tym składek i dodatkowych opłat o 977.770 tys. zł (o 131,5%) i odsetek za zwłokę o 1.497.594 tys. zł (o 118,9%). Na skalę odpisów z tytułu przedawnienia, podobnie jak w latach ubiegłych, wpływ miało uruchomienie docelowego systemu rozliczeń kont płatników składek (SEKiF) i weryfikowanie w tym systemie stanu rozliczeń na tych kontaktach. Wielkość przedawnionych należności była także skutkiem niewystarczających działań Zakładu, co potwierdziła Prezes ZUS w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2016 r.
- W 2016 r. Zakład dokonał 22,7 tys. wypłat odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie na kwotę 6.802 tys. zł²¹⁵. W porównaniu z 2015 r. nastąpiło zmniejszenie o 30,6 tys. (o 57,4%) liczby wypłat oraz zmniejszenie o 11.321 tys. zł (o 62,5%) kwoty wypłaconych odsetek. W tej części wniosek NIK został zrealizowany.

W celu zapewnienia, aby zapisy księgowe w księgach rachunkowych ZUS zawierały datę dokonania operacji gospodarczej, zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości (wniosek nr 3) oraz uniknięcia wątpliwości w zakresie faktycznego znaczenia pola „data księgowania” w systemie SAP, doprecyzowano zapisy w obowiązującej w ZUS Polityce rachunkowości, w poszczególnych obszarach księgowych poprzez dodanie stosownych zapisów²¹⁶.

²¹³ Jednocześnie zrezygnowano z jakichkolwiek roszczeń wobec Zakładu, które mogłyby wynikać z zawartych wcześniej umów na utrzymanie KSI.

²¹⁴ 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.

²¹⁵ Formularze St-7: Informacja w wypłacie świadczeń pozaubezpieczeniowych i odsetek za zwłokę za I-XII 2015 r. i I-XII 2016 r.

²¹⁶ Zmiany zostały wprowadzone: zarządzeniem Nr 58 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 października 2016 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako osoby prawnej”; - zarządzeniem Nr 63 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 października 2016 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Funduszu Emerytur Pomostowych”; - zarządzeniem Nr 64 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 października 2016 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Rozliczeń z Budżetem Państwa”; - zarządzeniem Nr 65 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 października 2016 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Funduszu Alimentacyjnego w Likwidacji”; - zarządzeniem Nr 67 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 listopada 2016 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”; -

Powyższy wniosek został zrealizowany.

(akta kontroli str. 3611-3618, 3729-3730, 3818-3826)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Jeden z wniosków NIK, przedstawionych Prezesowi ZUS po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., nie został w pełni zrealizowany. Podejmowane przez Zakład działania zapobiegawcze nie doprowadziły do zmniejszenia liczby dłużników i kwoty zadłużenia z tytułu nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z FUS i z budżetu państwa, a także nie doprowadziły do zmniejszenia kwot przedawnionych należności. W odniesieniu do wszystkich tych kwot odnotowano w 2016 r. ich wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania w 2016 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

FUS jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych²¹⁷. Dysponentem środków Funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W ramach FUS wyodrębnione zostały następujące fundusze, z których finansowane były wypłaty świadczeń: emerytalny (wypłaty m.in.: emerytur, emerytur kapitałowych, środków gwarantowanych oraz jednorazowych wypłat, ustalanych ze środków zaewidencjonowanych na subkoncie); rentowy (wypłaty m.in.: rent, dodatków do emerytur i rent, emerytur przyznanych z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy, zasiłków pogrzebowych oraz koszty prewencji rentowej); chorobowy (wypłaty m.in.: zasiłków chorobowych, świadczeń rehabilitacyjnych, zasiłków opiekuńczych, zasiłków macierzyńskich oraz zasiłków wyrównawczych); wypadkowy (wypłaty m.in.: rent, dodatków do rent, odszkodowań z tytułu wypadków przy pracy, zasiłków chorobowych, świadczeń rehabilitacyjnych, a także koszty prewencji wypadkowej).

Zakres kontroli obejmował: wykonanie planu przychodów i kosztów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami FUS; monitorowanie przebiegu wykonania planu; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane w 2016 r. przychody (przypis) FUS wyniosły 208.678.133 tys. zł (101,9%), a wydatki (koszty) 208.074.975 tys. zł (99,6%).

Dotacja z budżetu państwa stanowiła 21,5% przychodów FUS.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie
oceny

Stwierdzono, że koszty FUS zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. Zarząd

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez Zakład oraz sprawozdania kwartalne. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także stanu Funduszu na 31 grudnia 2016 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

zarządzeniem Nr 68 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Funduszu Rezerwy Demograficznej”.

²¹⁷ Art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wyniki kontroli

1. Przychody funduszu

Wykonanie przychodów

W 2016 r. przychody FUS wyniosły według przypisu 208.678.133 tys. zł (101,9% planu po zmianach) i były o 12.563.355 tys. zł (o 6,4%) wyższe niż w roku poprzednim i o 3.854.793 tys. zł (o 1,9%) wyższe od kwoty określonej w planie po zmianach.

Na łączną kwotę przychodów (według przypisu) złożyły się:

- składki (przypis) – 153.202.800 tys. zł, tj. o 9.039.282 tys. zł (o 6,3%) więcej niż w 2015 r. oraz o 2.400.382 tys. zł (o 1,6%) więcej niż w planie po zmianach;
- dotacja z budżetu państwa – 44.847.768 tys. zł, tj. o 2.782.114 tys. zł (o 6,6%) większa niż w 2015 r. oraz 100,0% planu po zmianach;
- refundacja z tytułu przekazania składek do OFE – 3.162.307 tys. zł, tj. o 63.926 tys. zł (o 2,1%) wyższa niż w 2015 r. i o 50.207 tys. zł (o 1,6%) mniejsza niż w planie po zmianach;
- wpłaty z OFE – 3.513.664 tys. zł; tj. 542.205 tys. zł (o 13,4%) mniej niż w 2015 r. i o 777.767 tys. zł (18,1 %) mniej niż przewidziano w planie po zmianach;
- środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z OFE oraz odsetki od tych aktywów – 717.974 tys. zł, tj. 100 % kwoty z 2015 r. i zgodnie z planem po zmianach;
- pozostałe przychody – 3.109.783 tys. zł, tj. o 1.164.744 tys. zł (o 59,9%) więcej niż w 2015 r. i o 2.158.584 tys. zł (o 226,9 %) więcej niż przewidziano w planie po zmianach;
- pozostałe zwiększenia – 123.838 tys. zł, tj. o 55.495 tys. zł (o 81,2%) więcej niż w 2015 r. i o 123.802 tys. zł więcej niż przewidziano w planie po zmianach.

Wskaźnik ściągальności składek na FUS za 2016 r. wyniósł 99,1% i był wyższy o 0,1 punktu procentowego od przyjętego w planie na ten rok.

W latach 2015-2016 udział wpływów ze składek (przypis) w przychodach (przypis) FUS ogółem nieznacznie zmniejszył się o 0,1 pkt procentowego – z 73,5% do 73,4%.

Na zbliżonym poziomie utrzymywał się udział dotacji (łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych do OFE) w przychodach (przypis) FUS ogółem – 23,0%, a także udział samej dotacji z budżetu państwa – 21,5% (2015 r. - 21,4%).

W odniesieniu do planu po zmianach odnotowano nieznaczne przekroczenie planów w funduszach: emerytalnym – o 1.565.924 tys. zł (o 1,7%), rentowym – o 668.591 tys. zł (o 1,7%) oraz chorobowym – o 262.389 tys. zł (o 2,2%), a także niepełne wykonanie planu w funduszu wypadkowym – o 96.522 tys. zł (o 1,4%).

Główną przyczyną wzrostu składek na ubezpieczenia społeczne w 2016 r. (101,6%) był wzrost wynagrodzeń i zatrudnienia w gospodarce. Niższy o 1,4% od planu po zmianach przypis składek na ubezpieczenie wypadkowe był związany z niższą niż zakładano stopą składki na ubezpieczenie wypadkowe (1,36% wobec zakładanej 1,38%).

Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE w 2016 r. wyniosła 98,4% planu, było to związane z niższym od planowanego przekazaniem składek za lata poprzednie.

Niższe wykonanie planu wpłat do OFE (81,9%) wynikało m.in. ze zmieniającej się struktury osób wchodzących w skład suwaka i niższych niż w roku poprzednim transz suwaka za osoby, które są objęte jego mechanizmem.

Pozostałe przychody FUS według przypisu w 2016 r. były wyższe od zaplanowanych o 226,9%. Wynikało to przede wszystkim z wyższych niż zaplanowano odsetek od należności z tytułu składek.

Pozostałe zwiększenia (obejmujące różnice kursowe oraz inne zwiększenia) ukształtowały się na poziomie 123.838 tys. zł. Różnice kursowe wyniosły 19 tys. zł, tj. 52,1% planu w wyniku odmiennego od zakładanego ukształtowania się kursów walut, natomiast inne zwiększenia 123.819 tys. zł. Pozycja ta nie została ujęta w planie finansowym, gdyż szacowanie rezerw odbywa się raz w roku (na dzień 31 grudnia) i w momencie konstruowania planu na następny rok nie było podstaw do zaplanowania rozwiązania rezerw.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

Odsetki od obligacji KFD

FRD przekazał w 2016 r. na przychody funduszu emerytalnego FUS środki pieniężne z tytułu odsetek od obligacji Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 717.974 tys. zł. W latach 2017–2020 przychody funduszu emerytalnego FUS uzyskane z tytułu odsetek oraz wykupu obligacji KFD szacowane są następująco: 717.974 tys. zł – w 2017 r., 9.536.635 tys. zł – w 2018 r., 166.808 tys. zł – w 2019 r., 166.808 tys. zł – w 2020 r.

Suwak bezpieczeństwa

W 2016 r., z tytułu tzw. *suwaka bezpieczeństwa*²¹⁸, przekazano do FUS 3.513.664 tys. zł, tj. o 777.767 tys. zł mniej niż zakładano.

Liczba osób objętych *suwakiem bezpieczeństwa* oraz kwota środków przekazanych przez OFE do ZUS w latach 2014-2016²¹⁹ była następująca: 2014 r. - 1.363 osoby, 4.076.690 tys. zł²²⁰; 2015 r. – 1.599 osób, 4.055.869 tys. zł²²¹; 2016 r. – 1.838 osób, 3.513.664 tys. zł.

W latach 2017-2020 szacuje się uzyskać z tego tytułu następujące przychody: 5.076.912 tys. zł – w 2017 r., 6.983.035 tys. zł – w 2018 r., 6.283.758 tys. zł – w 2019 r., 6.280.741 tys. zł – w 2020 r.

Okienko transferowe

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, w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2016 r., w ramach tzw. *okienka transferowego*, umożliwiła członkom OFE podjęcie decyzji lub zmiany wcześniej podjętej decyzji w zakresie dalszego przekazywania części składki emerytalnej (2,92% wymiaru podstawy) do OFE lub na indywidualne subkonto ubezpieczonego w ZUS. Ogółem złożonych zostało 160.326 oświadczeń, w tym: przetworzonych (poprawnie zweryfikowanych) – 99.970, z decyzją o przekazywaniu składki do OFE – 90.786, z decyzją o przekazywaniu składki na subkonto w ZUS – 9.185.

Subkonta²²²

Stan wszystkich subkont ubezpieczonych oraz średni stan subkonta (w nawiasie), w latach 2013-2016²²³, był następujący: 2013 r. – 44.867.519 tys. zł (3.416 zł); 2014 r. – 66.906.782 tys. zł (4.978 zł); 2015 r. – 260.926.835 tys. zł (15.823 zł); 2016 r. – 307.273.490 tys. zł (18.093 zł).

Należności²²⁴

Należności FUS na koniec 2016 r. wyniosły 6.695.227 tys. zł. Dotyczyły one głównie: należności od płatników netto (składki + pochodne) – 4.783.119 tys. zł; rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń – 1.482.700 tys. zł; pozostałych należności – 429.408 tys. zł.

W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. należności ogółem były wyższe o 211.595 tys. zł, co wynikało głównie ze wzrostu należności od płatników z tytułu składek.

W 2016 r. z powodu przedawnienia odpisano należności w kwocie 3.466.413 tys. zł, w tym z tytułu składek i dodatkowych opłat – 1.317.498 tys. zł oraz odsetek za zwłokę – 2.148.915 tys. zł.

Przyczynami przedawnienia się należności było m.in.: zakończone postępowania upadłościowe; umorzone postępowania egzekucyjne ze względu na ich bezskuteczność, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia; złożone przez płatnika lub oddział ZUS dokumenty

²¹⁸ 10 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego środki zgromadzone na koncie OFE są stopniowo (co miesiąc) przekazywane do FUS i ewidencjonowane na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego.

²¹⁹ Stan na 31 grudnia każdego roku.

²²⁰ 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. poz. 1717).

²²¹ J.w.

²²² Utworzone w ramach konta ubezpieczonego w ZUS, na podstawie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, ze zm.). Służy do ewidencjonowania informacji o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek, wraz z wyegzekwowanymi odsetkami za zwłokę, w tym środków pochodzących z umorzenia w dniu 3 lutego 2014 r. 51,5% jednostek zapisanych na rachunku każdego członka OFE. Zgromadzone na subkoncie środki podlegają waloryzacji - według średniego nominalnego wzrostu PKB z ostatnich 5 lat (wysokość waloryzacji: 106,27% w 2013 r., 105,10% w 2014 r., 104,89% w 2015 r. i 104,37% w 2016 r.).

²²³ Na 31 grudnia każdego roku.

²²⁴ Szczegółowy opis ustaleń kontroli odnośnie realizacji dochodów, w tym należności z tytułu składek, efektywności działań podejmowanych w celu ich odzyskania, przedawnień i umorzeń należnych składek, przedstawiony został w części ustaleń dotyczących Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – pkt 3 *Wykonanie przez ZUS wybranych zadań ustawowych i zleconych*, ppkt 3.1. *Realizacja dochodów*.

rozliczeniowe, w tym korygujące, skutkujące powstaniem zadłużenia za okres przedawniony na moment ich złożenia; brak możliwości podjęcia działań egzekucyjnych z uwagi na niemożność kontaktu z płatnikiem.

Wpływ na skalę odpisywanych należności z tytułu ich przedawnienia, podobnie jak w latach 2014-2015, miało uruchomienie docelowego systemu rozliczeń kont płatników składek (SEKiF) i weryfikowanie w tym systemie stanu rozliczeń na tych kontach. W wyniku weryfikacji zidentyfikowano należności, które powinny zastać odpisane z tytułu przedawnienia, na skutek ich wygaśnięcia w latach ubiegłych. Dlatego też wśród odpisanych należności w 2016 r. ponad 80% stanowiły składki na ubezpieczenia społeczne za lata 1999-2003.

W 2016 r., w trybie art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, umorzono należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 232.028 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 114.865 tys. zł i odsetek za zwłokę – 117.163 tys. zł. Z kolei na podstawie przepisów ustawy *abolicyjnej* w 2016 r. umorzono należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 218.033 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 106.451 tys. zł, odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 111.582 tys. zł.

Zakład prowadził przewidziane prawem działania egzekucyjne. W wyniku dochodzenia należności przez urzędy skarbowe, oddziały ZUS i w pozostałym trybie, odzyskano należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 1.072.661 tys. zł.

ZUS w 2016 r. zawarł układy ratalne na kwotę 2.005.084 tys. zł oraz dokonał odroczenia terminu płatności składek na kwotę 132.856 tys. zł. Z tytułu udzielonych ulg w spłacie należności składek na ubezpieczenia społeczne uzyskano następujące przychody: 465.965 tys. zł – rozłożenie na raty; 96.229 tys. zł – odroczenia płatności; 91.549 tys. zł – restrukturyzacja zadłużenia.

Badanie 4 spraw²²⁵ na kwotę ogółem 205.106,7 tys. zł (98,5% kwoty przyznanych ulg w Centrali ZUS) nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

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

2. Gospodarowanie środkami funduszu

2.1. Wykonanie planu kosztów funduszu

W ustawie budżetowej koszty realizacji zadań (wydatki) Funduszu ustalono na 208.818.695 tys. zł. Zrealizowane koszty (wydatki) w kwocie 208.074.975 tys. zł były o 829.963 tys. zł (o 0,4%) niższe od kwoty określonej w planie po zmianach. W porównaniu z 2015 r. były one wyższe o 6.357.555 tys. zł (o 3,2%). Na ogólną kwotę kosztów realizacji zadań Funduszu złożyły się:

- transfery na rzecz ludności – 201.610.354 tys. zł, tj. o 5.758.768 tys. zł (o 2,9%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 2.476.150 tys. zł (o 1,2%) mniej niż w planie po zmianach, w tym: emerytury i renty (łącznie z dodatkami) – 179.066.524 tys. zł, tj. o 4.500.752 tys. zł (o 2,6%) więcej od wykonania w 2015 r. i o 2.227.313 tys. zł (o 1,2%) mniej niż w planie po zmianach; pozostałe świadczenia – 22.543.830 tys. zł, tj. o 1.258.016 tys. zł (o 5,9%) więcej od wykonania w 2015 r. i o 248.837 tys. zł (o 1,1%) mniej niż w planie po zmianach;
- koszty bieżące – 3.819.894 tys. zł, tj. o 173.478 tys. zł (o 4,8%) więcej od wykonania w 2015 r. i o 32.353 tys. zł (o 0,8%) mniej niż w planie po zmianach, z tego: odpis na działalność ZUS – 3.573.000 tys. zł, tj. o 143.000 tys. zł (o 4,2%) więcej od wykonania w roku poprzednim i 100% w relacji do planu po zmianach; prewencja rentowa – 186.879 tys. zł, tj. o 7.561 tys. zł (o 4,2%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 16.721 tys. zł (o 8,2%) mniej niż w planie po zmianach; prewencja wypadkowa – 55.552 tys. zł, tj. o 22.463 tys. zł (o 67,9%) więcej od wykonania w roku poprzednim i o 476 tys. zł (o 0,8%) mniej niż w planie po zmianach; koszt obsługi kredytów – 0 zł, w planie po zmianach – 15 tys. zł; pozostałe koszty – 4.463 tys. zł, tj. o 454 tys. zł (o 11,3%) więcej od wykonania w 2015 r., o 156 tys. zł (o 3,4%) mniej od kwoty w planie po zmianach;
- pozostałe zmniejszenia – 2.644.726 tys. zł, tj. o 425.308 tys. zł (o 19,2%) więcej od wykonania w 2015 r. i o 1.678.539 tys. zł (o 173,7%) więcej niż w planie po zmianach, na powyższą kwotę złożyły się przede wszystkim: zwiększenie odpisu aktualizującego

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Opis stanu
faktycznego

²²⁵ Badanie dotyczyło należności z tytułu wszystkich składek pobieranych przez ZUS.

należności z tytułu odsetek – o 2.160.238 tys. zł; zwiększenie odpisów aktualizujących należności z tytułu składek – o 453.649 tys. zł.

W 2016 roku koszty Funduszu wyniosły 208.074.975 tys. zł, stanowiąc 99,6% planu po zmianach. Główną ich pozycję stanowiły świadczenia pieniężne, które ukształtowały się w 2016 r. na poziomie 98,8% planu po zmianach i wyniosły 201.610.354 tys. zł. Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe wyniosły 179.066.524 tys. zł i były niższe o 1,2% od zakładanych w planie.

Wydatki na emerytury były niższe o 1.416.356 tys. zł (o 1,1%) od planu w wyniku niższej niż zakładano waloryzacji świadczeń (wskaźnik 100,24% wobec zakładanego 100,5%) oraz mniejszej o 0,5% w stosunku do planu liczby świadczeń.

Wydatki na renty były niższe o 725.913 tys. zł (o 1,7%) od planu na skutek niższej niż zakładano waloryzacji świadczeń oraz mniejszej o 1,0% w stosunku do planu liczby świadczeń.

Dodatki do emerytur i rent były niższe o 85.044 tys. zł (o 1,4%) od planu w wyniku niższego wskaźnika waloryzacji świadczeń oraz niższej o 1,4% niż planowano przeciętnej miesięcznej liczby osób pobierających dodatki.

Koszty pozostałych świadczeń w 2016 r. wyniosły 22.543.830 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. Do niższego wykonania planu po zmianach przyczyniły się głównie niższe wydatki z tytułu zasiłków chorobowych i zasiłków macierzyńskich.

Wydatki na prewencję rentową wyniosły 186.879 tys. zł i stanowiły 91,8% planu. Leczeniem rehabilitacyjnym objęto 85,4 tys. ubezpieczonych, tj. o 2,6 tys. osób mniej niż zakładano w planie.

W 2016 roku fundusz nie zaciągał kredytów, w związku z czym nie poniósł kosztów obsługi kredytów.

Pozostałe zmniejszenia w 2016 r. ukształtowały się na poziomie 2.644.726 tys. zł, stanowiąc 273,7% planu, i obejmowały głównie odpisy aktualizujące należności, mające charakter memorialowy. Na etapie konstruowania planu nie było możliwe dokładne określenie skali tych odpisów.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

Pożyczka z budżetu państwa

FUS otrzymał z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę²²⁶ w kwocie 1.000.000 tys. zł²²⁷, z przeznaczeniem na uzupełnienie środków pozwalających na pełne i terminowe sfinansowanie wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Uruchomienie pożyczki nastąpiło w transzach przewidzianych w harmonogramie wypłaty²²⁸. Termin zwrotu pożyczki przypada na 31 marca 2019 r.

W związku z przypadającą na 31 marca 2016 r. spłatą zobowiązania w kwocie 39.151.886 tys. zł z tytułu pożyczek, udzielonych FUS z budżetu państwa latach 2009-2014, Zakład w porozumieniu z Ministerstwem Finansów ustalił nowy termin spłaty na dzień 31 marca 2017 r.²²⁹.

Zadłużenie FUS na koniec 2015 r. z tytułu wspomnianych pożyczek wyniosło 45.326.031 tys. zł, a na koniec 2016 r. wzrosło do 46.326.031 tys. zł (o 2,2%)²³⁰.

W 2016 r. Fundusz nie zaciągał kredytów, w związku z czym nie poniósł kosztów z tytułu ich obsługi.

Nie korzystano również ze środków w ramach zawartych w 2014 r. 5 umów kredytowych w łącznej wysokości 2 mld zł²³¹, które były do wykorzystania do 31 marca 2016 r.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje możliwość wykorzystania środków FRD na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego. W 2016 r. fundusz emerytalny FUS nie był zasilany środkami z FRD.

(akta kontroli str. 4616-4678)

²²⁶ Art. 8 pkt 2 lit. e) ustawy budżetowej na 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r.: Minister Finansów upoważniony został do udzielenia pożyczek dla FUS do kwoty 12 mld zł.

²²⁷ Umowy pożyczki z dnia 1 grudnia 2016 r.

²²⁸ 8, 14 i 22 grudnia 2016 r. – odpowiednio: 600 mln zł, 100 mln zł i 300 mln zł.

²²⁹ Aneksy do 14 umów o pożyczkę z dnia 18 marca 2016 r.

²³⁰ Według stanu na koniec 2015 r. – o 13,9%.

²³¹ 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).

2.2. Efekty prowadzonej działalności

2.2.1. Realizacja zadań ustawowych

Wykonanie zadań wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zamknęło się w 2016 r. kwotą 201.860.365 tys. zł, co stanowiło 98,8% kwoty określonej w planie po zmianach i jednocześnie było wyższe o 3,0% od wykonania tych zadań w 2015 r. Złożyła się na to suma kosztów wykonania według zmienionego planu finansowego następujących zadań (w nawiasie wskaźnik wykonania planu po zmianach i wykonania w 2015 r.): emerytury – 132.274.430 tys. zł (98,9% i 103,6%); renty – 40.989.248 tys. zł (98,3% i 99,6%); dodatki do emerytur (rent)²³² – 5.802.846 tys. zł (98,6% i 102,1%); zasiłki chorobowe – 10.615.165 tys. zł (99,0% i 108,0%); pozostałe zasiłki i świadczenia – 11.936.244 tys. zł (98,9% i 104,2%); prewencja rentowa – 186.879 tys. zł (91,8% i 104,2%); prewencja wypadkowa – 55.552 tys. zł (99,2% i 167,9%).

Koszty poszczególnych funduszy wniosły odpowiednio (w nawiasach wskaźnik wykonania planu po zmianach i wykonania w 2015 r.):

- fundusz emerytalny – 131.080.843 tys. zł (98,9% i 103,7%), w tym: wypłaty środków z subkonta – 275.197 tys. zł (96,2% i 132,1%); pozostałe świadczenia – 4.174 tys. zł (85,3% i 27,2%);
- fundusz rentowy – 45.673.622 tys. zł (98,3% i 99,9%), w tym: zasiłki pogrzebowe – 1.284.215 tys. zł (98,9% i 99,2%); pozostałe świadczenia – 2.081 tys. zł (91,1% i 96,0%);
- fundusz chorobowy – 19.996.391 tys. zł (98,9% i 106,3%), w tym: zasiłki chorobowe – 10.039.916 tys. zł (98,9% i 108,2%); zasiłki macierzyńskie – 7.745.281 tys. zł (98,8% i 102,5%); pozostałe świadczenia – 3.173 tys. zł (87,2% i 176,7%); wynagrodzenia dla płatników składek – 4.463 tys. zł (96,6% i 111,3%);
- fundusz wypadkowy – 5.113.972 tys. zł (98,7% i 98,8%); świadczenia rehabilitacyjne – 111.663 tys. zł (98,3% i 106,9%); pozostałe świadczenia – 894 tys. zł (76,4% i 23,7%).

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

2.2.2. Wydatki w układzie zadaniowym

Planując wydatki FUS w układzie zadaniowym, Zakład jako dysponent funduszu, wyróżnił w ramach funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne*.

Na realizację zadania 13.2. zaplanowano 207.938.751 tys. zł, wydatkowano 205.430.248 tys. zł (98,8% planu po zmianach). Jego celami było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego oraz zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby zamieszkałe w państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia społecznego z polskim systemem.

Założono, iż cele zadania 13.2. zostaną osiągnięte przez następujące działania przypisane do podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*:

- a) 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była realizacja świadczeń emerytalnych; na działanie planowano 137.543.500 tys. zł – wydatkowano zaś 136.060.858 tys. zł (98,9%);
- b) 13.2.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była realizacja świadczeń rentowych; na działanie planowano 43.750.337 tys. zł – wydatkowano zaś 43.005.667 tys. zł (98,3%);
- c) 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia*, 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 22.792.667 tys. zł, wydatkowano zaś 22.543.830 tys. zł (98,9%);
- d) 13.2.1.4. *Prewencja i rehabilitacja*, którego celem miało być utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy; na realizację planowano przeznaczyć 259.628 tys. zł, wydatkowano 242.431 tys. zł (93,4%);

²³² Pielęgnacyjne, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie.

- e) 13.2.1.8 *Obsługa realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, którego celem było zapewnienie prawidłowej realizacji zadań FUS; na działanie planowano 3.592.619 tys. zł; wydatkowano 3.577.463 tys. zł (99,6%).

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

2.3. Stan funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

2.3.1. Stan funduszu na początek i koniec roku

W dniu 1 stycznia 2016 r. stan FUS wyniósł (minus) 45.924.320 tys. zł, tj. był o 5.602.642 tys. zł (o 13,9%) gorszy od stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. W planie po zmianach stan FUS zaplanowano na kwotę (minus) 45.972.872 tys. zł, tym samym stan Funduszu był wyższy o 48.552 tys. zł (o 0,1%) od zaplanowanego.

A. Stan funduszu na początek roku obejmował:

- środki pieniężne – 1.373.511 tys. zł., w porównaniu ze stanem z dnia 1 stycznia 2015 r. nastąpił wzrost o 599.755 tys. zł (o 77,5%); w porównaniu z planem po zmianach stan środków był wyższy o 1.126.667 tys. zł (o 456,4%);
- należności – 6.483.632 tys. zł; tym samym odnotowano wzrost o 599.452 tys. zł (o 10,2%), w porównaniu ze stanem osiągniętym w dniu 1 stycznia 2015 r.; w relacji do planu po zmianach, stan należności był niższy o 132.671 tys. zł (o 2,0%); w strukturze należności znajdowały się: należności od płatników netto (składki + pochodne) – 3.828.993 tys. zł; rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (terminy) – 2.231.142 tys. zł; pozostałe należności – 423.497 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 53.781.463 tys. zł, głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa (45.326.031 tys. zł); w porównaniu ze stanem w dniu 1 stycznia 2015 r., zobowiązania wzrosły o 6.801.849 tys. zł (o 14,5%); w porównaniu z planem po zmianach stan zobowiązań był wyższy o 945.444 tys. zł (o 1,8%); struktura zobowiązań była następująca: zobowiązania wobec OFE – 100.852 tys. zł; pożyczki z budżetu państwa – 45.326.031 tys. zł; podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń – 2.576.495 tys. zł; dotacja roku następnego – 2.084.617 tys. zł; rezerwy – 1.020.653 tys. zł; składka na ubezpieczenia społeczne – 2.379.907 tys. zł; pozostałe zobowiązania – 292.908 tys. zł.

Stan środków pieniężnych był wyższy od planowanego o 456,4% w związku z dużymi wpływami składek odnotowanymi w ostatnich dniach grudnia 2015 r.

Należności Funduszu na początek 2016 r. były niższe od planowanych, co było konsekwencją niższych od zakładanych należności od płatników składek w 2015 r.

Zwiększenie zobowiązań Funduszu na początek 2016 r., w stosunku do kwoty planowanej, wynikało głównie ze wzrostu zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w 2015 r.

B. W dniu 31 grudnia 2016 r. stan funduszu wyniósł (minus) 45.321.162 tys. zł, co w porównaniu z planem po zmianach, (minus) 50.054.470 tys. zł, był wyższy o 4.733.308 tys. zł (9,5%).

Stan Funduszu na koniec 2016 r. obejmował:

- środki pieniężne – 1.465.956 tys. zł, wyższe o 1.265.956 tys. zł (o 633,0%) niż w planie po zmianach;
- należności – 6.695.227 tys. zł, wyższe o 160.233 tys. zł (o 2,5%) do planu po zmianach; w strukturze należności znajdowały się: należności od płatników netto (składki + pochodne) – 4.783.119 tys. zł; rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (terminy) – 1.482.700 tys. zł; pozostałe należności – 429.408 tys. zł;
- zobowiązania – (minus) 53.482.345 tys. zł, w tym głównie z tytułu pożyczek z budżetu państwa – 46.326.031 tys. zł, były niższe o 3.307.119 tys. zł (o 5,8%) niż w planie po zmianach; struktura zobowiązań była następująca: zobowiązania wobec OFE – 79.095 tys. zł; pożyczki z budżetu państwa – 46.326.031 tys. zł; podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń – 2.632.536 tys. zł; dotacja roku następnego – 743.478 tys. zł; rezerwy – 928.609 tys. zł; składka na ubezpieczenia społeczne – 2.107.242 tys. zł; pozostałe zobowiązania – 665.354 tys. zł.

Stan Funduszu na koniec 2016 r. był niższy od planowanego o 4.733.308 tys. zł (9,5%) głównie z powodu otrzymania mniejszej od planowanej pożyczki z budżetu państwa na pokrycie niedoboru FUS.

Stan środków pieniężnych na koniec roku był o 633,0% wyższy od planowanego w konsekwencji lepszych niż zakładano w ustawie wpływów od płatników składek w ostatnich dniach grudnia 2016 r.

Wzrost należności o 2,5% wobec wielkości planowanej wiązał się ze wzrostem należności od płatników składek, natomiast spadek zobowiązań wynikał z otrzymania mniejszej pożyczki z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego²³³. W 2016 r. – podobnie jak w latach poprzednich – Zakład nie wyodrębnił tych funduszy. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej²³⁴, tj. brak wystarczających środków finansowych, pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku FUS²³⁵, pomniejszonego o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku.

Stan środków na rachunku FUS, z których powinny być utworzone fundusze rezerwowe, na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniósł 1.465.956,4 tys. zł²³⁶. Z kolei stan tych środków, w relacji do wypłaconych świadczeń za styczeń 2017 r., wyniósł 8,6%.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

Według sporządzonej w ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2018-2022*²³⁷, szacuje się dalszy wzrost deficytu Funduszu. Saldo roczne²³⁸ (ujemne) według prognoz ma wynieść²³⁹ 56,4 mld zł w 2018 r., 59,8 mld zł w 2019 r., 63,6 mld zł w 2020 r., 68,4 mld zł w 2021 r. oraz 73,3 mld zł w 2022 r. Wpływy FUS, w porównaniu z rokiem poprzednim, mają wzrastać rok rocznie o 9,4-11,1 mld zł, a wydatki o 12,8-16,0 mld zł.

Przewiduje się, że wydolność Funduszu w latach 2018-2022 będzie utrzymywała się na stałym poziomie 75-76%.

(akta kontroli str. 4996-5047)

2.3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki FUS w 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, lokowane były w depozyty bankowe oraz były pozostawiane na oprocentowanych rachunkach bankowych.

Wartość nominalna portfela aktywów FUS na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosła 1.465,6 mln zł środków na rachunkach bankowych, natomiast na dzień 31 grudnia 2015 r. – 1.373,2 mln zł.

W 2016 r. dokonano lokat na kwotę 129.856,5 mln zł, uzyskując z tego tytułu przychód (odsetki) dla FUS w kwocie 7,0 mln zł, tj. o 231.323,9 mln zł (o 64,0%) mniejszą niż w 2015 r., uzyskując z tego tytułu przychód mniejszy o 14,3 mln zł (o 67,1%)²⁴⁰. Przyczyną mniejszej liczby lokat było korzystniejsze oprocentowanie na rachunku bankowym, na którym pozostawały wolne środki FUS²⁴¹, od stawek depozytów oferowanych przez banki na rynku międzybankowym.

Ze środków FUS, stanowiących okresowe nadwyżki gromadzone na rachunkach bankowych, Zakład w 2016 r. zawarł 184 terminowych lokat bankowych, w tym: 139 jednodniowych, 2 – dwudniowych, 42 – trzydniowych, 1 – czterodniowych.

²³³ Art. 55 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²³⁴ Jak wyżej – art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2.

²³⁵ Do 31 stycznia 2014 r. każdy z trzech funduszy posiadał odrębny rachunek bankowy. W związku z nowelizacją art. 55, wprowadzoną ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, od 1 lutego 2014 r. nie prowadzi się odrębnych rachunków bankowych dla tych funduszy.

²³⁶ Dane wstępne, przed badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta.

²³⁷ Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, marzec 2017 r.

²³⁸ Różnica wpływów i wydatków – wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności Funduszu, w kwotach nominalnych.

²³⁹ Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS przygotował też prognozy w wariantach nr 2 – *pesymistycznym* i nr 3 – *optymistycznym*. Prognoza uwzględnia stan prawny obowiązujący na moment zakończenia budowy modelu prognostycznego – luty 2017 r.

²⁴⁰ W 2015 r. dokonano lokat na kwotę 361.180,4 mln zł, uzyskując z tego tytułu przychód (odsetki) w kwocie 21,3 mln zł.

²⁴¹ Prowadzonym w PKO BP S.A. Oprocentowanie wyniosło: WIBID O/N x współczynnik 1,29.

Kwoty lokat wynosiły od 23,0 mln zł do 1.000,0 mln zł²⁴², z oprocentowaniem w skali rocznej od 0,5% do 1,65%. Dokonano lokat na łączną kwotę 129.856,5 mln zł i uzyskano z tego tytułu przychody (odsetki) dla FUS w kwocie 7,0 mln zł.

W 2016 r. nie wystąpiły przypadki zagrożeń dla terminowej realizacji wypłat świadczeń w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków FUS.

W 2016 r. wolne środki FUS pozostawały głównie na rachunku bankowym prowadzonym w Banku PKO BP S.A. Wynikało to z wyższego oprocentowania środków pozostawionych na tym rachunku w stosunku do stawek depozytów oferowanych w danym dniu przez banki na rynku międzybankowym. Zgodnie z produkcyjnym uruchomieniem umowy w grudniu 2015 r. oprocentowanie rachunku w PKO BP S.A. wynosiło: WIBID O/N x współczynnik 1,29.

Przy lokowaniu wolnych środków FUS przestrzegane były przepisy prawa²⁴³ oraz obowiązujące w tym zakresie wewnętrzne uregulowania²⁴⁴.

(akta kontroli str. 6174-6261; 6313-6403)

*Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi*

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym stanu funduszu i gospodarowania środkami FUS, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

*Opis stanu
faktycznego*

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Zakład sprawozdań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za IV kwartał 2016 r.: z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40); o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N); o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrole prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6313-6332)

*Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi*

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

V. Wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania w 2016 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

FEP jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ze środków zgromadzonych w FEP finansowano wypłatę emerytur pomostowych.

Zakres kontroli obejmował: wykonanie planu przychodów i kosztów Funduszu Emerytur Pomostowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami FEP; monitorowanie przebiegu wykonania planu; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane w 2016 r. przychody (przypis) FEP wyniosły 488.543 tys. zł (94,2%), a wydatki (koszty) 520.352 tys. zł (91,6%).

Dotacja z budżetu państwa stanowiła 51,1% przychodów FEP.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

²⁴² Średnia kwota lokaty: w I kw. – 753,7 mln zł, II kw. – 716,9 mln zł, III kw. – 763,2 mln zł i IV kw. – 598,8 mln zł.

²⁴³ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków FUS (Dz. U. z 2014r. poz. 156).

²⁴⁴ „Zasady zarządzania aktywami finansowymi FRD, FUS, FEP i Zakładu” – wprowadzone zarządzeniem Nr 30 Prezesa ZUS z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Stwierdzono, że koszty FEP zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez Zakład oraz sprawozdania kwartalne. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także stanu Funduszu na 31 grudnia 2016 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Wyniki kontroli

1. Przychody funduszu

W 2016 r. fundusz osiągnął przychody w wysokości 488.543 tys. zł, tj. 94,2% zaplanowanej kwoty i 206,8% przychodów osiągniętych w 2015 r. (236.216 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2015 r. w nawiasach): dotacja z budżetu państwa – 249.551 tys. zł (89,3%, 2015 r. – nie udzielono dotacji); wpływy ze składek (przypis) – 236.800 tys. zł (99,6% i 102,4%); pozostałe przychody (przypis) – 2.112 tys. zł (161,5% i 60,9%)²⁴⁵; pozostałe zwiększenia²⁴⁶ – 80 tys. zł (2016 r. – nie planowane, 5,3%).

Z powyższych danych wynika, że przychody funduszu były niższe o 5,8% od zaplanowanych, a ich głównym źródłem była dotacja z budżetu państwa. FEP w 2016 r. wymagał wsparcia z budżetu państwa z uwagi na wyższe wydatki na emerytury niż uzyskiwane własne przychody funduszu. Dotacja wyniosła 249 551 tys. zł i była niższa od zaplanowanej (o 30.000 tys. zł).

Wpływy ze składek (przypis) wyniosły 236.800 tys. zł (99,6% planu) i w porównaniu do 2015 r. były wyższe o 2,4%.

Pozostałe przychody funduszu były wyższe od planowanych o 61,5%. Na odchylenie to miał głównie wpływ wzrost odsetek od należności z tytułu składek, wyższe od zaplanowanych przychody z tytułu oprocentowania środków na rachunkach bankowych oraz większy od planowanego zwrot nienależnie pobranych świadczeń.

Pozostałe zwiększenia w 2016 r. ukształtowały się na poziomie 80 tys. zł i obejmowały rozwiązane rezerwy na świadczenia oraz rozwiązane odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu składek. Pozycja ta nie została ujęta w planie finansowym, gdyż szacowanie rezerw odbywa się raz w roku (na dzień 31 grudnia) i w momencie konstruowania planu na następny rok nie było podstaw do zaplanowania rozwiązania rezerw.

Należności²⁴⁷ FEP na koniec 2016 r. wyniosły 4.174 tys. zł. Dotyczyły one głównie: należności z tytułu składek (netto) – 3.123 tys. zł; należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 505 tys. zł; rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 505 tys. zł; pozostałych należności – 41 tys. zł.

Należności funduszu na koniec 2016 r. były o 4.012 tys. zł niższe od planu, głównie z powodu mniejszej od zakładanych w ustawie budżetowej należności od płatników składek, jak również niższych od zakładanych rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń. W 2016 r. należności przeterminowane nie wystąpiły. Również nie wystąpiły przypadki przedawnienia się należności.

Zakład prowadził przewidziane prawem działania egzekucyjne, w wyniku których uzyskał kwotę 308 tys. zł. ZUS w 2016 r. zawarł układy ratalne na kwotę 1.873 tys. zł oraz dokonał odroczenia terminu płatności składek na kwotę 539 tys. zł. Z tytułu udzielonych ulg w spłacie należności

²⁴⁵ Złożyły się na nie głównie odsetki od należności z tytułu składek – 1.179 tys. zł, oprocentowanie środków na rachunkach bankowych – 403 tys. zł oraz nienależnie pobrane świadczenia – 345 tys. zł.

²⁴⁶ Obejmują rozwiązane rezerwy na świadczenia oraz rozwiązane odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu składek.

²⁴⁷ Szczegółowy opis ustaleń kontroli odnośnie realizacji dochodów, w tym należności z tytułu składek, efektywności działań podejmowanych w celu ich odzyskania, przedawnień i umorzeń należnych składek, przedstawiony został w części ustaleń dotyczących Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – pkt 3 Wykonanie przez ZUS wybranych zadań ustawowych i zleconych, ppkt 3.1. Realizacja dochodów.

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

składek na ubezpieczenia społeczne uzyskano następujące przychody: 2.103 tys. zł – rozłożenie na raty; 570 tys. zł – odroczenia płatności.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

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

2. Gospodarowanie środkami funduszu

2.1. Wykonanie planu kosztów funduszu

W 2016 r. koszty funduszu wyniosły 520.352 tys. zł, tj. 91,6% zaplanowanej kwoty i 129,4% wykonania w 2015 r. (402.017 tys. zł). Główną pozycją były transfery na rzecz ludności – 517.073 tys. zł (91,6% planu), z tego emerytury pomostowe – 517.042 tys. zł (91,6% planu) i pozostałe świadczenia – 31 tys. zł (30,7% planu). Niższe wykonanie wydatków na emerytury pomostowe w 2016 r. (o 8,4 % planu) związane było z mniejszym niż zakładano przyrostem liczby oraz przeciętnej wysokości świadczeń. Natomiast niższe wykonanie pozostałych świadczeń, czyli odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie o 69,3% od planu związane było ze spadkiem wypłaty odsetek w 2016 r. w stosunku do 2015 r.

Pozostałe koszty stanowił odpis na działalność ZUS (państwowej osoby prawnej) w kwocie 2.627 tys. zł (100% wielkości planowanej).

Pozostałe zmniejszenia wyniosły 652 tys. zł (59,9% planu)²⁴⁸ i obejmowały głównie odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu odsetek od składek. Na etapie konstruowania planu nie było możliwe określenie skali tego zjawiska.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

2.2. Efekty prowadzonej działalności

Planując wydatki FEP w układzie zadaniowym wyróżniono: w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne*.

Na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* wydatkowano 519.701 tys. zł z planowanych w ustawie budżetowej 567.290 tys. zł (91,6%). Jego celami było zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego oraz zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby zamieszkałe w państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia społecznego z polskim systemem.

Założono, iż cele zadania 13.2. zostaną osiągnięte przez następujące działania przypisane do podzadania 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*:

- 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, którego celem była realizacja świadczeń emerytalnych; na działanie planowano 564.562 tys. zł, wydatkowano 517.042 tys. zł (91,6% planu);
- 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia*, którego celem była realizacja odsetek należnych w wyniku wypłaty świadczeń z opóźnieniem; na działanie planowano 101 tys. zł, wydatkowano 31 tys. zł (30,7%);
- 13.2.1.8. *Obsługa realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, którego celem było zapewnienie prawidłowej realizacji zadań FEP; wydatkowano 100% planowanej kwoty tj. 2.627 tys. zł.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

2.3. Stan funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

2.3.1. Stan funduszu na początek i koniec roku

A. Na stan Funduszu, który w dniu 1 stycznia 2016 r. wyniósł 58.172 tys. zł (123,9% kwoty planowanej), złożyły się:

- środki pieniężne – 64.796 tys. zł, wyższe o 12.192 tys. zł od kwoty planowanej (o 23,2%);

Opis stanu
faktycznego

²⁴⁸ Obejmowały głównie odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu odsetek od składek w kwocie 563 tys. zł oraz zmniejszenia funduszu z tytułu opłaty prolongacyjnej w kwocie 83 tys. zł.

- ulokowane środki finansowe – 0 tys. zł (zgodnie z planem);
- należności – 5.712 tys. zł, niższe o 1.319 tys. zł (o 18,8%); w strukturze należności znajdowały się: należności z tytułu składek (netto) – 3.873 tys. zł; należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 719 tys. zł; rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 1.097 tys. zł; pozostałe należności – 23 tys. zł;
- zobowiązania (minus) – 12.335 tys. zł, niższe o 356 tys. zł (o 2,8%); struktura zobowiązań była następująca: wpływy do wyjaśnienia – 33 tys. zł; podatek dochodowy i składka na ubezpiecz. zdrowotne od świadczeń – 6.444 tys. zł; rezerwy – 2.080 tys. zł; rozrachunki z tytułu nierozliczonych wpłat składek – 3.643 tys. zł; pozostałe zobowiązania – 135 tys. zł.

Stan Funduszu na początek roku był wyższy od planowanego o 23,9% co było konsekwencją lepszej niż zakładano sytuacji finansowej funduszu w 2015 r.

Należności Funduszu na początek 2016 r. były o 18,8% niższe od planu, głównie z powodu niższej kwoty należności od płatników składek.

Zobowiązania były o 2,8% niższe od planowanych, ze względu na mniejsze zobowiązania z tytułu podatku dochodowego i składki zdrowotnej od świadczeń.

B. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2016 r. wyniósł 26.363 tys. zł. W stosunku do kwoty zaplanowanej (minus 2.722 tys. zł) był wyższy o 29.085 tys. zł (o 1068,5%). Na kwotę tę złożyły się:

- środki pieniężne – 36.385 tys. zł, wyższe o 31.385 tys. zł (o 627,7%);
- ulokowane środki finansowe – 0 tys. zł (zgodnie z planem);
- należności – 4.174 tys. zł, niższe o 4.012 tys. zł (o 49,0%); w strukturze należności znajdowały się: należności z tytułu składek (netto) – 3.123 tys. zł; należności z tytułu niezapłaconych odsetek od składek (netto) – 505 tys. zł; rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń następnego miesiąca – 505 tys. zł; pozostałe należności – 41 tys. zł;
- zobowiązania (minus) – 14.196 tys. zł, niższe o 1.712 tys. zł (o 10,8%); struktura zobowiązań była następująca: nadpłaty z tytułu składek – 3.813 tys. zł; wpływy do rozliczenia i wyjaśnienia – 7 tys. zł; rozrachunki z tytułu sum do wyjaśnienia – 4 tys. zł; rozrachunki z tytułu podatku dochodowego od świadczeń – 4.020 tys. zł; rozrachunki z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne – 4.337 tys. zł; rezerwy – 2.014 tys. zł.

W relacji do stanu na początek roku, stan funduszu zmniejszył się o 31.809 tys. zł (o 54,7%).

Wyższy niż planowano stan Funduszu na koniec 2016 r. (o 29.085 tys. zł) oraz środków pieniężnych (o 31.385 tys. zł) był konsekwencją wyższego od zakładanego stanu funduszu na początek roku o 11.228 tys. zł, niższych o 30.169 tys. zł przychodów funduszu oraz niższych od planowanych kosztów (o 48.026 tys. zł).

Należności Funduszu na koniec 2016 r. były o 4.012 tys. zł niższe od planu, głównie z powodu mniejszej od zakładanych w ustawie budżetowej należności od płatników składek, jak również niższych od zakładanych rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń.

Zobowiązania na koniec roku były o 1.712 tys. zł niższe od planowanych, na co złożyła się niewykorzystana zaliczkowa dotacja z roku następnego na wypłatę świadczeń pierwszych terminów stycznia 2017 r. oraz mniejsze od założonych w planie zobowiązania z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

Według sporządzonej w ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FEP na lata 2018-2022*²⁴⁹, szacuje się dalszy wzrost deficytu Funduszu. Saldo roczne²⁵⁰ (ujemne) według prognoz ma wynieść²⁵¹ 561 mln zł w 2018 r., 762 mln zł w 2019 r., 928 mln zł w 2020 r., 1.041 mln zł w 2021 r. oraz 1.090 mln zł w 2022 r.

Wpływy składowe FEP mają wzrosnąć z 265 mln zł w 2018 r. do 336 mln zł w 2022 r. (o 26,8%), natomiast wydatki z 827 mln zł w 2018 t. do 1.426 mln zł (o 72,4%).

²⁴⁹ Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, marzec 2017 r.

²⁵⁰ Różnica wpływów i wydatków – wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności Funduszu, w kwotach nominalnych.

²⁵¹ Do analizy wybrano wariant nr 1 *pośredni*. ZUS przygotował też prognozy w wariantach nr 2 – *pesymistycznym* i nr 3 – *optymistycznym*.

2.3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Wartość nominalna aktywów FEP na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosła 36,4 mln zł środków na rachunkach bankowych.

Wartość nominalna portfela aktywów na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła 64,8 mln zł (według wyceny – 64,9 mln zł), w tym: środki finansowe na rachunkach bankowych – 24,8 mln zł, depozyty bankowe – 40,0 mln zł (wg wyceny – 40,1 mln zł).

W 2016 r. wartość nominalna aktywów Funduszu zmniejszyła się o 28,4 mln zł (o 43,8%).

Z uwagi na fakt, że wydatki z FEP w 2016 roku były większe niż przychody, stan aktywów FEP na koniec 2016 r. uległ zmniejszeniu w porównaniu ze stanem środków na koniec 2015 r.

W grudniu 2015 roku nastąpiło produkcyjne uruchomienie umowy z Bankiem PKO BP S.A. z oprocentowaniem rachunku: WIBID O/N x współczynnik 1,29. W związku z powyższym oprocentowanie rachunku prowadzonego w PKO BP S.A. przewyższało oprocentowanie oferowane przez banki dla lokat O/N na rynku międzybankowym, co powodowało iż środki FEP pozostawały na rachunku w PKO BP S.A.

Lokaty

Wolne środki FEP w 2016 r., analogicznie jak w latach poprzednich, lokowane były w depozyty bankowe oraz były pozostawiane na oprocentowanych rachunkach bankowych.

Ze środków FEP, Zakład w 2016 r. zawarł 12 terminowych lokat bankowych, z tego: 6 jednodniowych, 1 – dwudniowe, 5 – trzydniowych.

Kwoty lokat wynosiły od 12,1 mln zł do 47,6 mln zł²⁵², z oprocentowaniem w skali rocznej od 0,95% do 1,48%. Dokonano lokat na łączną kwotę 279,9 mln zł, uzyskując przychody z odsetek dla FEP w kwocie 0,02 mln zł. Dla porównania, w 2015 r. zawarto 254 lokaty na kwotę 6.399,0 mln zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 2,1 mln zł.

Zakład dokonując lokowania wolnych środków FEP dotrzymał obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych²⁵³ oraz wewnętrznych uregulowań ZUS²⁵⁴.

(akta kontroli str. 6174-6261; 6313-6403)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym stanu funduszu i gospodarowania środkami FEP, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W związku ze stale rosnącą liczbą wypłacanych świadczeń, począwszy od 2013 r., wpływy z tytułu składek do FEP nie pokrywają poniesionych wydatków. W 2016 r. FEP po raz pierwszy został zasilony dotacją z budżetu państwa. Z uwagi na prognozowane zwiększenie liczby wypłacanych emerytur deficyt roczny FEP w latach następnych będzie się pogłębiał, w konsekwencji będzie zachodziła konieczność uzupełniania jego środków dotacją z budżetu państwa.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Zakład sprawozdań Funduszu Emerytur Pomostowych za IV kwartał 2016 r.: z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40); o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N); o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

²⁵² Średnia kwota lokaty: w I kw. – 29,1 mln zł, II kw. – 14,4 mln zł, III kw. – 0 i IV kw. – 30,5 mln zł.

²⁵³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 664). Art. 34 ust. 1 stanowi, że: *Wolne środki FEP mogą być lokowane jedynie na lokatach bankowych, w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa oraz w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 157 oraz ze zm. wynikającą z ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2015 r. poz. 73), chyba że Rada Ministrów, na wniosek Prezesa ZUS, zezwoli na ulokowanie środków w inny sposób.* Art. 34 pkt 2 wskazuje natomiast że w zakresie lokowania środków FEP stosuje się odpowiednio zasady lokowania środków FUS, o których mowa w art. 56 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁵⁴ „Zasady zarządzania aktywami finansowymi FRD, FUS, FEP i Zakładu” – wprowadzone zarządzeniem Nr 30 Prezesa ZUS z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6313-6332)

*Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi*

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

VI. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2016 r.

Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania w 2016 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej.

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

Zakres kontroli obejmował: wykonanie planu przychodów i kosztów Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami FRD; monitorowanie przebiegu wykonania planu; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane w 2016 r. przychody FRD wyniosły 2.325.904 tys. zł (108,8%), a koszty 1.307 tys. zł (56,8%).

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej.

*Uzasadnienie
oceny*

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu finansowego.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania kwartalne za 2016 r. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także stanu funduszu na 31 grudnia 2016 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Wyniki kontroli

1. Przychody funduszu

*Opis stanu
faktycznego*

W 2016 r. fundusz osiągnął przychody w wysokości 2.325.904 tys. zł, tj. 108,8% zaplanowanej kwoty i 107,4% przychodów osiągniętych w 2015 r. (2.166.604 tys. zł). Złożyły się na nie (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2015 r. w nawiasach): wpływy ze składek – 1.764.517 tys. zł (101,3% i 106,9%); wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 18.450 tys. zł (22,0% i 105,8%)²⁵⁵; pozostałe przychody²⁵⁶ – 542.937 tys. zł (174,1% i 108,7%).

Z powyższych danych wynika, że przychody Funduszu były wyższe o 8,8% od zaplanowanych oraz o 7,4% wyższe od przychodów osiągniętych w 2015 r.

Największą pozycję stanowiły przychody pochodzące z części składki na ubezpieczenie emerytalne²⁵⁷, które wyniosły 101,3% kwoty planowanej – wzrost ten był bezpośrednim wynikiem uzyskania wyższej kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne.

²⁵⁵ Kwota przekazanych do FRD środków z tego tytułu była w 2016 r. niższa o 65.526 tys. zł od planowanej i o 1.016 tys. zł wyższa od kwoty przekazanej w 2015 r.

²⁵⁶ Na które składają się wpływy z dywidend (w kwocie 94.771 tys. zł), pozostałe odsetki (398.917 tys. zł) oraz różne dochody (49.249 tys. zł).

²⁵⁷ 0,35% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne.

Wyższe pozostałe przychody zostały osiągnięte w wyniku skutecznej realizacji przez Zakład strategii zarządzania aktywami FRD.

Środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa wyniosły o 65.526 tys. zł mniej niż zakładano w ustawie budżetowej.

Należności funduszu na koniec 2016 r. wyniosły 25.035 tys. zł i były wynikiem różnicy pomiędzy memoriałowym ujęciem składki należnej FRD za grudzień 2016 r., a zaliczką na składkę przekazaną przez FUS w grudniu tego roku.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

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

*Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi*

2. Gospodarowanie środkami funduszu

2.1. Wykonanie planu kosztów funduszu

W 2016 r. koszty Funduszu wyniosły 1.307 tys. zł, tj. 56,8% zaplanowanej kwoty i 0,2% wykonania w 2015 r. (529.307 tys. zł).

Niski poziom wykonania wydatków bieżących wynikał z mniejszego niż zakładano wolumenu transakcji na akcjach i ponoszonych z tego tytułu prowizji maklerskich.

Główną pozycję kosztów stanowiły opłaty na rzecz biur maklerskich, KDPW²⁵⁸ i NBP²⁵⁹ oraz audytora zewnętrznego. FRD nie jest obciążany kosztami ponoszonymi przez ZUS z tytułu administrowania funduszem, jako osobą prawną.

Zmniejszenia funduszu dokonuje się w celu uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego FUS wynikającego z przyczyn demograficznych²⁶⁰. W 2016 r. nie dokonywano zmniejszenia funduszu z tego tytułu.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

2.2. Efekty prowadzonej działalności

W dniu 3 lutego 2014 r. otwarte fundusze emerytalne, wykonując art. 23 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE, przekazały do ZUS 51,5% posiadanych aktywów, o łącznej wartości 153.151.226 tys. zł²⁶¹. W tym samym dniu ZUS przekazał do FRD środki pieniężne w kwocie 1.862.244 tys. zł oraz papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa o wartości 17.205.416 tys. zł.

W 2016 r. FRD był posiadaczem dwóch serii obligacji KFD²⁶² pochodzących z aktywów przekazanych przez OFE. Były to obligacje o terminach zapadalności przypadających w latach 2018 oraz 2022. Wartość aktywów pochodzących z OFE na 31 grudnia 2016 r. wyniosła 12.910.967 tys. zł i była analogiczna jak na koniec 2015 r. Wpływy odsetek z kuponów, które wyniosły 717.974 tys. zł, w całości zostały przekazane na przychody Funduszu Emerytalnego FUS.

(akta kontroli str. 6174-6261; 6333-6403)

2.3. Stan funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

2.3.1. Stan funduszu na początek i koniec roku

A. Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2016 r. wynosił 19.464.297 tys. zł (98,1% planowanej kwoty oraz 109,2% stanu w dniu 1 stycznia 2015 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2015 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 9 tys. zł (450% i 450%);
- ulokowane środki finansowe – 19.442.410 tys. zł (98,2% i 109,2%);
- należności – 21.878 tys. zł (79,4% i 104,7%);

²⁵⁸ Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych.

²⁵⁹ Narodowy Bank Polski.

²⁶⁰ Art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o s.u.s.

²⁶¹ Według wyceny dokonanej przez OFE na 31 stycznia 2014 r.

²⁶² Obligacje drogowe KFD serii: IPS1018, IPS1022.

- zobowiązania (minus) – nie wystąpiły.

Stan środków pieniężnych na początek roku był wyższy od planowanego o 7 tys. zł.

Mniejsze od planowanych należności na początek roku wynikały z pobrania w grudniu 2015 r. większej niż planowano zaliczki z tytułu przekazania części składek z ubezpieczenia emerytalnego do FRD.

B. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2016 r. wynosił 21.788.894 tys. zł (99,2% zaplanowanej kwoty oraz 111,9% stanu w dniu 31 grudnia 2015 r.), z tego (wskaźnik wykonania planu i wykonania w 2015 r. w nawiasach):

- środki pieniężne – 7 tys. zł (350% i 77,8%);
- ulokowane środki finansowe – 21.763.937 tys. zł (99,2% i 111,9%);
- należności – 25.035 tys. zł (86,2% i 114,4%)²⁶³;
- zobowiązania – 85 tys. zł (zobowiązań nie planowano na 2016 r., nie wystąpiły w 2015 r.), wynikają z faktur wystawionych przez PKO BP S.A. i PEKAO S.A. za usługi powiernicze na rzecz Funduszu, z terminem płatności przypadającym w styczniu 2017 r.

(akta kontroli str. 5696-5841; 6136-6173; 6174-6261; 6262-6291; 6313-6332)

2.3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

W 2016 roku FRD lokował wolne środki w obligacje Skarbu Państwa w akcje spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie SA, w depozyty bankowe oraz w obligacje emitowane przez spółki publiczne. Zarządzanie portfelem aktywów FRD dokonywane było w sposób maksymalnie bezpieczny, przy zachowaniu rentowności zainwestowanych środków.

Wartość nominalna aktywów FRD na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosła 21.593,1 mln zł (według wyceny – 21.764,0 mln zł), w tym: bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – wartość nominalna 17.047,1 mln zł (wg wyceny – 17.165,9 mln zł); depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – wartość nominalna 1.612,2 mln zł (wg wyceny – 1.613,9 mln zł); akcje zdematerializowane – 2.933,8 mln zł; obligacje emitowane przez spółki publiczne²⁶⁴ – 50,0 mln zł (według wyceny – 50,4 mln zł); środki na rachunkach FRD w bankach – 0,007 mln zł.

Wartość nominalna aktywów FRD na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła 19.075,2 mln zł (według wyceny – 19.442,4 mln zł), w tym: bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa – wartość nominalna 15.207,9 mln zł (wg wyceny – 15.571,9 mln zł); depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe – wartość nominalna 1.201,1 mln zł (wg wyceny – 1.203,7 mln zł); akcje zdematerializowane – 2.566,2 mln zł; obligacje emitowane przez spółki publiczne²⁶⁵ – 100,0 mln zł (według wyceny – 100,6 mln zł); środki na rachunkach FRD w bankach – 0,009 mln zł.

Udział aktywów w portfelu FRD na koniec 2016 r. był następujący (w nawiasach podano udział w 2015 r.): obligacje skarbowe – 78,9% (80,1%); akcje – 13,5% (13,2%); depozyty bankowe – 7,4% (6,2%); obligacje korporacyjne – 0,2% (0,5%).

W ramach środków FRD, Zakład w 2016 r. zawarł umowy na 351 terminowych lokat bankowych. Z ogólnej ich liczby, najwięcej było jednodniowych (237) i trzydniowych (60). Kwoty lokat wynosiły od 1,1 mln zł do 500,0 mln zł²⁶⁶, z oprocentowaniem w skali rocznej od 0,20% do 1,72%. Dokonano lokat na łączną kwotę 107.263,2 mln zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 22,1 mln zł. Dla porównania należy podać, że w 2015 r. zawarto 274 terminowych lokat bankowych na kwotę 39.309,7 mln zł, uzyskując przychody z odsetek w kwocie 7 mln zł.

Stopa zwrotu z inwestycji z całego portfela aktywów Funduszu wyniosła w 2016 r. 2,62%, w tym: z portfela akcji – 12,28%, a pozostałych aktywów – 1,32%. Dla porównania należy podać, że w 2015 r. wyniosła (minus) 0,12%, w tym z portfela akcji (minus) 13,12%, a pozostałych aktywów – 2,06%.

²⁶³ Są wynikiem różnicy pomiędzy memorialowym ujęciem składki należnej FRD za grudzień 2016 r., a zaliczką na składkę przekazaną przez FUS w grudniu tego roku.

²⁶⁴ 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 2016 r., poz. 1639 ze zm.).

²⁶⁵ Obligacje w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1382, ze zm.).

²⁶⁶ Średnia kwota lokaty w 2016 r.: I kw. – 298,1 mln zł, II kw. – 357,1 mln zł, III kw. – 293,9 mln zł, IV kw. – 272,5 mln zł.

	Stopa zwrotu wypracowana w 2016 r. z akcyjnej części portfela FRD wyniosła 12,28% i była wyższa od stopy wypracowanej w roku poprzednim o 25,4 pkt procentowego. Stopa zwrotu z całości zarządzanych przez FRD aktywów w 2016 r. wyniosła 2,62%. Zakład dokonując lokowania wolnych środków FRD przestrzegał obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa²⁶⁷ oraz wewnętrznych uregulowań ZUS²⁶⁸. (akta kontroli str. 6174-6261; 6292-6312; 6313-6403)
<i>Ustalone nieprawidłowości i uwagi</i>	W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym stanu funduszu i gospodarowania środkami FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.
<i>Opis stanu faktycznego</i>	3. Sprawozdania Sprawozdania za IV kw. 2016 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 terminie²⁶⁹. Zakład nie dokonywał korekty powyższych sprawozdań. (akta kontroli str. 6136-6173; 6292-6312; 6313-6332)
<i>Ustalone nieprawidłowości i uwagi</i>	W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie sporządzania sprawozdań FRD, nie stwierdzono nieprawidłowości.
<i>Wnioski pokontrolne</i>	VII. Uwagi i wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷⁰ wnosi o: - Kontynuowanie działań skutkujących zmniejszeniem: - kwot przedawnień należności; - liczby dłużników i kwot przez nich pobranych z tytułu nienależnie uzyskanych świadczeń finansowanych z FUS i z budżetu państwa. - Podjęcie skutecznych działań w celu podniesienia jakości orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS.
<i>Prawo zgłoszenia zastrzeżeń</i>	VIII. Pozostałe informacje i pouczenia Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, drugi do akt kontroli. Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.
<i>Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków</i>	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.

²⁶⁷ Art. 63 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rozporządzenie MPiPS z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 152).

²⁶⁸ „Zasady zarządzania aktywami finansowymi FRD, FUS, FEP i Zakładu” – wprowadzone zarządzeniem Nr 30 Prezesa ZUS z dnia 29 kwietnia 2015 r.

²⁶⁹ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

²⁷⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2017 r.

Kontrolerzy: Tomasz Biczuk Doradca ekonomiczny Stanisław Chrzanowski Specjalista k.p. Marcin Grabowski Specjalista k.p. Monika Koziół Specjalista k.p. Jarosław Odachowski Gł. specjalista k.p. Jacek Rupert Gł. specjalista k.p.	Dyrektor Departamentu Pracy Spraw Społecznych i Rodziny Jacek Szczębiński
---	---