



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Zająkła**

Warszawa, lipca 2010 r.

KPZ- 4114-02-01/2009
I/09/008

**Pan
Henryk Smolarz
Prezes Kasy Rolniczego
Ubezpieczenia Społecznego
Zarząd Funduszu Składowego
Ubezpieczenia Społecznego Rolników**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, przeprowadziła w Biurze Zarządu Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników² kontrolę gospodarowania tym Funduszem.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gospodarowanie Funduszem Składowym, mimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości negatywnie oddziałujących na finanse ubezpieczeń społecznych rolników.

1. Przychodami Funduszu Składowego, powołanego ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³, są głównie składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Fundusz dysponuje zgromadzonym w poprzednich latach kapitałem własnym, który na koniec lat 2007-2009 wynosił odpowiednio 572.257,6 tys. zł, 541.569,4 tys. zł i 475.260,0

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

² Zwanego dalej „Funduszem Składowym” lub „Funduszem”.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.

tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 111,8 %, 93,5 % i 74,2 % rocznych wydatków Funduszu i zapewniało pokrycie występującego w ostatnich latach deficytu.

2. Przychody Funduszu w latach 2007-2009 wyniosły odpowiednio 511.792,0 tys. zł, 548.794,7 tys. zł i 573.857,9 tys. zł. Składki od ubezpieczonych stanowiły w tych latach 91,0 %, 89,7 % i 93,3 % przychodów ogółem. Pozostałe przychody pochodziły głównie z zainwestowania posiadanych kapitałów w lokaty bankowe, papiery wartościowe i nieruchomości.

Koszty Funduszu w latach 2007-2009 wyniosły kolejno 511.987,7 tys. zł, 579.482,9 tys. zł i 640.167,3 tys. zł. Na wypłaty świadczeń dla ubezpieczonych przeznaczono 409.725,3 tys. zł, 456.617,7 tys. zł i 522.703,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 80,0 %, 78,8 % i 81,7 %. Na organizowaną przez KRUS rehabilitację ubezpieczonych Fundusz Składkowy wpłacił do Funduszu Prewencji i Rehabilitacji kwoty 23.500,0 tys. zł w 2007 r., 27.724,0 tys. zł w 2008 r. i 30.004,0 tys. zł w 2009 r., co stanowiło odpowiednio 4,6 %, 4,8 % i 4,7 % kosztów ogółem. Na pokrycie kosztów obsługi składek i świadczeń prowadzonych przez oddziały Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) Fundusz Składkowy przekazywał na rzecz Funduszu Administracyjnego kwoty 46.000,0 tys. zł w 2007 r., 49.904,0 tys. zł w 2008 r. i 54.008,0 tys. zł w 2009 r., stanowiące odpowiednio 9,0 %, 8,6 % i 8,4 % kosztów ogółem. Koszty obsługi Rady Rolników przez KRUS zrefundowano ze środków Funduszu w wysokości 713,5 tys. zł w 2007 r., 753,3 tys. zł w 2008 r. i 775,0 tys. zł w 2009 r. W tym ryczałtowe wynagrodzenia członków Rady Rolników i Rady Nadzorczej Funduszu stanowiły odpowiednio 313,7 tys. zł, 303,3 tys. zł, i 334,6 tys. zł.

Pozostałe wydatki były realizowane bezpośrednio przez Biuro Zarządu Funduszu Składkowego. W latach 2007-2009 stanowiły one kolejno 6,3 %, 7,7 % i 5,1 % kosztów ogółem i obejmowały przede wszystkim: dotacje dla organizacji rolniczych, remonty i modernizacje posiadanych nieruchomości oraz koszty funkcjonowania Biura Zarządu Funduszu Składkowego.

3. Odnotowano znaczny wzrost kosztów funkcjonowania Biura Zarządu Funduszu Składkowego. W 2009 r. wynosiły one 4.805,5 tys. zł i były o 32,7 % wyższe niż w 2007 r. i o 67,5 % wyższe niż w 2005 r. W stosunku do sumy przychodów Funduszu, koszty utrzymania Biura Zarządu stanowiły 0,71 % w 2007 r. i 0,84 % w 2009 r., podczas gdy w 2005 r. stanowiły 0,59 %. Natomiast w odniesieniu do wydatków realizowanych bezpośrednio przez Biuro Zarządu, koszty jego funkcjonowania stanowiły 11,30 % w 2007 r. i 14,71 % w 2009 r.

Ponad 85 % kosztów zarządzania stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które wzrosły z 2.540,7 tys. zł w 2005 r. do 4.111,8 tys. zł w 2009 r., tj. o 61,84 %. Ponadto, czynności związane z obsługą administracyjną Funduszu realizowano na podstawie umów zlecenia, a także przez zakup usług obcych, nie zaliczanych do wynagrodzeń. Między innymi we wrześniu 2008 r. i styczniu 2010 r. zakupiono za 54,9 tys. zł brutto 3 opinie prawne, w których ten sam ekspert twierdził, że środki Funduszu Składowego pochodzące z wpłat rolników na ubezpieczenie społeczne pozostają poza systemem finansów publicznych. W ocenie NIK wydatki te były zbędne, a o publicznym charakterze środków Funduszu przesądza fakt, że składki na jego rzecz są daniną publiczną.⁴

Zakupiono także pakiety świadczeń medycznych dla pracowników Biura Zarządu i ich rodzin. Firmom realizującym te usługi wypłacono 44,1 tys. zł w 2008 r. i 39,8 tys. zł w 2009 r.

Od czerwca 2009 r. koszt wynajmowanego lokalu Biura Zarządu wynosił brutto 31,7 tys. zł miesięcznie. Wynajmowaną powierzchnię zwiększono przeszło dwukrotnie, ze 190 m² na koniec 2005 r. do 395 m² na koniec 2009 r., a przejściowo wynajmowano nawet 693 m². W tym czasie zatrudnienie zwiększono z 20 do 27 etatów, mimo że od 2008 r. obsługę prawną przekazano zewnętrznym firmom.

Z naruszeniem art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵, stanowiącym że nie przysługuje nagroda z zakładowego funduszu nagród osobom zatrudnionym m.in. na stanowiskach dyrektorów ich zastępców i głównych księgowych, wypłacono takim osobom nagrody uznaniowe i roczne wynoszące łącznie 62,2 tys. zł w 2007 r., 66,8 tys. zł w 2008 r. i 120,2 tys. zł w 2009 r.⁶

4. Dwa kolejne statuty Funduszu Składowego przewidywały wydatki wykraczające poza zamknięty katalog określony w art. 77 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Na podstawie tych statutów, Zarząd Funduszu udzielał organizacjom społecznym dotacji, które wyniosły 16.084,8 tys. zł w 2007 r. 23.533,9 tys. zł w 2008 r. i 17.594,8 tys. zł w 2009 r. Największe kwoty dotacji przekazywano związkom i samorządom zawodowym z naruszeniem art. 3 ust. 4 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.⁷

⁴ Mówi o tym art. 5 ust.1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.)

⁵ Dz.U. Nr 26, poz. 306, ze zm.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2005 r. (sygn. akt I PK 199/04).

⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 873, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości dofinansowania niektórych zadań, zwłaszcza wypoczynku dla dzieci rolników, na co przeznaczono 12.925,4 tys. zł w 2007 r., 19.475,6 tys. zł w 2008 r. i 15.733,8 tys. zł w 2009 r. Zwraca jednak uwagę, że z naruszeniem prawa zlecano realizację tych zadań, przede wszystkim związkom zawodowym rolników, nawet jeżeli ich statuty nie przewidywały takiej działalności. Udzielając dotacji nie przeprowadzano również otwartego konkursu ofert, co naruszało art. 11 ust. 2 ww. ustawy. Stosowano jednak niektóre jej wymogi, w tym obowiązek przedstawienia we wniosku zakresu rzeczowego i kalkulacji kosztów zadania oraz dokonywania oceny jego realizacji. Informacje o zasadach dofinansowania wypoczynku dla dzieci publikowano na stronie internetowej Funduszu. W pozostałych przypadkach, rozpatrywano indywidualnie zgłoszenia o dofinansowanie celów określonych we wnioskach. Nie dawało to możliwości wyboru najkorzystniejszego sposobu realizacji zadania, czego wymaga art. 11 ust. 2 lub ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dotyczyło to m.in. największej udzielonej dotacji finansującej wykonanie przesiewowych badań słuchu wśród dzieci z obszarów wiejskich. W latach 2007-2009 przekazano na ten cel kwotę 2.098,4 tys. zł. Wykonawcę tego zadania wybrano bez przeprowadzania postępowania konkursowego. Kontrolą objęto umowę nr FS-441-121/245/07 z 12 listopada 2007 r., w ramach której rozliczono 92.379 badań za 1.570.443 zł. Podstawą rozliczenia było m.in. podanie numeru PESEL lub zastępczo daty urodzenia badanego dziecka. Kontrola stwierdziła, że dla 444 sfinansowanych badań dane te były nieprawidłowe, co według wyjaśnień pracowników Funduszu wynikało z niedbałości osób wykonujących badania.

5. Wartość księgowa posiadanych przez Fundusz Składkowy nieruchomości na koniec 2009 r. wynosiła 130.566,2 tys. zł. Z tytułu najmu tych nieruchomości odnotowywano straty, które dla celów podatkowych wyniosły: 412,6 tys. zł w 2007 r., 1.245,0 tys. zł w 2008 r. i 722,7 tys. zł w 2009 r. W wyniku oddawania do użytkowania zmodernizowanych powierzchni oraz wzrostu stawek czynszów następował stopniowy wzrost przychodów. W trakcie kontroli obowiązywało 10 umów, na podstawie których Fundusz Składkowy nieodpłatnie użyczył Centrum Rehabilitacji Rolników środki trwałe i wyposażenie wynajmowanych nieruchomości o wartości 10.931,1 tys. zł, czego nie uwzględniono w umowach dzierżawy nieruchomości. W ocenie NIK, było to nielegalnym i niegospodarnym dofinansowaniem samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej działających na własnym rozrachunku. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie dopuszcza bowiem tego rodzaju wydatków ze środków Funduszu Składkowego, a finansowanie takiej działalności leży w zakresie zadań Funduszu Prewencji i

Rehabilitacji (FPiR) i tylko z jego środków można zwiększać dostępność usług rehabilitacyjnych, które są kontraktowane przez KRUS w drodze zbierania ofert. Należy zauważyć, że w okresie obowiązywania umów użyczenia sprzętu, dokonywano odpisów z Funduszu Składkowego na rzecz FPiR w wysokości mniejszej niż, dopuszczał art. 80 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

6. Fundusz Składkowy inwestował w rozbudowę i modernizację nieruchomości stanowiących podstawę uzyskiwania przychodów z działalności gospodarczej. Przychody na koncie środki trwałe w budowie wyniosły w latach 2007-2009 kolejno 2.941,6 tys. zł, 12.368,2 tys. zł 5.703,6 tys. zł. Natomiast rozchody tego konta, wynikające z oddawania środków trwałych do użytku, stanowiły odpowiednio 9.640,1 tys. zł, 6.831,3 tys. zł i 11.555,4 tys. zł. Jednocześnie stale wykazywano stratę z działalności gospodarczej, a koszty amortyzacji były niższe od nakładów inwestycyjnych. Podobna sytuacja miała miejsce także w latach wcześniejszych. Świadczy to o finansowaniu działalności gospodarczej ze środków, które powinny być przeznaczane na działalność statutową. Zdaniem NIK, wydatki te podlegają opodatkowaniu, bowiem według art. 17 ust. 1 pkt 4u, ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁸ wolne od podatku są dochody Funduszu Składkowego w części przeznaczonej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 25 ust. 4 jeżeli podatnicy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uprzednio zadeklarowali, że przeznaczą dochód na cele określone w tych przepisach i dochód ten wydatkowali na inne cele - podatek od tego dochodu, bez wezwania, wpłaca się do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano wydatku.
7. Przepisy obowiązujące od 10 maja 2005 r. pozwalają Funduszowi Składkowemu lokować wolne środki wyłącznie na rachunkach bankowych oraz w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa.⁹ Wcześniej nabyte przez Fundusz obligacje i weksle spółek zostały wykupione do końca stycznia 2009 r. Na dzień 31 grudnia 2009 r. stan portfela inwestycyjnego wynosił 208.203 tys. zł, w tym lokaty bankowe stanowiły 83,41 %, zaś obligacje Skarbu Państwa 16,59 %. Zasady podejmowania decyzji dotyczących inwestowania wolnych środków finansowych regulowało zarządzenie nr 2/2004 Zarządu Funduszu Składkowego z dnia 10 lutego 2004 r., którego nie dostosowano do zmian wprowadzonych w 2005 r. w rozporządzeniu w sprawie gospodarki KRUS. Pomimo przygotowania w marcu

⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, ze zm.

⁹ Zgodnie z w § 13 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 68, poz. 599) – zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie gospodarki KRUS”.

2009 r. nowych zasad, zarządzenie regulujące ten zakres działalności nie zostało wprowadzone. Nie przedstawiono poza tym analiz, na podstawie których podejmowano decyzje o lokowaniu środków w okresie od 23 kwietnia 2007 r. do 30 lipca 2009 r.

Nie określono procedur regulujących zasady odprowadzania nadwyżek środków pochodzących ze składek na konto Biura Zarządu i zgłaszania zapotrzebowania na kwoty brakujące na wypłatę świadczeń. Dla obsługi ubezpieczeń społecznych Funduszu Składowego, część jego środków znajduje się na kontach bankowych prowadzonych dla oddziałów KRUS w różnorodnych bankach. Biuro Zarządu nie koordynowało zawierania tych umów bankowych. W 2009 r., wielkość środków Funduszu w poszczególnych oddziałach KRUS była znacznie zróżnicowana, w stosunku do rozmiarów prowadzonej działalności ubezpieczeniowej. Ponadto, kwoty uzyskiwanych odsetek nie odpowiadały wielkości środków, którymi dysponowały poszczególne oddziały. Jeszcze w trakcie kontroli NIK, Fundusz poinformował o podjęciu działań zmierzających do opracowania regulacji dotyczących obrotu środkami finansowymi między Biurem Zarządu a oddziałami regionalnymi KRUS.

8. Zgodnie z § 12 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS, plan rzeczowo-finansowy Funduszu Składowego powinien obejmować m.in. szczegółowy plan jego przychodów i wydatków. Stwierdzono, że Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdzała plany wydatków realizowanych przez Biuro Zarządu w kwocie ogólnej obejmującej m.in. koszty zarządzania Funduszem, dotacje dla organizacji społecznych, inwestycje i remonty oraz funkcjonowanie Rady Rolników. Szczegółowe plany tych wydatków ustalał Zarząd Funduszu, którym z urzędu jest Prezes KRUS.
9. W październiku 2007 r. powołano Międzynarodową Sekcję ISSA¹⁰ ds. zabezpieczenia przed wypadkami w miejscu pracy i ochrony przed chorobami zawodowymi w rolnictwie. Na okres 6 lat funkcję jej Prezydenta i obowiązek prowadzenia sekretariatu przekazano Prezesowi KRUS. Na konto bankowe Sekcji ISSA przekazano jednorazowo kwotę 8.000 tys. zł, która wielokrotnie przekraczała jej bieżące potrzeby, a ponadto takich wydatków nie przewidywał art. 77 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W wyniku działań obecnego kierownictwa KRUS odzyskano niewykorzystane środki, które były o 1.310,3 tys. zł niższe od przekazanych. Zakupiony z tych środków za 110,3 tys. zł sprzęt biurowy przekazano do Centrali KRUS. Fundusz utracił też, na rzecz Sekcji ISSA, większość odsetek od lokat tych

¹⁰ International Social Security Association - organizacja zrzeszająca narodowe instytucje zabezpieczenia społecznego.

środków. Za lata 2008-2009 Sekcja ISSA wykazała łącznie 1.752,5 tys. zł kosztów, w tym 324,2 tys. zł statutowych i 1.403,6 tys. zł administracyjnych. Największa kwota kosztów administracyjnych, wynosząca 701,2 tys. zł, stanowiła wynagrodzenia z pochodnymi. Na podstawie kontraktu menedżerskiego, wynagrodzenie otrzymywał m.in. były Sekretarz Generalny Sekcji ISSA, będący jednocześnie pracownikiem KRUS.

* * *

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi, NIK wnosi o:

1. Rozważenie realizowania zadań Biura Zarządu Funduszu przez jednostki Centrali KRUS .
2. Zaprzestanie wynagradzania kierownictwa Biura Zarządu Funduszu Składowego ze środków funduszu nagród.
3. Zaprzestanie udzielania pomocy ze środków Funduszu Składowego bez zachowania obowiązujących procedur.
4. Ustalanie czynszów wszystkich wynajmowanych nieruchomości zgodnie z rachunkiem ekonomicznym.
5. Podjęcie działań w celu rozliczenia należnego podatku dochodowego od osób prawnych.
6. Jednolite uregulowanie zasad obsługi bankowej i obrotu środków pomiędzy Biurem Zarządu a oddziałami KRUS.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie miesięcznym od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.