



PREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LGD.410.001.009.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.” w części 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
<i>Kontrolerzy</i>	1. Maria Mieszalska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98911 z dnia 15 lutego 2016 r. 2. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98883 z dnia 15 stycznia 2016 r. 3. Andrzej Os, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98912 z dnia 15 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Al. Niepodległości 190, 00-608 Warszawa (dalej: „KRUS” lub „Kasa”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Dubiński, Prezes KRUS (powołany z dniem 14.01.2016 r.). W 2015 r. (do 7.12.2015 r.) Prezesem KRUS był Artur Brzóska. W okresie od 8.12.2015 r. do 13.01.2016 r. obowiązki Prezesa KRUS pełniła Janina Pszczółkowska, Zastępca Prezesa KRUS.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: „część 72 – KRUS”) oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego (dalej również: „FER”), Funduszu Administracyjnego (dalej również: „FA”) i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (dalej również: „FPiR”).

W ramach części 72 – KRUS, której dysponentem jest Prezes KRUS, finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania głównie wynikające z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników².

Do podstawowych zadań KRUS należą:

- obsługa ubezpieczonych rolników i świadczeniobiorców (emerytów i rencistów) w sprawach dotyczących obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników i opłacania składek na to ubezpieczenie;
- przyznawanie i wypłata świadczeń emerytalno-rentowych oraz wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych, wypłacanych w zbiegu ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego rolników;

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.), zmieniona ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 2195) – dalej: „ustawa budżetowa”.

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277) – dalej: „ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników”.

- realizacja systemu orzecznictwa lekarskiego w postępowaniu dowodowym do ustalenia prawa ubezpieczonych do świadczeń rentowych i odszkodowawczych, których przyznanie wymaga medycznej oceny stanu zdrowia lub oceny następstw wypadku w związku z pracą rolniczą. Orzeczenia wydają w pierwszej instancji lekarze rzeczoznawcy, w drugiej instancji – komisje lekarskie Kasy;
- działalność prewencyjna, mająca na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym, polegająca w szczególności na:
 - upowszechnianiu wiedzy o tych zagrożeniach i znajomości zasad bhp wśród dorosłych i dzieci,
 - analizowaniu przyczyn i okoliczności powstawania wypadków przy pracy rolniczej i chorób zawodowych,
 - prowadzeniu szkoleń na temat znajomości zagrożeń i zasad bezpiecznej pracy w gospodarstwie rolnym,
 - podejmowaniu starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych technicznych środków produkcji dla rolników, ubrań roboczych i ochronnych,
- prowadzenie nieodpłatnej, dobrowolnej rehabilitacji leczniczej dla osób uprawnionych do świadczeń w KRUS, zagrożonych całkowitą niezdolnością do pracy lub wykazujących okresowo całkowitą niezdolność do wykonywania pracy zawodowej w gospodarstwie rolnym. Rehabilitację leczniczą prowadzą centra i ośrodki KRUS oraz sanatoria współpracujące z Kasą. W okresie wakacyjnym Kasa prowadzi także turnusy rehabilitacyjne dla dzieci rolników;
- obsługa ubezpieczenia zdrowotnego, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³.

Kasa realizuje ponadto inne zlecone przez państwo zadania, takie jak, m.in. świadczenia pieniężne dla inwalidów wojennych, ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie, dodatki kompensacyjne, świadczenia pieniężne dla osób deportowanych do pracy przymusowej i dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- realizację planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań z wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji i sprawozdań w układzie zadaniowym,
- realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”).

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Zrealizowane w 2015 r. w części 72 - KRUS dochody wyniosły 13.163 tys. zł.
W 2015 r. w części 72 - KRUS zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 17.544.638 tys. zł., a nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

Ocena ogólna

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wykonując w 2015 r. budżet państwa w części 72 - KRUS oraz plany finansowe Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji:

- w wysokim stopniu zrealizowano przychody Funduszy: Emerytalno-Rentowego (99,6%), Administracyjnego (99,7%) oraz Prewencji i Rehabilitacji (100%) ujęte w ustawie budżetowej;
- jednostki organizacyjne KRUS podejmowały przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności Funduszu Emerytalno-Rentowego;
- Prezes KRUS zaplanował wydatki w części 72 - KRUS oraz koszty Funduszy: Emerytalno-Rentowego, Administracyjnego oraz Prewencji i Rehabilitacji, w kwotach zapewniających realizację ustawowych zadań oraz w granicach kwot określonych ustawą budżetową zrealizował wydatki w części 72 - KRUS, a także plany finansowe Funduszy;
- prawidłowo pod względem formalnym i terminowo sporządzono sprawozdania w zakresie operacji finansowych KRUS i sprawozdania budżetowe, w tym z wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy celowych.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na:

- niepodjęciu decyzji o dokonaniu blokady planowanych wydatków budżetowych w części 72 - KRUS, w dziale 753 „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”, w rozdziale 75305 „Fundusz Emerytalno-Rentowy”, w § 2430 „Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego”, w sytuacji gdy została spełniona przesłanka określona w art. 177 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Podjęcie działań w tym zakresie byłoby zasadne z punktu widzenia gospodarki finansowej oraz rzetelności w odniesieniu do pism Ministra Finansów w tej sprawie,
- niekorzystaniu z możliwości dokonywania lokat wolnych środków w instrumenty finansowe wymienione w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w sytuacji utrzymywania na bieżącym rachunku bankowym FA wysokich stanów tych środków w ciągu roku,
- zaplanowaniu odpisu z FER na FA w maksymalnej kwocie, co nie znajdowało uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb finansowych w 2015 r.

IV. Wyniki kontroli

1. Część 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

1.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 72 - KRUS została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym z wykonania planu dochodów budżetowych w 2015 r. z wynikami roku ubiegłego⁵.

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 72 - KRUS zostały

⁵ W sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2014 i 2015 rok.

zaplanowane w kwocie 11.724 tys. zł, z tego w dziale 753 – „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne” – 11.714 tys. zł (rozdział 75305 – „Fundusz Emerytalno-Rentowy”, § 0970 – „Wpływy z różnych dochodów” – 11.699 tys. zł i rozdział 75313 „Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”, § 0970 – „Wpływy z różnych dochodów” – 15 tys. zł), w dziale 852 – „Pomoc Społeczna” – 7 tys. zł (rozdział 85212 – „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego”, § 0970) oraz w dziale 853 – „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” – 3 tys. zł (rozdział 85395 – „Pozostała działalność”, § 0970).

Zrealizowane dochody były niższe od zrealizowanych w 2014 r. o 3.845 tys. zł i wyniosły 13.163 tys. zł, w tym:

- w rozdziale 75305 – „Fundusz Emerytalno-Rentowy”, § 0970 – 13.140 tys. zł i były niższe od zrealizowanych w 2014 r. o 3.849 tys. zł;
- w rozdziale 75313 – „Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”, § 0970 – 16 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych w 2014 r. o 5 tys. zł;
- w rozdziale 85212 – „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego”, § 0970 – 6 tys. zł i były niższe od zrealizowanych w 2014 r. o 2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Na koniec 2015 r. w części 72 – KRUS wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 723 tys. zł (w tym zaległości w wysokości 6 tys. zł, dotyczące głównie należności i odsetek od nienależnie pobranych świadczeń) i były one niższe o 832 tys. zł od należności pozostałych do zapłaty na koniec 2014 r. (1.555 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

1.2. Wydatki budżetowe

Opis stanu faktycznego

Wydatki w części 72 – KRUS zostały zaplanowane z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Ministra Finansów, w tym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015⁶ (dalej: „rozporządzenie w sprawie projektu ustawy budżetowej”).

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 72 – KRUS zostały zaplanowane w wysokości 17.550.164 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-130)

W 2015 r. nie dokonywano zwiększeń kwoty wydatków części 72 – KRUS z rezerw.

(dowód: akta kontroli str. 11-134)

Decyzjami z dnia 29.10.2015 r. i z dnia 27.11.2015 r. Prezes KRUS na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z uwagi na nadmiar posiadanych środków, dokonał blokady wydatków w części 72 – KRUS w rozdziałach:

⁶ Dz. U. poz. 825.

- 75313 „Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego” w § 3110 „Świadczenia społeczne” na łączną kwotę 15.000 tys. zł;
- 85156 „Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego” w § 4130 „Składki na ubezpieczenia zdrowotne” na kwotę 500 tys. zł.

Zgodnie z art. 177 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, Prezes KRUS poinformował o dokonanych blokadach Ministra Finansów. Ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej wydatki w części 72 – KRUS zostały pomniejszone o wartości wynikające z dokonanych przez Prezesa KRUS blokad. Po dokonanej zmianie zaplanowane dla części 72 – KRUS wydatki wyniosły 17.550.164 tys. zł. W 2015 r., pomimo zaistnienia przesłanek, nie podejmowano działań zmierzających do zablokowania wydatków dysponenta części 72 – KRUS w rozdziale 75305 „Fundusz Emerytalno-Rentowy”.

(dowód: akta kontroli str. 131-147)

Zrealizowane w 2015 r. w części 72 – KRUS wydatki wyniosły 17.544.638 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do roku 2014 były wyższe o 886.921 tys. zł, tj. o 5,3%.

Wydatki poniesiono głównie:

- w dziale 753 – „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”, które wyniosły 17.528.607 tys. zł (99,9% wydatków części 72 – KRUS), w tym: w rozdziale 75305 – „Fundusz Emerytalno-Rentowy” – 17.037.381 tys. zł i w rozdziale 75313 – „Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego” – 490.938 tys. zł;
- w dziale 851 – „Ochrona zdrowia” rozdziale 85156 – „Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego” – 16.013 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 131-134)

Zobowiązania na koniec 2015 r. wyniosły 1.384 tys. zł i były niższe niż na koniec 2014 r. (1.498 tys. zł), a dotyczyły głównie składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników za grudzień 2015 r. należnych Narodowemu Funduszowi Zdrowia (1.264 tys. zł). Na koniec 2015 r. zobowiązania wymagalne w części 72 – KRUS nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 131-134)

Wykonanie wydatków w kwotach niższych niż planowane wystąpiło w szczególności w dziale 753 – „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”:

- w rozdziale 75305 – „Fundusz Emerytalno-Rentowy”, § 2430 „Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego”, w którym dotację przeznaczoną na finansowanie Funduszu Emerytalno-Rentowego zrealizowano w wysokości niższej o kwotę 3.676 tys. zł, co stanowiło 0,02% zaplanowanych na ten cel wydatków;
- w rozdziale 75313 – „Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”, § 3110 „Świadczenia społeczne” zrealizowano wydatki w kwocie niższej o 1.773 tys. zł, głównie w wyniku niższego przeciętnego świadczenia i niższej liczby świadczeniobiorców niż przyjęto do planu na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 131-134, 148-160, 329-330)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2015 r. Prezes KRUS nie podjął decyzji o dokonaniu blokady planowanych wydatków budżetowych w części 72 – KRUS, w dziale 753 „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”, w rozdziale 75305 „Fundusz Emerytalno-Rentowy”, w § 2430 „Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego”, tj. dotacji z części 72 – KRUS dla FER⁷, w sytuacji gdy została spełniona przesłanka określona w art. 177 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Podjęcie działań w tym zakresie byłoby zasadne z punktu widzenia gospodarki finansowej oraz rzetelności w odniesieniu do pism w tej sprawie, skierowanych przez Ministra Finansów w dniach: 9 października 2015 r.⁸ oraz 25 listopada 2015 r.⁹

Na realizację zadań w 2015 r. FER poniósł koszty w kwocie niższej niż planowana o 631.547 tys. zł. Stan FER na koniec roku budżetowego wyniósł 562.702 tys. zł i był wyższy od zaplanowanego o 562.088 tys. zł, a stan FA wyniósł 88.939 tys. zł i był wyższy od zaplanowanego o 61.198 tys. zł.

Skutkiem niepodjęcia decyzji o dokonaniu blokady w części 72, dotacje dla FER zostały przekazane w kwocie 17.037.381 tys. zł, tj. 99,98% planowanych z tego tytułu wydatków.

Minister Finansów pismami z dnia 9 października 2015 r. oraz 25 listopada 2015 r. m.in. informował dysponentów części budżetowych o potrzebie dokonania rzetelnej analizy wydatków w 2015 r. oraz, iż w ramach sprawowanego przez nich nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, zachodziła konieczność niezwłocznego blokowania planowanych wydatków, w przypadkach stwierdzenia przesłanek określonych przepisem art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z wyjaśnień Prezesa KRUS wynika, że:

- na etapie sporządzania projektu planu finansowego FER na rok 2015, tj. w III kwartale 2014 r., wg danych na 30 czerwca 2014 r. liczba osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, którym przyznano renty strukturalne wynosiła 67.255. W planach na 2015 r. uwzględniono część osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, którym upływał okres 10 lat pobierania rent strukturalnych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁰ mogło spowodować dodatkowe nieplanowane zwiększenie liczby osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe niż zakładano w planie;
- zgodnie z art. 177 ust. 2 ustawy o finansach publicznych blokowanie dotyczy jedynie wydatków budżetowych, a nie przychodów i kosztów funduszu celowego;
- wysokości odpisu z FER na FA określa ustawa budżetowa na rok 2015 r., a w pismach Ministra Finansów (z 9 października 2015 r. i 25 listopada 2015 r.) przypominających o konieczności niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie wskazano, iż nastąpi zmiana tej ustawy.

⁷ W tym dotyczących odpisów z FER do FA.

⁸ BP2.413.17.2015.

⁹ BP2.413.27.2015.

¹⁰ Dz. U. poz. 333.

Ponadto z wyjaśnień Głównego Księgowego wynika, że dokonanie zmniejszenia w planie wielkości kosztów w pozycji emerytury rolnicze, a tym samym zmniejszenie dotacji z części 72 – KRUS mogłoby spowodować brak możliwości ponownego uzyskania dotacji, o czym stanowi zapis art. 29 ust. 10 ustawy o finansach publicznych na nieplanowaną wypłatę świadczeń dla osób, które wcześniej pobierały renty strukturalne. Zapisy art. 76 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowią, że państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z FER. W celu uniknięcia takiej sytuacji w roku 2016 dla Funduszu został zawieszony zapis art. 29 ust. 10 ustawy o finansach publicznych w art. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016¹¹.

NIK zgadza się ze stwierdzeniem Prezesa KRUS, iż blokada może dotyczyć jedynie wydatków budżetowych, a nie przychodów i kosztów funduszu celowego. Natomiast w sytuacji posiadania przez FER i FA środków w wysokości wystarczającej na bieżącą realizację zadań, celowym było podjęcie działań związanych z blokowaniem wydatków w części 72 – KRUS, przekazywanych jako dotacja z budżetu państwa do FER, a w konsekwencji również w ramach odpisu z FER na FA. Zgodnie z art. 177 ust. 2 ustawy o finansach publicznych blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 10-130, 283-294, 311-328, 1175, 1195, 1228-1259, 1278-1335, 1501-1545, 1547-1558)

1.3. Nadzór nad wykonaniem budżetu państwa i planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji

Opis stanu faktycznego

Wykonanie budżetu państwa analizowano poprzez porównywanie danych sprawozdawczości finansowej i statystycznej¹². W celu zapewnienia możliwości bieżącej analizy wydatków środków na zadania określone w planach finansowych Prezes KRUS wprowadził obowiązek pozyskiwania danych statystycznych w zakresie wykonywania rzeczowych zadań¹³ oraz miesięcznej sprawozdawczości finansowej FER, FA oraz FPiR¹⁴.

Wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem kontrolowano w trakcie dziewięciu kontroli kompleksowych przeprowadzonych przez pracowników Centrali KRUS w jednostkach organizacyjnych KRUS, w czasie których weryfikowano podleganie ubezpieczeniu, prawidłowość przyznawania i wypłaty świadczeń, prawidłowość zaciąganych zobowiązań finansowych z FA oraz FPiR oraz ujęcia tych zdarzeń w księgach rachunkowych oraz w sprawozdawczości statystycznej i finansowej.

W trakcie kontroli kompleksowych, problemowych i inspekcji przeprowadzonych przez pracowników Centrali KRUS w jednostkach organizacyjnych KRUS kontrolowano także rzetelność danych statystycznych oraz zgodność sprawozdań statystycznych ze sprawozdaniami finansowymi. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości miały charakter jednostkowy.

(dowód: akta kontroli str. 890-899, 924-928)

¹¹ Dz. U. poz. 2199.

¹² M.in. dotacji do FER w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 z miesięcznym sprawozdaniem Rb-FER (w okresach kwartalnych ze sprawozdaniami Rb-33 i Rb-40) i dotacji do FPiR w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 z miesięcznym sprawozdaniem z FPiR (w okresach kwartalnych ze sprawozdaniami Rb-33 i Rb-40).

¹³ Zarządzenie nr 18 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego formularzy statystycznych.

¹⁴ Zarządzenie nr 19 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości.

FER i Fundusz Składowy w 2015 r., a FA również w 2014 r. były przedmiotem audytów¹⁵ wykonania zadań, w następstwie których zalecono uszczegółowienie wewnętrznych przepisów i przeprowadzenie szkoleń oraz opracowano wytyczne dotyczące dowodów księgowych – zapłaty zaległych składek na ubezpieczenia społeczne rolników i składek zdrowotnych potrącanych ze świadczeń wypłacanych przez KRUS. FER, Fundusz Składowy, FPIR, FA i Fundusz Motywacyjny były również przedmiotem dziewięciu¹⁶ kontroli kompleksowych oraz 56 inspekcji przeprowadzonych przez pracowników Centrali KRUS w jednostkach organizacyjnych KRUS.

Fundusz Składowy i Fundusz Motywacyjny nie były przedmiotem audytu lub kontroli w zakresie powiązań z FA i FPIR, zaś analiza sprawozdań z wykonania planu rzeczowo-finansowego Funduszu Składowego w zakresie powiązań z FA dotyczyła wysokości odpisu na FA.

(dowód: akta kontroli str. 344-354, 890-899)

W zakresie nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i planów finansowych FER, FA i FPIR nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

*Opis stanu
faktycznego*

Na realizację zadań w obszarze ubezpieczeń społecznych realizowanych w części 72 KRUS oraz Funduszy: Emerytalno-Rentowego, Administracyjnego i Prewencji i Rehabilitacji przeznaczono środki publiczne pochodzące z budżetu państwa w kwotach przedstawionych w punkcie 1.2 Wydatki budżetowe oraz środki przekazane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które zostały przeznaczone na koszty obsługi tzw. świadczeń zbiegowych¹⁷ w kwotach przedstawionych w rozdziałach niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczących Funduszy: Emerytalno-Rentowego i Administracyjnego.

W wyniku poniesionych m.in. z budżetu państwa nakładów zapewniono m.in:

- finansowanie świadczeń dla emerytów otrzymujących świadczenia z KRUS, których liczba od 2010 r. systematycznie spada i wyniosła według stanu na koniec lat 2010 i 2015 odpowiednio¹⁸: 1.075 tys. i 942 tys.;
- finansowanie świadczeń dla rencistów otrzymujących świadczenia z KRUS, których liczba od 2010 r. uległa zmniejszeniu i wyniosła według stanu na koniec lat 2010 i 2015 odpowiednio¹⁹: 275 tys. i 261 tys.

(dowód: akta kontroli str. 131-134, 161-165)

Średnia wysokość świadczeń emerytalnych w latach 2010-2015 zwiększała się i wynosiła (w grudniu 2010 r. i w grudniu 2015 r.) odpowiednio: 1.000 zł i 1.200 zł, natomiast średnia wysokość renty wynosiła w grudniu 2010 r. 762 zł, a w grudniu 2015 r. 1.034 zł.

Wpływy ze składek w latach 2010-2015 pokrywały od 9,8% do 10,2% (w 2015 r. 9,8%) wydatków na wypłatę świadczeń.

Wydatki na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych dla rolników²⁰ wzrosły z 14.270.601 tys. zł w 2010 r. do 15.822.885 tys. zł w 2015 r., przy jednoczesnym

¹⁵ W 2014 r. FA w zakresie Oceny procesu realizacji zamówień publicznych poniżej 14 tys. euro, a w 2015 r. – FA: Prawdliwość rozliczania i dokumentowania krajowych podróży służbowych, FER: Prawdliwość obejmowania i wyłączenia z ubezpieczenia zdrowotnego, w tym prawidłowość naliczania składek i Proces dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i FS: Prawdliwość przyznawania i wypłacania zasiłków macierzyńskich.

¹⁶ W pięciu oddziałach regionalnych i czterech placówkach terenowych.

¹⁷ Świadczenia wypłacane w razie zbiegu prawa do emerytury z prawem do renty lub w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego.

¹⁸ Dane bez Ministerstw: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości.

¹⁹ Jak wyżej.

wzroście transferów z budżetu państwa do KRUS²¹ z 13.076.657 tys. zł w 2010 r. do 15.284.009 tys. zł w 2015 r.

KRUS wypłacała w latach 2010-2015 również inne świadczenia finansowane z budżetu państwa, zlecone do wypłaty KRUS, takie jak:

- świadczenia rentowe dla inwalidów wojennych, wojskowych i osób represjonowanych, których liczba w 2015 r. wyniosła 7.023 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 4.048, a kwota wypłat wyniosła 183.362 tys. zł i zmniejszyła się o 73.962 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 2.175,73 zł i wzrosło o 238,81 zł;
- zasiłki pogrzebowe po inwalidach wojennych, wojskowych, osobach represjonowanych i członkach ich rodzin, których liczba w 2015 r. wyniosła 719 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 134, a kwota wypłat wyniosła 2.874 tys. zł i zmniejszyła się o 2.599 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 3.997,64 zł i zmniejszyło się o 2.419,12 zł;
- dodatki kombatanckie, których liczba w 2015 r. wyniosła 24.613 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 19.468, a kwota wypłat wyniosła 61.267 tys. zł i zmniejszyła się o 33.642 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 207,44 zł i wzrosło o 28,02 zł;
- ryczałty energetyczne, których liczba w 2015 r. wyniosła 76.087 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 43.696, a kwota wypłat wyniosła 151.304 tys. zł i zmniejszyła się o 46.810 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 165,71 zł i wzrosło o 27,88 zł;
- świadczenia pieniężne dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej, których liczba w 2015 r. wyniosła 6.718 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 3.724, a kwota wypłat wyniosła 14.379 tys. zł i zmniejszyła się o 5.093 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 178,36 zł i wzrosło o 22,97 zł;
- świadczenia pieniężne dla osób deportowanych do pracy przymusowej, których liczba w 2015 r. wyniosła 18.295 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 14.285, a kwota wypłat wyniosła 41.824 tys. zł i zmniejszyła się o 23.733 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 190,51 zł i wzrosło o 22,83 zł;
- dodatki kompensacyjne, których liczba w 2015 r. wyniosła 62.650 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 40.669, a kwota wypłat wyniosła 23.423 tys. zł i zmniejszyła się o 10.001 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 31,16 zł i wzrosło o 4,20 zł;
- świadczenia pieniężne dla cywilnych niewidomych ofiar działań wojennych, których liczba w 2015 r. wyniosła 15 i w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się o 1, a kwota wypłat wyniosła 122 tys. zł i zwiększyła się o 22 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 679,44 zł i wzrosło o 154,96 zł;
- renty socjalne²², których liczba w 2015 r. wyniosła 11.089 i w porównaniu do 2010 r. wzrosła o 1.396, a kwota wypłat wyniosła 98.750 tys. zł i wzrosła o 29.575 tys. zł, natomiast przeciętne świadczenie wyniosło w 2015 r. 742,10 zł i wzrosło o 147,39 zł.

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

Podstawowe cele, zadania i mierniki dotyczące zadań realizowanych przez KRUS i fundusze celowe, których dysponentem jest Prezes KRUS, zostały określone

²⁰ Emerytury, renty, zasiłki pogrzebowe i pozostałe świadczenia.

²¹ Dotacja z budżetu państwa do FER.

²² Przyznane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zlecone do wypłaty KRUS.

w planie budżetu zadaniowego, księdze procesów zintegrowanego systemu zarządzania²³ oraz w księdze zintegrowanego systemu zarządzania²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 11-130, 166-271)

Efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku wydatkowania otrzymanych przez dysponenta części 72 – KRUS środków publicznych, przekazanych państwowym funduszom celowym, których Prezes KRUS jest dysponentem, przedstawiono w rozdziałach wystąpienia dotyczących wydatkowania środków przez Fundusze: Emerytalno-Rentowy, Administracyjny oraz Prewencji i Rehabilitacji.

W zakresie efektów rzeczowych prowadzonej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Fundusz Emerytalno-Rentowy

W wysokim stopniu zrealizowano ujęte w ustawie budżetowej przychody FER (99,6%). Jednostki organizacyjne KRUS podejmowały przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności tego Funduszu.

Prezes KRUS zaplanował koszty FER w kwotach zapewniających realizację ustawowych zadań oraz w granicach kwot określonych ustawą budżetową zrealizował plan finansowy Funduszu.

2.1. Stan Funduszu na początek i koniec roku

*Opis stanu
faktycznego*

Stan FER na początek 2015 r. wynosił 43.379 tys. zł i był o 66.366 tys. zł wyższy od stanu na początek 2014 r. oraz o 5.896 tys. zł wyższy niż zaplanowany w ustawie budżetowej. Na stan Funduszu na początek 2015 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 204.023 tys. zł, których stan był o 26.031 tys. zł wyższy od planu, tj. o 14,6%;
- należności netto w kwocie 220.792 tys. zł, których stan był o 30.541 tys. zł niższy od planu, tj. o 12,2%;
- zobowiązania w kwocie 381.436 tys. zł, których stan był o 10.406 tys. zł niższy od planu, tj. o 2,7%.

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 562.702 tys. zł i był o 519.323 tys. zł wyższy od stanu na koniec 2014 r. (43.379 tys. zł) oraz o 562.088 tys. zł wyższy od planowanego (614 tys. zł) w ustawie budżetowej.

Na stan funduszu na koniec 2015 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 721.550 tys. zł, których stan był wyższy o 517.527 tys. zł niż na początek roku oraz wyższy o 563.308 tys. zł niż zaplanowano, tj. o 356%;
- należności netto w wysokości 220.345 tys. zł, których stan był o 447 tys. zł niższy niż na początek roku oraz o 43.380 tys. zł niższy niż zaplanowano, tj. o 16,5%;
- zobowiązania w kwocie 379.193 tys. zł, których stan był o 2.243 tys. zł niższy niż na początek roku oraz o 42.160 tys. zł niższy niż zaplanowano, tj. o 10,0%.

Wyższy stan Funduszu na koniec 2015 r., w porównaniu do stanu na początek 2015 r. wynikał głównie z niższego o 631.547 tys. zł niż planowano wykonania kosztów Funduszu, pomimo niższej o 75.355 tys. zł niż zaplanowano wysokości

²³ Księga procesów zintegrowanego systemu zarządzania zgodnego z wymaganiami norm PN-EN ISO 9001:2009, PN-ISO/IEC 27001:2014-12 oraz systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, wydanie XV obowiązujące od 17.06.2015 r.

²⁴ Księga zintegrowanego systemu zarządzania zgodna z wymogami norm PN-EN ISO 9001:2009, PN-ISO/IEC 27001:2014-12 oraz systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, wydanie XV obowiązujące od 28.07.2015 r.

uzyskanych przychodów. Niższa była przede wszystkim realizacja kosztów emerytur rolniczych (o 392.089 tys. zł), rent rolniczych (o 139.135 tys. zł) i zasiłków pogrzebowych (o 14.362 tys. zł).

Prezes KRUS nie dokonywał w 2015 roku lokowania wolnych środków FER, które pochodziły głównie z dotacji budżetu państwa.

Zobowiązania wymagalne na koniec roku nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 283-294)

Stan FER w 2015 r. był wystarczający dla prawidłowej realizacji zadań, a na koniec roku stan FER był znacznie wyższy od zaplanowanego i przekraczał potrzeby w zakresie finansowania zadań FER w 2015 r. Stan środków pieniężnych na koniec 2015 r. wynosił 721.550 tys. zł, a średnie miesięczne koszty realizacji zadań FER wynosiły 1.655.000 tys. zł.

2.2. Realizacja przychodów

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej przychody FER zostały zaplanowane w kwocie 20.460.529 tys. zł, tj. w kwocie wyższej o 932.807 tys. zł niż wykonanie w 2014 r. Dotację z budżetu państwa zaplanowano w wysokości 17.041.057 tys. zł, tj. w kwocie wyższej o 5,9% od wykonania w 2014 r., w tym dotację do świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych w wysokości 15.200.327 tys. zł, dotację celową na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników w wysokości 1.754.248 tys. zł i dotację na sfinansowanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem w wysokości 86.482 tys. zł.

Wpływy ze składek rolników zaplanowano na poziomie 1.469.029 tys. zł, pozostałe przychody w wysokości 47.895 tys. zł, a refundację kosztów wypłaty świadczeń zbiegowych i inne transfery zaplanowano na poziomie 1.902.548 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-130)

Zrealizowane przychody wyniosły 20.385.174 tys. zł (99,6% planu po zmianach w wysokości 20.460.529 tys. zł) i były niższe o 75.355 tys. zł od planu po zmianach.

Niższe przychody niż zaplanowano zostały zrealizowane głównie w § 0820 „Wpływy ze składek na państwowe fundusze celowe” (niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 7.168 tys. zł), na skutek m.in. zmniejszenia się liczby ubezpieczonych oraz w § 0920 „Pozostałe odsetki” (było niższe o 10.597 tys. zł) na skutek obniżenia stawek oprocentowania odsetek za zwłokę, odsetek od środków na rachunku bankowym oraz od nienależnie pobranych świadczeń. Niższe wykonanie planu przychodów w § 2960 „Przelewy redystrybucyjne” o kwotę 72.934 tys. zł wynikało z niższego wykonania świadczeń zbiegowych i innych transferów z uwagi na zmniejszenie się liczby świadczeniobiorców.

(dowód: akta kontroli str. 148-160, 272-294)

Ponadto Fundusz osiągnął inne przychody w wysokości 18.586 tys. zł, głównie w wyniku rozwiązania odpisu aktualizującego należności.

(dowód: akta kontroli str. 148-160, 272-294)

Kwota odpisu aktualizującego należności w 2015 r. wyniosła 208.054 tys. zł.

Na koniec 2015 r. wystąpiły należności netto²⁵ w kwocie 220.345 tys. zł, które w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. były niższe o 447 tys. zł, tj. o 0,2% i dotyczyły głównie należności z tytułu składek na ubezpieczenie.

(dowód: akta kontroli str. 283-294)

²⁵ Kwota należności pomniejszona o odpis aktualizujący należności oraz odsetki od należności niezapłaconych w terminie.

W 2015 r. umorzone należności z tytułu składek, odsetek i kosztów upomnień wyniosły 3.679 tys. zł i były o 578 tys. zł wyższe niż w 2014 r. Ulgi i umorzenia udzielone w ramach programów pomocy dla rolników i producentów rolnych²⁶ w 2015 r. wyniosły 1.002 tys. zł (umorzenie składek 967 tys. zł, rozłożenie należności z tytułu składek na raty 27 tys. zł i odroczenie terminu płatności składek 8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 331-343)

W 2015 r. w Oddziałach Regionalnych KRUS z powodu przedawnienia należności FER odpisano kwotę 2.337 tys. zł, tj. o 309 tys. zł (o 11,7%) mniejszą, niż w 2014 r. (2.646 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 331-343)

Według stanu na początek 2015 r. w postępowaniu egzekucyjnym znajdowało się 90.260 tytułów wykonawczych dotyczących głównie należności z tytułu składek i odsetek, na kwotę 43.818 tys. zł. W 2015 r. skierowano do urzędów skarbowych 25.147 tytułów wykonawczych dotyczących należności na łączną kwotę 32.411 tys. zł. Organy egzekucyjne wyegzekwowały w 2015 r. należności w kwocie 21.287 tys. zł i zwróciły do KRUS z powodu nieściągalności 4.500 tytułów wykonawczych na kwotę 2.455 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 370)

W 2015 r. skierowano do sądów 5.174 wnioski o wpis hipoteki w księdze wieczystej, tj. o 3.028 mniej niż w 2014 r. Sądy w 2015 r. dokonały 5.273 wpisów hipoteki. Kwota zabezpieczonych hipoteką należności z tytułu składek od właścicieli gospodarstw rolnych w 2015 r. wyniosła 17.978 tys. zł (z tego: należność główna 14.584 tys. zł, odsetki za zwłokę 3.387 tys. zł i koszty upomnień 7 tys. zł), a kwota zabezpieczonych hipoteką należności dotyczących gospodarstw rolnych według stanu na koniec 2015 r. wyniosła 115.934 tys. zł. Kwota należności umorzonych wyniosła w 2015 r. 3.679 tys. zł. Według stanu na koniec 2015 r. kwota należności z odroczonym terminem spłaty wynosiła 73 tys. zł, a kwota należności rozłożonych na raty 105.816 tys. zł.

Stan należności z tytułu zaległych składek rolników na koniec 2015 r. wynosił 325.097 tys. zł i zmniejszył się w porównaniu do stanu na początek roku o kwotę 10.001 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 331-343, 355-397)

W celu likwidacji występujących na kontach zadłużonych rolników zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jednostki organizacyjne KRUS podejmowały m.in. następujące działania:

- dokonywały systematycznej analizy kont dłużników w celu ustalenia przyczyny powstania zaległości i podjęcia najbardziej efektywnych działań mobilizujących dłużników do spłaty należności z tytułu składek;
- przeprowadzały wizytacje w zadłużonych gospodarstwach w celu ustalenia jak najbardziej optymalnej formy spłaty zaległości. W 2015 r. wizytacje takie przeprowadzono w 62.874 gospodarstwach zadłużonych rolników, co stanowiło 35,3% liczby gospodarstw zadłużonych;
- informowały rolników o możliwości skorzystania z ulgi w spłacie należności z tytułu składek poprzez odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie na raty tych należności. Według stanu na koniec 2015 r. ulgi w spłacie należności dotyczyły 32,5% kwoty zadłużenia;

²⁶ "Program pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej spowodowane wystąpieniem w 2015 r. suszy – na podstawie uchwały nr 147/2015 Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2015 r.

- kierowały sprawy do postępowania egzekucyjnego – w 2015 r. wszczęto postępowanie egzekucyjne wobec 16.814 osób zalegających z opłatą składek (spadek o 28,5% w stosunku do 2014 r.). Kwota, jaką obejmowały tytuły wykonawcze wynosiła 32.411 tys. zł i była niższa o 23,0% w porównaniu do 2014 r., natomiast kwota ściągnięta przez organy egzekucyjne zmalała o 24,2% w stosunku do 2014 r.;
 - dokonywały zabezpieczenia zadłużeń, poprzez wpis hipoteki w księdze wieczystej gospodarstwa rolnego, co gwarantowało odzyskanie wierzytelności w przyszłości. W 2015 r. wydano 6.254 decyzji poprzedzających wpis hipotek do księgi wieczystej gospodarstwa rolnego oraz skierowano do sądów 5.174 wnioski o wpis hipoteki do księgi wieczystej gospodarstwa rolnego;
 - dokonywały potrąceń zaległości z tytułu składek ze świadczeń krótkoterminowych i długoterminowych wypłacanych dłużnikom. Wpływy z tego tytułu w 2015 r. wyniosły 119.211 tys. zł i spadły o 2,7% w porównaniu do 2014 r. (122.459 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli str. 331-343)

Na obniżenie kwoty dochodzonych zaległości w porównaniu do 2014 r. wpływ miało m.in. niewszczywanie postępowań egzekucyjnych w stosunku do rolników poszkodowanych w wyniku suszy mającej miejsce w 2015 r. Mniejsza liczba przeprowadzonych wizytacji była wynikiem korzystania z protokołów komisji powoływanych przez wojewodów, określających wysokość poniesionych strat i kwotę obniżenia dochodu w ramach obowiązującego w 2015 r. programu pomocowego przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu ulgi wobec rolników poszkodowanych w wyniku suszy. Pomimo obniżenia kwoty dochodzonych zaległości i zmniejszenia liczby przeprowadzonych wizytacji w 2015 r. w porównaniu do 2014 r., zadłużenie z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe na koniec 2015 r. było niższe o 3,0% w porównaniu do stanu na koniec 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 331-343)

Zbadano cztery postępowania dotyczące ulg w spłacie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne rolników i odsetek na FER²⁷, spośród dziewięciu przeprowadzonych w Centrali KRUS.

Dwa postępowania przeprowadzono prawidłowo. W dwóch z ww. postępowań, w zawiadomieniu strony o niezłaźwieniu sprawy w terminie, zamiast nowego terminu złaźwienia sprawy, wskazano okres, w którym nastąpi złaźwienie sprawy (14 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności). Ponadto w przypadku jednego z tych postępowań nie zawiadomiono ponownie wnioskodawcy o niezłaźwieniu sprawy w terminie i nie wskazano nowego terminu złaźwienia sprawy, pomimo niezłaźwienia sprawy w terminie wskazanym wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 796-804, 810-811, 813)

2.3. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Do planu finansowego FER na 2015 r. przyjęto liczbę ubezpieczonych na poziomie 1.411 tys. osób (stan na koniec 2015 r.), przeciętną emeryturę w kwocie 1.054,32 zł oraz rentę w wysokości 989,96 zł. Koszty emerytur zaplanowano na poziomie 12.312.749 tys. zł, a rent w kwocie 3.190.690 tys. zł. Zaplanowano również wypłatę zasiłków pogrzebowych na kwotę łączną 231.984 tys. zł. Odpis na FA zaplanowano w wysokości 456.600 tys. zł, co stanowiło 2,3% planowanych kosztów ogółem. W planie kosztów FER uwzględniono również sfinansowanie składek na ubezpieczenia zdrowotne za rolników i ich domowników, finansowane z dotacji budżetu państwa w kwocie 1.754.248 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-130)

²⁷ 0000-UB.411.34.2015, 0000-UB.411.60.2015, 0000-UB.411.42.2015 i 0000-UB.411.1.2015.

Prezes KRUS 30.12.2015 r. dokonał zmiany w planie finansowym FER polegającej na przesunięciu kwoty 3.000 tys. zł z § 3110 Świadczenia społeczne do § 4130 Składki na ubezpieczenia zdrowotne. Zmiany dokonano po przeprowadzonej analizie wpłat składek rolników (za okres od stycznia do października 2015 r.), która wskazywała na ryzyko, iż składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z dotacji budżetu będą wyższe od planowanych, co doprowadzi do przekroczenia planu wydatków w § 4130. Zmiana poprzedzona była uzyskaniem zgody Ministra Finansów (z dnia 9.12.2016 r.) i pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych²⁸ oraz zaakceptowana przez Ministra Rozwoju Wsi i Rolnictwa²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 295-310, 311-328)

Zrealizowane w FER koszty wyniosły 19.865.851 tys. zł i były niższe od planowanych o 631.547 tys. zł, tj. o 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 283-294)

W zrealizowanych kosztach najwyższą kwotę stanowiły transfery na rzecz ludności³⁰ 15.186.930 tys. zł (76,4% kosztów ogółem), na które składały się głównie: emerytury rolnicze 11.917.660 tys. zł, renty rolnicze 3.051.555 tys. zł oraz zasiłki pogrzebowe 217.622 tys. zł. Wszystkie ww. transfery zostały zrealizowane w kwotach niższych od zaplanowanych, emerytury rolnicze o 392.089 tys. zł, renty rolnicze o 139.135 tys. zł i zasiłki pogrzebowe o 14.362 tys. zł.

Główną przyczyną niezrealizowania planu kosztów była mniejsza niż zaplanowano liczba świadczeniobiorców.

(dowód: akta kontroli str. 190-192, 283-294)

Niższe od planowanych w ustawie budżetowej były koszty składek na ubezpieczenie zdrowotne finansowanych z budżetu państwa, które wyniosły 1.753.372 tys. zł (8,8% kosztów ogółem) i 99,8% planu po zmianach (1.757.248 tys. zł). Koszty tzw. świadczeń zbiegowych zrealizowano w kwocie 1.829.614 tys. zł (96,2% planu)

(dowód: akta kontroli str. 272-294)

W 2015 r. przeciętna miesięczna liczba emerytur wyniosła 942 tys. (w 2014 r. – 952 tys.), natomiast rent 260 tys. (w 2014 r. również 260 tys.). W 2015 r. przyznano 61,6 tys. emerytur, 14,8 tys. rent z tytułu niezdolności do pracy, 3,8 tys. rent rodzinnych. W 2015 r. ubyto 56,1 tys. emerytów oraz 4,8 tys. osób otrzymujących renty i 18 osób otrzymujących GBRZ³¹. Przeciętna emerytura finansowana z FER w 2015 r. wynosiła 1.054,52 zł i była wyższa od przeciętnej emerytury w 2014 r. (1.010,52 zł). Przeciętna renta finansowana z Funduszu w 2015 r. wynosiła 978,23 zł i była wyższa od przeciętnej renty w 2014 r. (941,94 zł).

(dowód: akta kontroli str. 283-294, 355-397)

Przeciętny zasiłek pogrzebowy w 2015 r. wyniósł 3.999 zł, liczba wypłaconych zasiłków pogrzebowych wyniosła 54.417 i w porównaniu do 2014 r. (51.672) wzrosła o 2.745, natomiast wartość wypłaconych zasiłków wzrosła w porównaniu do 2014 r. z 206.623 tys. zł do 217.622 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 355-397)

Zobowiązania FER na koniec 2015 r. wyniosły 379.193 tys. zł i były niższe o 0,6% od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. Najwyższą kwotę – 269.709 tys. zł (71,1% wszystkich zobowiązań) stanowiły zobowiązania wobec Narodowego Funduszu

²⁸ Opinia nr 6 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmian w planie finansowym FER uchwalona na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2015 r.

²⁹ Pismo Ministra Rozwoju Wsi i Rolnictwa nr Fbr.4404-54/3/2015 z 22 grudnia 2015 r.

³⁰ M.in. wypłaty emerytur, rent oraz zasiłków pogrzebowych.

³¹ GBRZ, tj. świadczenie rolne w wysokości 50% ze względu na uprawnienia do świadczeń pracowniczych zbiegających się ze świadczeniami zagranicznymi.

Zdrowia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. płatności wobec budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, ubezpieczenia rolników oraz zobowiązań z tytułu rozliczenia niewykorzystanej części dotacji budżetowej. Zobowiązania wymagalne na koniec roku nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.148-160, 283-294)

Na koniec 2015 r. kwota nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych z FER wyniosła 10.624 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (10.823 tys. zł) zmniejszyła się o 199 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 355-397)

Kwota nadpłat świadczeń powstałych w 2015 r. bez winy pracowników KRUS wyniosła 13.797 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. (16.176 tys. zł) zmniejszyła się o 2.379 tys. zł. Przyczynami powstania nadpłat było m.in. nieinformowanie o podjęciu zatrudnienia przez pobierających świadczenie (708 tys. zł) i o prowadzeniu gospodarstwa rolnego (4.313 tys. zł), zmiany w uprawnieniach członków rodzin (2.337 tys. zł), przedłożenie nieprawdziwych dokumentów (116 tys. zł) oraz inne przyczyny (6.323 tys. zł).

W 2015 r. kwota nowoujawnionych nadpłat powstałych z winy pracowników KRUS wyniosła 275 tys. zł (w 2014 r. 83 tys. zł), a liczba nadpłat powstałych z winy pracowników wyniosła 37 (w 2014 r. 28). Jak wynika ze sprawozdania KRUS-16³² przyczynami nadpłat dokonanych z winy pracowników KRUS były m.in.: błędnie wydane decyzje, nieterminowe wstrzymanie wypłaty i brak zmiany w księdze ruchu emerytur i rent.

Kwota umorzonych i odpisanych nadpłat emerytalno-rentowych w 2015 r. wyniosła ogółem 4.227 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 1.092 tys. zł, a ich liczba zmalała z ogółem 552 przypadków w 2014 r. do 443 w 2015 r., W powyższej kwocie, 3.686 tys. zł³³ dotyczyło odpisanych nadpłat, których zwrotów nie można dochodzić.

(dowód: akta kontroli str. 355-397)

Kwota nienależnie pobranych świadczeń według stanu na koniec 2015 r. wyniosła 9.384 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (9.098 tys. zł) była wyższa o 286 tys. zł. W 2015 r. stan tych należności zwiększył się o kwotę 3.437 tys. zł, a w wyniku dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń zwrócono kwotę w wysokości 3.151 tys. zł, tj., z czego w wyniku egzekucji oraz dobrowolnych wpłat 2.086 tys. zł.

W 2015 r. do wyegzekwowania przez organy egzekucyjne nienależnie pobranych świadczeń KRUS skierował 336 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 1.296 tys. zł. Wyegzekwowano należności wynikające z 271 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 910 tys. zł (w tym: ściągnięto przez organ egzekucyjny 272 tys. zł, zwrócono wskutek nieściągalności tytuły na kwotę 276 tys. zł). Według stanu na koniec 2015 r. do wyegzekwowania przez organy egzekucyjne pozostawało 922 tytułów wykonawczych na kwotę 3.771 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 355-397)

³² Informacja o nadpłatach świadczeń rolnych w 2015 roku.

³³ Nienależnie pobrane świadczenia za okresy dłuższe niż 12 miesięcy lub 3 lata.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch³⁴ sprawach, na cztery poddane kontroli³⁵, w których w 2015 r. umorzono należności FER, w skierowanych do stron zawiadomieniach o niezakończonym terminie, wskazano okres, w którym nastąpi załatwienie sprawy (14 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności, nie określając konkretnej daty). Było to niezgodne z art. 36 § 1 KPA.

Dyrektor Biura Ubezpieczeń wyjaśnił, że na podstawie art. 35 § 5 KPA do terminów załatwienia spraw nie wlicza się m.in. czynności proceduralnych, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych przez stronę albo niezależnych od organu, zaś organ ma obowiązek zawiadomić o nowym terminie załatwienia sprawy, jeśli sprawa nie zostanie zakończona w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA z uwzględnieniem art. 35 § 5 KPA oraz, że w sprawach z zakresu umarzania należności składkowych nie jest możliwe określenie terminu zakończenia postępowania. Ponadto określenie terminu jako „14 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji” jest określeniem terminu zgodnie z art. 36 w powiązaniu z art. 57 KPA.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 36 § 2 KPA obowiązek zawiadomienia strony o niezakończonym terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej załatwienia, ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od tego organu. W świetle art. 36 KPA oraz art. 57 KPA, nowy termin załatwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1 KPA jeśli nie pozostawia stronie wątpliwości co do sposobu jego obliczenia, w tym w zakresie początku biegu terminu. Należy mieć także na uwadze, że art. 36 KPA obowiązuje również w sprawach dotyczących umarzania należności FER, gdyż żaden przepis nie wyłącza jego stosowania w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 796-804, 810, 811)

2. W jednej sprawie³⁶, na cztery poddane kontroli, w których w 2015 r. umorzono należności FER, nie zawiadomiono ponownie wnioskodawcy, na podstawie art. 36 KPA, o kolejnym terminie załatwienia sprawy, pomimo niezakończenia postępowania w terminie wskazanym wcześniej³⁷.

Dyrektor Biura Ubezpieczeń wyjaśnił, że placówka terenowa KRUS powiadomiła wnioskodawcę, że akta sprawy wpłynęły do Centrali KRUS 02.07.2015 r. stąd nie było możliwości wydania decyzji w terminie 14 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż art. 36 KPA nie zawiera żadnych wyjątków zwalniających organ z obowiązku zawiadamiania strony o każdym przypadku niezakończonym terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Do wystąpienia tych nieprawidłowości doszło w wyniku niewłaściwej komunikacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi KRUS.

(dowód: akta kontroli str. 796-804, 810, 813)

³⁴ Oznaczonych znakami: 0000-UB.411.34.2015 i 0000-UB.411.48.2015.

³⁵ W 2015 r. w Centrali KRUS zakończono dziewięć postępowań, w których umorzono należności FER, w tym dwa prowadzone na podstawie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy na podstawie art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) – dalej: „KPA”.

³⁶ Oznaczonej znakiem: 0000-UB.411.34.2015.

³⁷ Pismem z 05.06.2015 r. powiadomiono wnioskodawcę o niezakończonym terminie oraz wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy – 14 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności. Pomimo, że wniosek wraz z aktami sprawy został przekazany przez placówkę terenową do oddziału regionalnego, a następnie do Centrali KRUS 02.07.2015 r., kolejne wpisy w metryce sprawy, do wydania decyzji 31.07.2015 r., dotyczą wyłącznie przygotowania projektu decyzji i jego zaakceptowania.

3. Fundusz Administracyjny

W wysokim stopniu zrealizowano ujęte w ustawie budżetowej przychody FA (99,7%). Prezes KRUS zaplanował koszty FA w kwotach zapewniających realizację ustawowych zadań oraz w granicach kwot określonych ustawą budżetową zrealizował plan finansowy Funduszu. Niemniej jednak nie korzystano z możliwości dokonywania lokat wolnych środków FA w instrumenty finansowe wymienione w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a na etapie opracowywania materiałów do planu finansowego FA na 2015 r., Prezes KRUS zaplanował odpis z FER na FA w maksymalnej kwocie wynikającej z pisma Ministra Finansów, co nie znajdowało uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb finansowych FA w 2015 r.

3.1. Stan funduszu na początek i koniec roku

*Opis stanu
faktycznego*

Stan FA na początek 2015 r. wyniósł – 70.833 tys. zł i był wyższy o 19.860 tys. zł, tj. o 39,0%, od planu (50.973 tys. zł), w tym stan:

- środków pieniężnych wyniósł – 117.523 tys. zł i był wyższy o 12.128 tys. zł, tj. o 11,5%, od planu – 105.395 tys. zł;
- należności wyniósł – 9.338 tys. zł i był niższy o 282 tys. zł, tj. o 2,9%, od planu – 9.620 tys. zł;
- zobowiązań wyniósł – 56.646 tys. zł i był niższy o 9.353 tys. zł, tj. o 14,2%, od planu – 65.999 tys. zł, przy czym wszystkie zobowiązania były niewymagalne.

Wyższy od planu stan FA na początek 2015 r. (który był jednocześnie stanem na koniec 2014 r.) wynikał przede wszystkim z uzyskania w 2014 r. wyższych niż przewidywano przychodów i poniesienia niższych niż przewidywano kosztów. Wyższe niż przewidywano przychody dotyczyły m.in. uzyskania nieplanowanych przychodów z tytułu kar za nieterminowe wykonanie umów lub odstąpienie od ich realizacji. Poniesienie niższych niż przewidywano kosztów wynikało m.in. z obniżenia kosztów na usługi pocztowe i bankowe, niezrealizowania czterech remontów i inwestycji oraz uzyskania oszczędności w wyniku postępowań przetargowych (wygrywające oferty były korzystniejsze niż planowano).

Stan FA na koniec 2015 r. wyniósł – 88.939 tys. zł i był wyższy o 18.106 tys. zł, tj. o 25,6%, od stanu FA na początek 2015 r. (70.833 tys. zł) oraz o 61.198 tys. zł, tj. ponad trzykrotnie od planu (27.741 tys. zł), w tym stan:

- środków pieniężnych wyniósł – 133.548 tys. zł i był wyższy o 16.025 tys. zł, tj. o 13,6%, od stanu na początek roku – 117.523 tys. zł oraz o 41.596 tys. zł, tj. o 45,2%, od planu – 91.952 tys. zł;
- należności wyniósł – 8.206 tys. zł i był niższy o 1.132 tys. zł, tj. o 12,1%, od stanu na początek roku – 9.338 tys. zł oraz o 1.371 tys. zł, tj. o 14,3%, od planu – 9.577 tys. zł;
- zobowiązań wyniósł – 54.685 tys. zł i był niższy o 1.961 tys. zł, tj. o 3,5%, od stanu na początek roku – 56.646 tys. zł oraz o 21.060 tys. zł, tj. o 27,8%, od planu – 75.745 tys. zł – wszystkie zobowiązania były niewymagalne.

Wyższy stan FA na koniec 2015 r., w porównaniu do stanu na początek 2015 r. oraz do planu wynikał głównie z poniesienia w 2015 r. niższych niż planowano kosztów.

Na stan środków pieniężnych FA na koniec 2015 r. w kwocie 133.548 tys. zł składały się środki pieniężne na bieżącym rachunku bankowym FA w kwocie 132.516 tys. zł, co stanowiło 99,2% tego stanu oraz zabezpieczenia należytego wykonania umów w kwocie 1.032 tys. zł, co stanowiło 0,8%.

Na stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym FA na koniec 2015 r. (132.516 tys. zł) wpływ miał m.in.:

- stan środków pieniężnych FA na początek 2015 r., który wyniósł 116.858 tys. zł i stanowił 88,2% ww. stanu środków pieniężnych FA na koniec 2015 r.,
- bieżące (uzyskane w 2015 r.) wpływy, w tym m.in. z tytułu odpisu z FER w kwocie 456.600 tys. zł, które były ponad trzykrotnie (344,6%) wyższe od środków pieniężnych FA na koniec 2015 r., wpływy z tytułu odpisu z Funduszu Składowego (59.886 tys. zł), które stanowiły 45,2% tego stanu, wpływy z tytułu refundacji przez ZUS kosztów obsługi świadczeń zbiegowych (30.322 tys. zł), które stanowiły 22,9% oraz wpływy z tytułu refundacji kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty w kwocie 12.383 tys. zł, które stanowiły 9,3% stanu środków pieniężnych na rachunku bieżącym FA na koniec 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 10-130, 1175-1209, 1122-1227, 1368-1376)

W 2015 r. na bieżącym rachunku FA Centrali KRUS:

- posiadano relatywnie wysoki stan środków pieniężnych, tj. od 43.290 tys. zł³⁸ do 136.721 tys. zł³⁹, podczas, gdy wysokość dziennych wydatków wynosiła od 0,00 zł⁴⁰ do 35.042 tys. zł⁴¹,
- stan środków na koniec 31 grudnia 2015 r. wyniósł 84.568 tys. zł i był wyższy o 10.888 tys. zł, tj. o 14,8%, od stanu na początek 1 stycznia 2015 r. – 73.680 tys. zł,
- uzyskane przychody stanowiły niewielki udział w stanie środków na koniec danego dnia, tj. według 253 wyciągów bankowych nie przekroczył 10,00% tego stanu, z tego według 147 wyciągów bankowych wynosił 0,00%, 60 – 0,01%-0,72%, 18 – 1,43%-9,60%, 11 – 10,15%-19,71%, i 17 – 20,08%-35,90%. Zatem środki na bieżącym rachunku FA Centrali KRUS pochodziły głównie z poprzednich okresów.

Prezes KRUS nie korzystał z możliwości lokowania wolnych środków finansowych FA w instrumenty finansowe wymienione w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak, w wyniku przechowywania środków na bieżącym rachunku bankowym FA uzyskano odsetki w łącznej kwocie 538 tys. zł, w tym odsetki od środków zgromadzonych na rachunku Centrali KRUS wyniosły 400 tys. zł, a Oddziałów Regionalnych 138 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-130, 1175-1182, 1185-1188, 1204-1227, 1368-1376)

3.2. Realizacja przychodów

Opis stanu faktycznego

Uzyskane przez FA w 2015 r. przychody wyniosły 585.251 tys. zł i były niższe o 1.721 tys. zł, tj. o 0,3%, od planu (586.972 tys. zł), oraz niższe o 3.251 tys. zł, tj. o 0,6%, od uzyskanych w 2014 r. (588.502 tys. zł).

W 2015 r. FA uzyskał przychody z tytułu:

- odpisu z FER, w kwocie 456.600 tys. zł, tj. 100,0% zaplanowanych oraz w kwocie równej wykonaniu w 2014 r. Przychody z tytułu odpisu z FER zaplanowano w kwocie równej temu odpisowi w 2014 r. i stanowił on w 2015 r. – 2,3% planowanych wydatków⁴² FER, a w 2014 r. – 2,7%⁴³, przy czym zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników FA tworzy się z takiego odpisu wynoszącego do 3,5%;

³⁸ 12 maja 2015 r.

³⁹ 16 grudnia 2015 r.

⁴⁰ 5 czerwca 2015 r. i 14 sierpnia 2015 r.

⁴¹ 30 grudnia 2015 r.

⁴² Wydatków ogółem z wyłączeniem odpisu.

⁴³ Fundusz administracyjny tworzy się z odpisów od funduszu składowego i od funduszu emerytalno-rentowego, w wysokości do 9% planowanych wydatków funduszu składowego i do 3,5% planowanych wydatków funduszu emerytalno-rentowego.

- odpisu od Funduszu Składowego, w kwocie 59.886 tys. zł, tj. 100,0% zaplanowanych oraz w kwocie wyższej o 627 tys. zł, tj. 1,1% niż wykonanie w 2014 r. (59.259 tys. zł). Przychody z tytułu odpisu od tego Funduszu w 2015 r. i 2014 r. zaplanowano w wysokości 9,0% planowanych wydatków Funduszu Składowego, co stanowiło odpis z tego Funduszu w dopuszczalnej określonej w art. 79 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wysokości;
- refundacji kosztów obsługi wypłaty:
 - tzw. świadczeń zbiegowych w kwocie 45.740 tys. zł, tj. niższej o 1.824 tys. zł (3,8%) od zaplanowanych – 47.564 tys. zł i o 2.292 tys. zł (4,8%) od wykonania w 2014 r. – 48.032 tys. zł, a planowane przychody – 47.564 tys. zł były niższe o 760 tys. zł (1,6%) od przewidywanego wykonania w 2014 r. – 48.324 tys. zł, co wynikało z zaplanowania niższych kosztów na wypłaty tych świadczeń w związku z mniejszą liczbą świadczeniobiorców;
 - świadczeń zleconych do wypłaty (z budżetu państwa) w kwocie 12.383 tys. zł, tj. 100,0% zaplanowanych oraz w kwocie niższej o 1.757 tys. zł (12,4%) od wykonania w 2014 r. – 14.140 tys. zł, planowane przychody – 12.383 tys. zł były niższe o 1.757 tys. zł (12,4%) od przewidywanego wykonania w 2014 r. – 14.140 tys. zł, co wynikało z zaplanowania niższych kosztów na wypłaty tych świadczeń w związku z mniejszą liczbą świadczeniobiorców;
 - rent socjalnych w kwocie 2.488 tys. zł, tj. niższej o 55 tys. zł (2,2%) od zaplanowanych – 2.543 tys. zł, ale wyższej o 148 tys. zł (6,3%) od wykonania w 2014 r. – 2.340 tys. zł, a planowane przychody – 2.543 tys. zł były wyższe o 205 tys. zł (8,8%) od przewidywanego wykonania w 2014 r. – 2.338 tys. zł, co wynikało z planowanego wzrostu liczby świadczeniobiorców i wzrostu przeciętnego świadczenia w związku z waloryzacją wysokości emerytury, od której renta przysługiwała;
- zwrotu kosztów poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 2.844 tys. zł, tj. niższej o 402 tys. zł (12,4%) od zaplanowanych – 3.246 tys. zł, ale wyższej o 70 tys. zł (2,5%) od wykonania w 2014 r. – 2.774 tys. zł, a planowane przychody – 3.246 tys. zł były wyższe o 172 tys. zł (5,6%) od przewidywanego wykonania w 2014 r. – 3.074 tys. zł, co wynikało z planowanego wzrostu kwoty świadczeń emerytalno-rentowych, od których naliczana była ww. składka;
- tzw. innych przychodów w kwocie 5.310 tys. zł, tj. wyższej o 560 tys. zł (11,8%) od planu (4.750 tys. zł), ale niższej o 47 tys. zł (0,9%) niż wykonanie w 2014 r. (5.357 tys. zł), w tym 2.820 tys. zł z tytułu terminowego przekazania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, 579 tys. zł z tytułu najmu, 553 tys. zł z tytułu kosztów upomnień od nienależnie pobranych świadczeń oraz od niezapłaconych w terminie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne rolników, 538 tys. zł z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym oraz 381 tys. zł z tytułu kar od kontrahentów w związku z nienależnym wykonaniem umów.

(dowód: akta kontroli str. 329-330, 1175-1195, 1260-1265, 1277)

Uzyskane w 2015 r. przychody były niższe od zaplanowanych oraz od uzyskanych w 2014 r. głównie z powodu uzyskania niższych przychodów z tytułu refundacji przez ZUS kosztów obsługi wypłat tzw. świadczeń zbiegowych w kwocie 45.740 tys. zł, tj. niższej o 1.824 tys. zł (3,8%) od planu (47.564 tys. zł) oraz niższej o 2.292 tys. zł (4,8%) od wykonania w 2014 r. (48.032 tys. zł), co wynikało z mniejszej liczby osób pobierających te świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1175, 1260-1265)

Zgodnie z art. 29 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, koszty FA mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich.

Stan środków z poprzednich okresów (70.833 tys. zł) oraz bieżących przychodów (585.251 tys. zł), w łącznej kwocie 656.084 tys. zł, był wyższy o 88.939 tys. zł, tj. o 15,7%, od kosztów FA 2015 r. (567.145 tys. zł) i o 11,2% od planowanego udziału tych środków w kosztach, który zakładał stan wyższy o 27.741 tys. zł⁴⁴, tj. o 4,5%.

Udział środków z poprzednich okresów (70.833 tys. zł) stanowił 12,5% kosztów FA w 2015 r. (567.145 tys. zł) i był wyższy o 4,1% od planowanego⁴⁵ udziału (8,4%). Na stan środków z poprzedniego okresu składały się środki pieniężne FA, które wyniosły 116.858 tys. zł, tj. 20,6% kosztów (567.145 tys. zł), co stanowiło wzrost udziału tych środków o 3,4% od planowanego ich udziału w kosztach wynoszącego 17,2%⁴⁶.

Bieżące przychody (585.251 tys. zł) były wyższe o 3,2% od kosztów (567.145 tys. zł) i wyższe o 7,0% od planowanego udziału tych przychodów (586.972 tys. zł) w kosztach (610.204 tys. zł), który zakładał koszty niższe od tych przychodów o 23.232 tys. zł, tj. o 3,8%. Struktura kosztów wyglądała następująco:

- największy udział, tj. 78,0% w bieżących przychodach w 2015 r. w kwocie 585.251 tys. zł, miał odpis z FER w kwocie 456.600 tys. zł (stanowiący koszty FER finansowanego w 2015 r. w 85,8%⁴⁷ z dotacji z budżetu państwa),
- 10,8% stanowiły przychody z tytułu refundacji kosztów obsługi wypłaty świadczeń⁴⁸ i zwrotu kosztów poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne w łącznej kwocie 63.455 tys. zł, 10,2% z tytułu odpisu z FS w kwocie 59.886 tys. zł, a 1,0% z innych przychodów (5.310 tys. zł).

Stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym FA na koniec 2015 r. wyniósł 132.516 tys. zł, na co wpływ miał m.in. wysoki stan tych środków na początku 2015 r. (116.858 tys. zł) oraz przychody m.in. z tytułu odpisu z FER w kwocie 456.600 tys. zł, co opisano na str. 18 niniejszego wystąpienia.

Na 2015 r. zaplanowano odpis z FER na FA w maksymalnej kwocie⁴⁹ 456.600 tys. zł, pomimo planowanego i zrealizowanego wysokiego stanu FA na początek i koniec 2015 r., podczas, gdy odpis z FER na FA stanowił koszty FER finansowanego głównie (85,8%) z dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1178, 1204-1218, 1368-1376)

Uzyskane przez FA w 2015 r. przychody wystarczyły, a w 2014 r. nie wystarczyły na pokrycie kosztów poniesionych w danym roku. W 2015 r. uzyskano przychody w kwocie 585.251 tys. zł, tj. wyższej o 18.106 tys. zł (3,2%) niż poniesione koszty (567.145 tys. zł), a w 2014 r. uzyskano przychody w kwocie 588.502 tys. zł, tj. niższej o 2.030 tys. zł (0,3%) niż poniesione koszty (590.532 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1175)

⁴⁴ Planowany stan środków z poprzednich okresów (50.973 tys. zł) oraz planowane bieżące przychody (586.972 tys. zł) w łącznej kwocie 637.945 tys. zł, planowane koszty – 610.204 tys. zł.

⁴⁵ Planowany stan środków z poprzednich okresów – 50.973 tys. zł, planowane koszty – 610.204 tys. zł.

⁴⁶ Planowany stan środków pieniężnych FA – 104.726 tys. zł (planowany stan środków FA – 105.395 tys. zł) pomniejszony o zabezpieczenia należytego wykonania umów – 669 tys. zł, planowane koszty – 610.204 tys. zł.

⁴⁷ Zgodnie z danymi wynikającymi z RB-40 za 2015 r. – przychody FER z tytułu dotacji z budżetu państwa – 17.037.381 tys. zł, koszty realizacji zadań – 19.865.851 tys. zł.

⁴⁸ Tzw. świadczeń zbiegowych, zleconych do wypłaty i rent socjalnych.

⁴⁹ Zgodnie z pismem Ministra Finansów, skierowanym do Prezesa w związku z przekazaniem wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych dysponentów części budżetowych, na podstawie, których dysponenti tych części opracowują materiały do projektu ustawy budżetowej, wysokość odpisu z FER na FA należało zaplanować w kwocie nie wyższej niż odpis określony w ustawie budżetowej na rok 2014.

Na koniec 2015 r. stan należności netto FA wynosił 8.206 tys. zł i był niższy o 1.132 tys. zł, tj. o 12,1%, od wykonania na koniec 2014 r. (9.338 tys. zł) oraz o 1.371 tys. zł, tj. o 14,3%, od planu po zmianach (9.577 tys. zł), w tym:

- 7.379 tys. zł (89,9%), tj. o 6,9% (546 tys. zł) mniej niż na koniec 2014 r. (7.925 tys. zł) stanowiły należności od ZUS z tytułu refundacji kosztów obsługi wypłaty świadczeń, z tego tzw. świadczeń zbiegowych – 7.167 tys. zł, tj. o 7,2% (560 tys. zł) mniej niż na koniec 2014 r. (7.727 tys. zł) oraz rent socjalnych – 211 tys. zł, tj. o 6,6% (13 tys. zł) więcej niż na koniec 2014 r. (198 tys. zł);
- 546 tys. zł (6,6%), tj. o 16,1% (105 tys. zł) mniej niż na koniec 2014 r. (651 tys. zł) stanowiły należności z tytułu kosztów upomnień od niezapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz ubezpieczenie zdrowotne.

Niższy stan należności na koniec 2015 r. w porównaniu do planu wynikał głównie z niższych należności od ZUS z tytułu kosztów obsługi tzw. świadczeń zbiegowych. Związane to było z mniejszą liczbą osób pobierających te świadczenia.

Stan należności wymagalnych (netto) na koniec 2015 r. wyniósł 554 tys. zł, tj. 6,8% należności ogółem i był niższy o 105 tys. zł, tj. o 15,9%, od stanu na koniec 2014 r. (659 tys. zł). Wszystkie spośród ww. należności wymagalnych powstały w Oddziałach Regionalnych KRUS przed 2015 r. i dotyczyły głównie (546 tys. zł – tj. 98,6%) należności z tytułu kosztów upomnień od niezapłaconych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz od świadczeń nienależnie pobranych. W celu wyegzekwowania powyższych należności podejmowano działania wynikające z procedury dochodzenia należności z tytułu ww. składek⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1195, 1330-1360)

W 2015 r. Prezes KRUS nie dokonał umorzenia, odroczenia terminu płatności, ani rozłożenia na raty należności FA. Nie doprowadzono do przedawnienia należności tego Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1330-1335, 1352-1353)

3.3. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Koszty FA w 2015 r. wyniosły 567.145 tys. zł i były niższe o 43.059 tys. zł, tj. o 7,1%, od planu (610.204 tys. zł) oraz o 23.387 tys. zł, tj. o 4,0%, od zrealizowanych w 2014 r. (590.532 tys. zł).

Wysokość kosztów FA na 2015 r. zaplanowano w kwocie równej planowanemu ich wykonaniu w 2014 r., tj. równej kosztom FA wykazanym w planie finansowym FA na 2014 r., stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na 2014 r. Plan finansowy FA ustalono w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie projektu ustawy budżetowej, założenia do projektu budżetu państwa przyjęte przez Radę Ministrów, w tym prognozy wskaźników makroekonomicznych oraz projekty planów FA sporządzone przez jednostki i komórki organizacyjne KRUS.

(dowód: akta kontroli str. 1175, 1278-1280)

Na koszty FA w 2015 r. składały się głównie⁵¹ koszty:

- własne w kwocie 550.413 tys. zł, co stanowiło 97,0% kosztów ogółem (567.145 tys. zł), które były niższe o 21.317 tys. zł, tj. o 3,7%, niż wykonanie w 2014 r. (571.730 tys. zł) oraz niższe o 39.978 tys. zł, tj. o 6,8%, od planu (590.391 tys. zł);
- inwestycyjne (wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne) w kwocie 16.716 tys. zł, co stanowiło 2,9% kosztów ogółem, które były niższe

⁵⁰ Co opisano na str. 13-14 niniejszego wystąpienia.

⁵¹ Pozostałe koszty wyniosły 16 tys. zł, tj. 0,0028%.

o 1.962 tys. zł, tj. o 10,5%, niż wykonanie w 2014 r. (18.678 tys. zł) oraz o 3.097 tys. zł, tj. o 15,6% od planu (19.813 tys. zł).

Na koszty własne składały się głównie:

- wydatki na wynagrodzenia pracowników Kasy wraz z pochodnymi (§ 4010, § 4040, § 4110, § 4120, § 4170) w kwocie 334.472 tys. zł, co stanowiło 60,8% kosztów własnych i 59,0% kosztów ogółem;
- zakupy usług pozostałych (§ 4300) – 125.279 tys. zł, co stanowiło 22,8% kosztów własnych oraz 22,1% kosztów ogółem, w tym opłaty pocztowe i usługi bankowe – 43.349 tys. zł, tj. 7,9% kosztów własnych i 7,6% kosztów ogółem;
- odpis na Fundusz Motywacyjny i refundacja ZUS kosztów obsługi wypłaconych świadczeń w części odpowiadającej uwzględnieniu okresów pracy w gospodarstwie rolnym (§ 2960) – 31.971 tys. zł, co stanowiło 5,8% kosztów własnych i 5,6% kosztów ogółem;
- zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 14.564 tys. zł, co stanowiło 2,6% kosztów własnych i kosztów ogółem.

Na koszty inwestycyjne składały się:

- wydatki inwestycyjne (§ 6110) w kwocie 9.715 tys. zł, co stanowiło 58,1% kosztów inwestycyjnych i 1,7% kosztów ogółem;
- wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6120) w kwocie 7.001 tys. zł, co stanowiło 41,9% kosztów inwestycyjnych i 1,2% kosztów ogółem.

Na niższe od planu wykonanie kosztów największy wpływ miało:

- niezrealizowanie trzech inwestycji budowlanych, w tym dotyczących dwóch Placówek Terenowych (w Łomży i Wieruszowie), z powodu braku nieruchomości spełniających wymagania i standardy KRUS oraz przesunięcie terminu rozpoczęcia budowy Placówki Terenowej w Świebodzinie w związku ze zmianą terminu opracowania dokumentacji oraz brakiem pozwolenia na budowę,
- odstąpienie przez dostawcę od zawarcia umowy na dostawę sprzętu komputerowego,
- zrezygnowanie przez KRUS z: instalacji elektronicznego systemu kontroli dostępu do budynku Centrali KRUS z powodu zbyt niskiego przydziału mocy oraz z zakupu licencji oprogramowania, który to zakup stał się bezprzedmiotowy w związku z odstąpieniem przez wykonawcę od dostawy sprzętu komputerowego,
- odstąpienie przez KRUS od umowy na wdrożenie Systemu Zarządzania MSS, który miał wspomagać KRUS w zakresie obsługi finansowo–księgowej, kadrowo–płacowej, środków trwałych, planowania, z powodu niezrealizowania przez Wykonawcę przedmiotu umowy,
- przesunięcie na 2016 r. modyfikacji w systemie informatycznym nSIU do obsługi świadczeń, m.in. rodzinnych w związku z trwającymi w 2015 r. pracami legislacyjnymi dotyczącymi ww. świadczeń,
- uzyskanie oszczędności w wyniku: postępowań przetargowych (wygrywające oferty były korzystniejsze niż planowano), niższych kosztów energii cieplnej w związku z wysokimi temperaturami w okresie jesienno-zimowym, zatrudnieniem większej niż planowano liczby osób, za które nie odprowadzano składek na Fundusz Pracy⁵², absencji chorobowych, mniejszej niż planowano wartości umów z lekarzami orzecznikami w związku z mniejszą liczbą wniosków o przeprowadzenie badań lekarskich oraz wydanie orzeczeń komisji lekarskich,

⁵² Tj. osób, które osiągnęły wieku wynoszący, co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn, zgodnie z art. 104b ust.2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z. 2015 r. poz. 149, ze zm.).

brakiem umów zleceń dla członków Komisji Znak Bezpieczeństwa z uwagi na brak wniosków od producentów i handlowców o nadanie tego Znak.

W 2015 r. Prezes KRUS nie podejmował działań zmierzających do zablokowania wydatków dysponenta części 72 – KRUS, z której przekazywano w formie dotacji z budżetu państwa środki do FER, a następnie z FER jako odpis stanowiący koszty tego Funduszu do FA, dla którego stanowiły one przychody, pomimo, iż koszty FA w 2015 r. wyniosły 567.145 tys. zł i były niższe o 43.059 tys. zł od planowanych w kwocie 610.204 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1178, 1281-1329, 1368-1376)

Koszty dotyczące wynagrodzeń pracowników Kasy (§4010, §4040, §4170)⁵³ w 2015 r. wyniosły 285.534 tys. zł (tj. 50,3% kosztów ogółem) i były niższe o 2.348 tys. zł, tj. o 0,8%, od planu (287.882 tys. zł) i o 542 tys. zł, tj. o 0,2%, od wykonania w 2014 r. (286.076 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 3.626,20 zł i było wyższe o 8,07 zł, tj. o 0,2%, niż w 2014 r. (3.618,13 zł). Prezes KRUS zastosował się do ograniczenia wielkości planowanych wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wynikających z przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵⁴.

W 2015 r. zatrudnienie ogółem wyniosło 6.125,79 etatu (w przeliczeniu na pełne etaty), co stanowiło spadek o 12,38, tj. o 0,2%, w porównaniu do 2014 r. (6.138,17 etatu), z tego liczba etatów w:

- Centrali wyniosła 240,08 etatu i była niższa o 1,4 etatu, tj. o 0,6%, niż w 2014 r. (241,48 etatu), w tym Kierownictwo – 3,0 etaty, tj. wzrost o 0,42 etatu z poziomu 2,58 etatu;
- Oddziałach Regionalnych KRUS wyniosła 5.885,71 etatu i była niższa o 10,98 etatu, tj. o 0,2% niż w 2014 r. (5.896,69 etatu).

Koszty wynagrodzeń w 2015 r. nie przekroczyły kwot określonych w planie finansowym FA na 2015 r. na ten cel.

W trakcie 2015 r. nie dokonywano zmian, ani przesunąć kosztów na wypłaty wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia oraz umów o dzieło (tzw. wynagrodzenia bezosobowe). Koszty wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. wyniosły 18.975 tys. zł, tj. 3,3% kosztów ogółem, oraz były niższe o 2.189 tys. zł, tj. o 10,3%, od planu (21.164 tys. zł) i o 596 tys. zł, tj. o 3,0%, od wykonania w 2014 r. (19.571 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1176-1178, 1281-1288, 1361-1367)

Koszty Centrali KRUS wyniosły 133.283 tys. zł⁵⁵, tj. 23,5%⁵⁶ kosztów ogółem, w tym koszty własne 129.079 tys. zł, tj. 96,8% ww. kosztów Centrali i 23,5% kosztów własnych ogółem oraz koszty inwestycyjne 4.194 tys. zł, tj. 3,1% ww. kosztów Centrali i 25,1% kosztów inwestycyjnych ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1194)

W wyniku badania kosztów Centrali na kwotę 62.869 tys. zł, tj. 47,2% kosztów Centrali⁵⁷ i 11,1% kosztów ogółem FA⁵⁸, dokonano na podstawie 113 dowodów księgowych, w tym 96 dowodów na kwotę 62.099 tys. zł dobranych losowo oraz 17 dowodów na kwotę 770 tys. zł dobranych celowo przy badaniu ksiąg

⁵³ Ustalono w ustawie budżetowej.

⁵⁴ Dz. U. poz. 1877, ze zm.

⁵⁵ Po wyłączeniu wydatków dotyczących przelewów redystrybucyjnych (tj. środków w ramach FA przekazywanych z Centrali KRUS do Oddziałów Regionalnych KRUS).

⁵⁶ Część kosztów Centrali stanowią koszty poniesione na zakupy centralne.

⁵⁷ Koszty wynikające z wewnętrznego sprawozdania Rb-40 FA za 2015 r. Centrali KRUS – 569.064 tys. zł, pomniejszone o koszty dotyczące przelewów redystrybucyjnych – 435.781 tys. zł.

⁵⁸ 567.145 tys. zł.

rachunkowych Centrali – nie stwierdzono kosztów i wydatków nielegalnych, niecelowych, niegospodarnych oraz przypadków nieterminowych płatności. Zobowiązania regulowano w dniu wymagalności lub w terminie od jednego do 10 dni przed terminem wymagalności, w tym 85,4% przypadków w terminie do trzech dni.

Badaniem objęto trzy postępowania⁵⁹, z tego dwa w trybie przetargu ograniczonego⁶⁰ i jedno w trybie przetargu nieograniczonego⁶¹, w wyniku których udzielono zamówień na łączną kwotę 148.353 tys. zł. Postępowania przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶² (dalej: „ustawa – Prawo zamówień publicznych”), a na realizację tych zamówień w 2015 r. poniesiono koszty w wysokości 13.329 tys. zł (w terminach i w wysokościach określonych umowami), które prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 677-687, 700-763, 1175-1194, 1377-1419)

Wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. dotyczący analizy procedury planowania i przygotowania zamówień publicznych w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń w funkcjonowaniu istotnych systemów informatycznych został zrealizowany. Dokonano analizy obowiązujących w KRUS procedur udzielania zamówień publicznych pod kątem wzmocnienia procedury planowania i przygotowania zamówień publicznych, w wyniku czego dokonano zmiany obowiązujących w KRUS wewnętrznych regulacji dotyczących zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 435-457)

W wyniku poniesionych w 2015 r. kosztów uzyskano głównie nw. efekty rzeczowe zapewniające realizację przez FA ustawowego zadania polegającego na finansowaniu kosztów obsługi ubezpieczenia społecznego rolników, w tym w zakresie:

- kosztów bieżących, koszty w kwocie 65.966 tys. zł dotyczyły systemów informatycznych, w tym: bieżącego utrzymania, wsparcia, rozwoju, modyfikacji i serwisu systemów wspomagających obsługę ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz świadczeń krótkoterminowych (w 272 jednostkach organizacyjnych KRUS), systemu obsługi świadczeń emerytalno-rentowych rolników FARMER (w 46 jednostkach organizacyjnych KRUS), Centralnego Systemu Finansowo-Księgowego, Centralnego Systemu Kadrowo-Płacowego Saturn HR (w 17 jednostkach organizacyjnych KRUS), bieżącej obsługi utrzymania i eksploatacji sieci WAN⁶³ wraz z telefonią IP⁶⁴ (w 273 jednostkach organizacyjnych KRUS), rozwoju systemu Workflow, umożliwiającego za pomocą funkcjonalności jednokrotnego logowania zdalny dostęp do danych zgromadzonych w tych systemach,
- wydatków majątkowych, koszty w kwocie:
 - 9.685 tys. zł dotyczyły zakupu nieruchomości gruntowych pod budowę docelowych siedzib trzech placówek terenowych (dalej: „PT”), budowy trzech PT, wykonania dokumentacji projektowych dotyczących budowy lub

⁵⁹ Wybranych na podstawie wylosowanej metodą MUS próby kosztów.

⁶⁰ Pn.: „Usługi operatorskie sieci WAN obejmujące transmisję danych, głosu i obrazu z zapewnieniem mechanizmów bezpieczeństwa, jak również dostarczenie urządzeń, zestawienie łącz, utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą sieci niezbędną do świadczenia tych usług, w szczególności usług sieci WAN w lokalizacjach Zamawiającego, centralnego dostępu do sieci Internet oraz dostępu beneficjentów KRUS poprzez Internet do usług świadczonych przez KRUS drogą elektroniczną”, „Kompleksowa obsługa systemu informatycznego wspomagającego obsługę świadczeń emerytalno-rentowych rolników”.

⁶¹ Pn. „Dostawa licencji oprogramowania biurowego”.

⁶² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

⁶³ Sieć komputerowa o dużym zasięgu.

⁶⁴ Telefonia internetowa.

przebudowy/modernizacji obiektów jednostek organizacyjnych KRUS oraz wykonania niezbędnych modernizacji obiektów KRUS (Oddziałów Regionalnych i PT);

- 3.360 tys. zł dotyczyły zakupu 71 samochodów osobowych, wykorzystywanych m.in. do wyjazdów związanych z prowadzeniem postępowań powypadkowych, podejmowaniem działań związanych z dochodzeniem i umarzaniem należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz działaniami prewencyjnymi, tj. m.in. szkoleniami, konkursami, pokazami bezpiecznej obsługi sprzętu rolniczego;
- 2.214 tys. zł dotyczyły zakupu licencji na oprogramowanie sprzętowe i narzędziowe;
- 1.484 tys. zł dotyczyły zakupu infrastruktury sprzętowej, w celu prawidłowej realizacji zadań statutowych przez pracowników pionów merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1281-1300)

Na koniec 2015 r. stan zobowiązań FA wyniósł 54.685 tys. zł i był niższy o 21.060 tys. zł, tj. o 27,8% od planu (75.745 tys. zł) i niższy o 1.961 tys. zł, tj. o 3,5% od wykonania w 2014 r. (56.646 tys. zł).

Najwyższe kwoty zobowiązań dotyczyły zobowiązań z tytułu wynagrodzeń osobowych i bezosobowych pracowników Kasy wraz z pochodnymi – 33.870 tys. zł (61,9%) oraz zobowiązań z tytułu dostaw i usług – 19.668 tys. zł (36,0%). Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Niższy stan zobowiązań na koniec 2015 r., w porównaniu do planu, wynikał głównie z niższych niż planowano kosztów w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1178, 1196-1197, 1200-1209, 1281-1288, 1330-1353)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2015 r. nie korzystano z możliwości dokonywania lokat wolnych środków FA w instrumenty finansowe wymienione w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach, a jedynie utrzymywano je na niskooprocentowanym bieżącym rachunku bankowym⁶⁵. Podjęcie działań w tym zakresie byłoby zasadne z punktu widzenia efektywności zarządzania finansami publicznymi.

Stan środków pieniężnych FA na początek 2015 r. wyniósł – 116.858 tys. zł, a na koniec 2015 r. – 132.516 tys. zł, a na rachunku Centrali w trakcie 2015 r. stan ten wynosił od 43.290 tys. zł⁶⁶ do 136.721 tys. zł⁶⁷.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego⁶⁸ wynika, że jedyną dopuszczalną formą gospodarowania środkami pieniężnymi Funduszu, zgodnie z art. 196 ust.2 ustawy o finansach publicznych oraz § 6 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁶⁹ było gromadzenie środków na oprocentowanym rachunku bankowym prowadzonym przez Narodowy Bank Polski (dalej: „NBP”). Ponadto w toku kontroli przedłożono pismo Dyrektora

⁶⁵ Na rachunku bieżącym FA Centrali KRUS oprocentowanie w okresie od 1 stycznia do 4 marca 2015 r. wynosiło 0,68%, a od 5 marca do 31 grudnia 2015 r. wynosiło 0,53%.

⁶⁶ 12 maja 2015 r.

⁶⁷ 16 grudnia 2015 r.

⁶⁸ Zgodnie z § 17 pkt 5 i 6 Zarządzenia Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. PKRUS z 2009 r. Nr 2B, poz. 134 ze zm.) do zadań Biura Finansowo-Księgowego należała obsługa bankowa funduszy Kasy oraz obsługa finansowa Centrali Kasy.

⁶⁹ Dz. U. Nr 68, poz. 599.

Oddziału Okręgowego w Warszawie NBP z 8 kwietnia 2016 r. w odpowiedzi na pismo Prezesa KRUS z 4 kwietnia 2016 r. dotyczące prośby o przygotowanie umów na prowadzenie rachunków lokat terminowych w złotych m.in. dla rachunku bieżącego FA, z którego wynika, że Prezes KRUS nie wskazał podstawy prawnej, na podstawie, której NBP byłby bankiem, w którym KRUS mógł lokować wolne środki. Dyrektor ww. Oddziału NBP wskazał, że zgodnie z § 2 ust. 3 Regulaminu prowadzenia przez NBP rachunków bankowych i świadczenia usług bankowości elektronicznej⁷⁰ NBP prowadzi rachunki lokat terminowych w złotych dla podmiotów uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów, do zakładania lokat terminowych w NBP.

Główny Księgowy Kasy sprawujący nadzór nad ww. Biurem⁷¹ oraz Prezes udzielili podobnych wyjaśnień.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zarządzane przez Prezesa KRUS fundusze, w tym FA mogą dokonywać lokat wolnych środków, m.in. w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w formie depozytu u Ministra Finansów. Zatem NIK nie podziela stanowiska, że jedyną dopuszczalną formą gospodarowania środkami pieniężnymi Funduszu było gromadzenie środków na oprocentowanym rachunku bankowym prowadzonym przez NBP.

(dowód: akta kontroli str. 329-330, 1175-1188, 1196-1227, 1330-1335, 1354-1360, 1368-1376, 1544-1552)

2. W sierpniu 2014 r., tj. na etapie opracowywania materiałów do planu finansowego FA na 2015 r., Prezes KRUS zaplanował odpis z FER na FA (stanowiący przychody FA) w kwocie 456.600 tys. zł, tj. maksymalnej wynikającej z pisma Ministra Finansów⁷², co nie znajdowało uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb finansowych FA w 2015 r. W planach przewidziano bowiem wysoki stan FA już na początku 2015 r., tj. w kwocie 50.973 tys. zł, co stanowiło 11,2% planowanego odpisu z FER i 8,4% planowanych kosztów FA na 2015 r. (610.204 tys. zł). Założono przy tym osiągnięcie w 2015 r. przychodów w kwocie 586.995 tys. zł, poniesienie kosztów w wysokości 610.204 tys. zł, a stan Funduszu na koniec 2015 r. w wysokości 27.764 tys. zł⁷³.

Należy podkreślić, że celem Funduszu nie jest gromadzenie środków, a finansowanie kosztów obsługi ubezpieczenia oraz kosztów obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego.

Ww. pismo Minister Finansów skierował do Prezesa w związku z przekazaniem wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych dysponentów części budżetowych, na podstawie, których dysponenti tych części opracowują materiały do projektu ustawy budżetowej. W piśmie wskazano, że wysokość odpisu z FER na FA należało zaplanować w kwocie nie wyższej niż odpis określony w ustawie budżetowej na rok 2014. Na 2015 r. wysokość odpisu ustalono w kwocie równej temu odpisowi w 2014 r.

Z wyjaśnień pełniących na etapie ustalania planu finansowego FA na 2015 r. obowiązki Dyrektora Biura Ekonomicznego wynika, że wysokość odpisu z FER na

⁷⁰ Stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały nr 27/2014 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 5 czerwca 2014 r. ze zm.

⁷¹ Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 Regulaminu KRUS.

⁷² BP6/411/39/DOM/2014/RD68019 z 25 lipca 2014 r.

⁷³ W ustawie budżetowej zaplanowano stan Funduszu na początek 2015 r. w kwocie 50.973 tys. zł, przychody w kwocie 586.972 tys. zł, koszty w kwocie 610.204 tys. zł, a stan na koniec 2015 r. Funduszu w kwocie 27.741 tys. zł.

FA ustalono m.in. z uwzględnieniem wytycznych zawartych w ww. piśmie Ministra Finansów. Tożsame wyjaśnienia złożył Główny Księgowy Kasy oraz Prezes. Ponadto z wyjaśnień Prezesa wynika, że wysokość odpisu z FER na FA ustalono z uwzględnieniem potrzeb finansowych FA dotyczących kosztów obsługi zadań z ubezpieczenia społecznego rolników oraz ubezpieczenia zdrowotnego. W wyjaśnieniach wskazano, że planowany stan Funduszu na początek 2015 r. stanowił stan tego Funduszu na koniec 2014 r. wynikający z przewidywanego wykonania przychodów i kosztów w 2014 r. oraz stanu środków z poprzedniego okresu. Przygotowując plan w pierwszej kolejności planowano przychody i koszty tego Funduszu, a wynikiem tego był stan Funduszu na koniec roku.

Stan Funduszu na początek 2015 r. wyniósł – 70.833 tys. zł i był wyższy o 19.860 tys. zł, tj. o 39,0%, od planu (50.973 tys. zł), a na koniec 2015 r. wyniósł – 88.939 tys. zł i był wyższy o 18.106 tys. zł, tj. o 25,6%, od stanu FA na początek 2015 r. (70.833 tys. zł) oraz o 61.198 tys. zł, tj. ponad trzykrotnie od planu (27.741 tys. zł).

Znacznie wyższy niż planowano stan Funduszu na koniec roku wystąpił również w 2014 r., w którym zaplanowano, że wyniesie 27.786 tys. zł, przy czym faktyczne wykonanie wyniosło 70.833 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1175, 1204-1280, 1330-1335, 1354-1360, 1368-1376)

4. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji

W wysokim stopniu zrealizowano ujęte w ustawie budżetowej przychody FPiR (100%). Prezes KRUS zaplanował koszty FPiR w kwotach zapewniających realizację ustawowych zadań oraz w granicach kwot określonych ustawą budżetową zrealizował plan finansowy Funduszu.

4.1. Stan funduszu na początek i na koniec roku

*Opis stanu
faktycznego*

Stan FPiR na początek 2015 r. wynosił 1.222 tys. zł, i był o 678 tys. zł niższy od stanu na początek 2014 r. oraz o 225 tys. zł wyższy, niż zaplanowany w ustawie budżetowej. Na stan FPiR na początek 2015 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 3.439 tys. zł, których stan był o 545 tys. zł wyższy od planu, tj. o 18,8%;
- należności w kwocie 9 tys. zł (nie planowano należności na początek roku);
- zobowiązania w kwocie 2.226 tys. zł, których stan był wyższy od planu o 329 tys. zł, tj. o 17,3%.

Wyższy od zaplanowanego stan FPiR na początek 2015 r. wynikał głównie z realizacji niższych niż planowano kosztów w 2014 r.

Stan FPiR na koniec 2015 r. wyniósł 436 tys. zł i był o 786 tys. zł niższy od stanu na koniec 2014 r. (1.222 tys. zł) oraz o 389 tys. zł wyższy od planowanego (47 tys. zł) w ustawie budżetowej.

Na stan funduszu na koniec 2015 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 2.958 tys. zł, których stan był o 481 tys. zł niższy niż na początek roku oraz o 929 tys. zł wyższy od zaplanowanego, tj. o 45,8%;
- należności w wysokości 2 tys. zł, których stan był o 7 tys. zł, niższy niż na początek roku (na koniec roku nie planowano należności);
- zobowiązania w kwocie 2.531 tys. zł, których stan był o 305 tys. zł wyższy niż na początek roku oraz o 549 tys. zł wyższy od zaplanowanego, tj. o 27,7%.

(dowód: akta kontroli str. 458-464)

4.2. Realizacja przychodów

Opis stanu
faktycznego

Przychody FPIR zaplanowano w wysokości 33.840 tys. zł, w tym 33.270 tys. zł (98,3%) stanowić miał odpis z Funduszu Składkowego, a 287 tys. zł dotacja z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 11-130)

Uzyskane przez FPIR w 2015 r. przychody wyniosły 33.831 tys. zł i były niższe o 9 tys. zł, tj. o 0,03%, od zaplanowanych (33.840 tys. zł) i wyższe o 331 tys. zł, tj. o 1,0%, od uzyskanych w 2014 r. (33.500 tys. zł).

W 2015 r. FPIR uzyskał przychody z:

- odpisu z Funduszu Składkowego w kwocie 33.270 tys. zł (98,3% przychodów), tj. więcej o 348 tys. zł w porównaniu do 2014 r.;
- dotacji z budżetu państwa w łącznej kwocie 287 tys. zł (0,8% przychodów), tj. więcej o 4 tys. zł w porównaniu do 2014 r.;
- inne przychody w kwocie 274 tys. zł (0,8%), tj. mniej o 21 tys. zł w porównaniu do 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 458-464)

Na koniec 2015 r. należności na rzecz Funduszu wyniosły 2 tys. zł i były niższe o 7 tys. zł od wykonanych w 2014 r. (w planie finansowym nie planowano należności). Należności wymagalne nie wystąpiły.

Przychody uzyskane w 2015 r. przez Fundusz były niższe niż poniesione koszty o kwotę 786 tys. zł, w związku z czym stan Funduszu na koniec roku uległ obniżeniu o tę kwotę, w porównaniu do stanu Funduszu na początek 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 458-464)

4.3. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Koszty FPIR zaplanowano w wysokości:

- koszty własne 32.565 tys. zł, które miały być przeznaczone głównie na: rehabilitację leczniczą rolników (27.120 tys. zł), rehabilitację leczniczą dzieci (3.200 tys. zł), działania prewencyjne – konkursy plastyczne dla dzieci, konkursy na publikacje, konkurs radiowy i Bezpieczne Gospodarstwo Rolne (1.377,5 tys. zł), materiały popularyzatorskie i prewencyjne (470 tys. zł), udział w targach, wystawach rolniczych, konferencjach (257,5 tys. zł);
- koszty inwestycyjne 2.225 tys. zł, które miały być przeznaczone głównie na dotacje dla Centrów Rehabilitacji Rolniczej KRUS (dalej: „CRR”) – 2.200 tys. zł oraz na prawa autorskie do opracowanych dla KRUS broszur i kalendarza prewencyjnego dla rolników (25 tys. zł).

W projekcie budżetu założono ponadto, że w 2015 r. ze stacjonarnej rehabilitacji leczniczej skorzysta ok. 13.300 rolników, z rehabilitacji ambulatoryjnej ok. 60 rolników, a z rehabilitacji w okresie wakacji ok. 1.176 dzieci.

Prezes KRUS w 2015 r. dokonał dwóch zmian (20.08.2015 r. i 13.10.2015 r.) w planie finansowym Funduszu, w wyniku których zwiększono planowane koszty w § 4210 o 259 tys. zł i § 4280 o 58 tys. zł oraz zmniejszono w § 4300 o 244 tys. zł, w § 4190 o 60 tys. zł, w § 3030 o 7 tys. zł i w 4430 o 6 tys. zł. O ww. zmianach Prezes KRUS poinformował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 11-130, 295-310)

Zrealizowane przez FPIR w 2015 r. koszty wyniosły 34.617 tys. zł (i były o 439 tys. zł wyższe niż w 2014 r.), z czego największą grupę stanowiły koszty własne (32.411 tys. zł – wyższe o 1.239 tys. zł niż w 2014 r.). Wydatki majątkowe wyniosły

2.206 tys. zł (i były niższe o 800 tys. zł niż w 2014 r.), z czego 2.197 tys. zł stanowiły wydatki na inwestycje CRR i 9 tys. zł wydatki związane z zakupem praw autorskich.

Koszty własne dotyczyły głównie:

- zakupu usług zdrowotnych (§ 4280) 30.257 tys. zł, tj. 87,4% kosztów, z czego 27.137 tys. zł przeznaczono na rehabilitację rolników, a 3.120 tys. zł na rehabilitację dzieci;
- nagród w konkursach organizowanych przez KRUS (1.048 tys. zł), tj. 3,0% kosztów;
- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) 462 tys. zł, tj. 1,3% kosztów, w tym głównie zakupów materiałów do prowadzenia działań prewencyjnych, przedmiotów promujących bezpieczną pracę, materiałów prewencyjnych, zestawów ratownictwa przedlekarskiego;
- zakupu usług pozostałych (§ 4300) 634 tys. zł, tj. 1,8%, w tym głównie na organizowanie wspólnych stoisk, współudział w konferencjach i konkursach, druk broszur, kalendarzy i informatorów oraz na prewencję prowadzoną przez KRUS.

Z rehabilitacji leczniczej realizowanej w jednostkach organizacyjnych KRUS skorzystało 13.405 rolników, z czego 900 odbyło rehabilitację w zakresie chorób układu krążenia, a 10 osób skorzystało z rehabilitacji leczniczej w warunkach ambulatoryjnych. Z rehabilitacji leczniczej podczas wakacyjnych turnusów skorzystało 1.179 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 458-467, 468-485)

Wydatki inwestycyjne w kwocie 2.197 tys. zł zostały przeznaczone na inwestycje realizowane w CRR: w Jedlcu otrzymaną dotację przeznaczono na budowę budynku zakładu rehabilitacji z pomieszczeniami mieszkalnymi przeznaczonymi na pobyt pacjentów – kontynuacja budowy z 2013 r. (dotacja 2.000 tys. zł), w Kołobrzegu dotację przeznaczono na zakup sprzętu rehabilitacyjnego Biodex System 4 PRO (dotacja 113 tys. zł), w Horyńcu-Zdroju zakupiono aparat do magnetoterapii (dotacja 6 tys. zł) i w Iwoniczu-Zdroju zakupiono defibrylator Lifeline, urządzenie do rehabilitacji stawu skokowego, cztery ergometry treningowe i aparat do terapii falą uderzeniową (dotacja 77 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 465-467, 539-617)

W KRUS opracowano zasady udzielania z Funduszu dotacji celowych samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, dla których Prezes KRUS pełni funkcję podmiotu tworzącego, zgodnie z zasadami określonymi w dziale V „Zasady przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą” ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 531-538)

W wyniku badania kosztów Funduszu na kwotę 25.118 tys. zł, tj. 72,6% kosztów, w tym wydatków majątkowych na kwotę 2.190 tys. zł (8,7 % kosztów objętych badaniem), dokonano na podstawie 66 dowodów księgowych, w tym 58 dowodów na kwotę 23.822 tys. zł dobranych losowo oraz 8 dowodów na kwotę 1.296 tys. zł dobranych celowo przy badaniu ksiąg rachunkowych Centrali, nie stwierdzono kosztów i wydatków nielegalnych, niecelowych, niegospodarnych oraz przypadków nieterminowych płatności, skutkujących zapłatą odsetek.

Badanie dwóch postępowań⁷⁵ o udzielenie zamówienia publicznego⁷⁶, w wyniku których udzielono zamówień na kwotę 330 tys. zł, wykazało m.in., że zostały one

⁷⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.

⁷⁵ Wszystkich sfinansowanych z FPIR w 2015 r.

⁷⁶ Pn.: „Wydrukowanie wydawnictw prewencyjnych zgodnie z dostarczonymi przez zamawiającego projektami graficznymi oraz dostarczenie do Oddziałów Regionalnych i Centrali KRUS” i „Wykonanie projektu graficznego

przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych, a poniesione na ich realizację w 2015 r. wydatki (w terminach i w wysokościach określonych umowami) prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 670-676, 688-699)

Zobowiązania Funduszu na koniec 2015 r. wyniosły 2.531 tys. zł i były wyższe o 549 tys. zł od zaplanowanych (1.982 tys. zł) oraz wyższe o 305 tys. zł, tj. o 13,7%, od wykonania w 2014 r. (2.226 tys. zł). Najwyższa kwota zobowiązań (2.481 tys. zł) dotyczyła usług związanych z rehabilitacją rolników świadczonych przez CRR (98,0%). Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły. Zobowiązania regulowano w terminie od jednego do sześciu dni przez terminem wymagalności.

(dowód: akta kontroli str. 458-464, 486-489)

5. Budżet zadaniowy

Opis stanu
faktycznego

Podstawą określenia planowanych wydatków budżetowych na realizację zadań, podzadań i działań w ramach funkcji państwa były kwoty zaplanowane w ustawie budżetowej. W 2015 r. zadania części 72 – KRUS były realizowane w ramach trzech funkcji państwa:

Funkcja 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, zadanie: 11.4. *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*, podzadanie 11.4.2 *Pozamilitarne przygotowanie obronne*; w ramach którego realizowano działanie polegające na szkoleniach w zakresie obronności dla pracowników KRUS. Na realizację zadania zaplanowano środki w kwocie 10 tys. zł, które wydatkowano w całości.

Funkcja 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne*, podzadanie 13.2.3 *Świadczenia społeczne rolników*, którego celem była sprawna realizacja świadczeń wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W planie po zmianach na realizację tego podzadania z budżetu państwa przeznaczono środki w wysokości 15.264.296 tys. zł, które wydatkowano w całości.

W ramach funkcji 13 realizowano ponadto podzadanie 13.2.4 *Świadczenia zlecone KRUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*, którego celem było zapewnienie bieżącej wypłaty świadczeń zleconych do realizacji KRUS z budżetu państwa. Na podzadanie to zaplanowano z budżetu państwa kwotę 492.726 tys. zł, a wydatkowano 490.947 tys. zł, tj. 99,6%.

Funkcja 20 *Zdrowie*. W ramach tej funkcji realizowano zadanie 20.1.W *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej* i podzadanie 20.1.1.W *Organizacja oraz nadzór nad systemem opieki zdrowotnej*, którego celem było zapewnienie możliwości skorzystania z opieki zdrowotnej osobom objętym ubezpieczeniem zdrowotnym w KRUS. W planie po zmianach na to zadanie przeznaczono z budżetu państwa 1.773.132 tys. zł, a wydatkowano 1.769.385 tys. zł, tj. 99,8%.

Zadania FA realizowane były w ramach Funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*. W ramach tej funkcji realizowano zadania: 22.1.W *Koordinacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego*, 22.2.W *Obsługa administracyjna* oraz 22.3.W *Obsługa techniczna*. Dla ww. zadań określono siedem podzadań i 22 działania. Według planu po

zmianach na realizację zadań Funduszu Administracyjnego przeznaczono 610.204 tys. zł, a wydatkowano 567.145 tys. zł, tj. 92,1%.

Zadania FER realizowane były w ramach Funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, dla której określono jedno zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne* i jedno podzadanie 13.2.3 *Świadczenia społeczne rolników* i trzy podzadania oraz w ramach Funkcji 20 *Zdrowie*, dla której określono jedno podzadanie 20.1. *W Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej* oraz jedno podzadanie i działanie. Dla zadań realizowanych przez Fundusz Emerytalno-Rentowy zaplanowano koszty w wysokości 20.497.398 tys. zł, które wykonano w wysokości 19.865.850 tys. zł, tj. 96,9%.

Zadania FPiR realizowane były w ramach Funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, dla której określono jedno zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne* i jedno podzadanie 13.2.3 *Świadczenia społeczne rolników* i jedno działanie 13.2.3.4 *Prewencja i rehabilitacja*. Dla zadań realizowanych przez FPiR zaplanowano koszty w wysokości 34.790 tys. zł, które wykonano w wysokości 34.617 tys. zł, tj. 99,5%.

Dla zadań, podzadań i działań realizowanych w części 72 – KRUS oraz przez Fundusze: Emerytalno-Rentowy oraz Prewencji i Rehabilitacji określono cele i mierniki stopnia ich realizacji.

Badaniem objęto mierniki:

- dla działania 13.2.3.1. Emerytury oraz dodatki do emerytur, którego celem było zapewnienie bieżącej wypłaty emerytur oraz dodatków do emerytur, a miernikiem przeciętna miesięczna liczba emerytur rolniczych (w tys.). W ustawie budżetowej zaplanowano ich liczbę na 973 tys., przewidywane wykonanie na koniec roku planowano w wysokości 938 tys., a realizacja tego miernika wyniosła 942 tys. Wartość miernika osiągnięto przeznaczając na realizację celu działania kwotę 12.261.663 tys. zł (z zaplanowanej 12.658.129 tys. zł);
- dla działania 13.2.3.4. Prewencja i rehabilitacja, którego celem było utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym osób uprawnionych do świadczeń KRUS oraz zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym, a miernikiem wskaźnik wykorzystania skierowań na rehabilitację leczniczą w roku w przeliczeniu na 1000 ubezpieczonych. Przewidywane wykonanie wartości tego miernika na koniec roku to 9,56, a jego realizacja 9,76. Wartość miernika osiągnięto przeznaczając na realizację celu działania kwotę 34.617 tys. zł (z zaplanowanej 34.790 tys. zł);
- dla działania 20.1.1.9 W Oplacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione, którego celem było zapewnienie ubezpieczenia zdrowotnego osobom uprawnionym, a miernikiem przeciętna półroczna liczba rolników i domowników zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego w KRUS, za których składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są z budżetu państwa. Zaplanowano realizację tego miernika w wysokości mniejszej niż 1.000.000, a zrealizowano w wysokości 836.930. Wartość tego miernika osiągnięto przeznaczając na realizację celu działania kwotę 1.753.372 tys. zł (z zaplanowanej 1.757.248 tys. zł).

Niewykonanie zaplanowanej wartości miernika dla działania 13.2.3.1 wynikało z mniejszej niż zaplanowano liczby osób pobierających emerytury rolnicze.

W żadnym z zaplanowanych i realizowanych zadań nie korzystano z budżetu środków europejskich.

Realizację planu w układzie zadaniowym Prezes KRUS monitorował poprzez półroczne i roczne sprawozdania z wykonania planów finansowych w układzie

zadaniowym, zaś mierniki służące ocenie realizacji celów, poza jednym przypadkiem, dotyczyły zarówno kwot wydatków, jak i osiąganych efektów rzeczowych. Sprawozdania finansowe w układzie zadaniowym były sporządzane na podstawie sprawozdań poszczególnych jednostek organizacyjnych KRUS po zweryfikowaniu ujętych w nich wartości z danymi finansowymi w sprawozdaniach Rb-40.

(dowód: akta kontroli str. 890-899, 924-928)

W 2014 r. w Centrali KRUS Biuro Audytu zrealizowało zadanie doradcze „Ocena jakości wyznaczonych celów i mierników w budżecie zadaniowym Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”, w wyniku którego audytorzy wewnętrzni dokonali oceny zidentyfikowanych ryzyk dla celów i mierników i zwrócili w szczególności uwagę na:

- konieczność zapewnienia większej spójności zdefiniowanych celów i mierników z celami i miernikami określonymi w dokumentach strategicznych i operacyjnych KRUS;
- w miarę możliwości, stosowanie kwartalnych pomiarów wartości mierników, w celu zapewnienia rzetelnej oceny przebiegu realizacji zadań KRUS i bieżącego podejmowania działań stosownych do wydanych zaleceń.

Ponadto zwrócono uwagę na ujęcie zadań w zakresie prewencji i rehabilitacji jedynie w funkcji 13 tj. „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, co ograniczało możliwość zdefiniowania miernika obejmującego całość zadań w danym obszarze. Określony w KRUS miernik do zadania, podzadania i działania tj. „wskaźnik wykorzystania skierowań na rehabilitację leczniczą w roku w przeliczeniu na 1000 ubezpieczonych” skoncentrowany był jedynie na działalności rehabilitacyjnej. W związku z tym zasadnym będzie ujęcie zadań w zakresie prewencji w funkcji 14 Rynek pracy, zadaniu 14.2 Budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy, w podzadaniu 14.2.3. Prawna ochrona pracy oraz bezpieczeństwo i higiena pracy, w działaniu 14.2.3.2 Działalność prewencyjna i szkoleniowa adresowana bezpośrednio do pracodawców, osób samozatrudniających się, rolników indywidualnych, partnerów społecznych i instytucjonalnych. Wówczas będzie możliwe stworzenie miernika oceniającego skuteczność i efektywność prowadzonych przez KRUS działań prewencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1062-1132)

Dyrektor Biura Rehabilitacji i Ubezpieczeń wyjaśnił, że algorytm wyliczenia miernika, tj. liczba wykorzystanych skierowań do liczby ubezpieczonych w KRUS w przeliczeniu na 1000 osób ubezpieczonych, był zrozumiały, konkretny i jasno zdefiniowany i, że dla zadania nie wprowadzono w 2016 r. miernika rezultatu, gdyż w sierpniu 2015 r. Biuro Prewencji i Rehabilitacji odstąpiło od definiowania na 2016 r. miernika na poziomie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1143)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji budżetu w układzie zadaniowym nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania:

- budżetowe dysponenta części 72 – Rb-23⁷⁷, Rb-27⁷⁸, Rb-28⁷⁹ i Rb-BZ1⁸⁰ za 2015 r.,

⁷⁷ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych.

⁷⁸ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁷⁹ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

- w zakresie operacji finansowych KRUS i funduszy zarządzanych przez Prezesa KRUS – Rb-Z⁸¹, Rb-N⁸² za IV kwartał 2015 r.,
- z wykonania planów finansowych poszczególnych funduszy celowych: FA, FER oraz FPIR – Rb-33⁸³, Rb-40⁸⁴ za IV kwartał 2015 r., Rb-FER⁸⁵ za grudzień 2015 r. i Rb-BZ2⁸⁶ za 2015 r.,

sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, w terminach i do organów określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸⁷, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸⁸ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸⁹ i przekazano adresatom wskazanym w tych rozporządzeniach.

Dane wykazane w ww. sprawozdaniach Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-33, Rb-40 i Rb-BZ2 FPIR były zgodne z danymi wynikającym z ewidencji księgowej Centrali KRUS.

Prezes KRUS ww. sprawozdania Rb-33, Rb-40, Rb-BZ2 FA i FER oraz Rb-FER, Rb-BZ1, Rb-N i Rb-Z sporządził na podstawie 17 sprawozdań (Centrali i 16 OR), które sporządzono na podstawie 17 odrębnych ewidencji księgowych. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z 17 odrębnych sprawozdań, a dane wykazane w wewnętrznych sprawozdaniach Centrali były zgodne danymi wynikającymi z tej ewidencji.

Powyższe sprawozdania pokazują prawidłowy obraz należności i zobowiązań. Ponadto sprawozdania dysponenta części przekazują prawidłowy obraz dochodów i wydatków, a sprawozdania Funduszy (FA, FER i FPIR) pokazują prawidłowy obraz przychodów i kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 618-633, 1431-1462)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

7.1. Prezes KRUS powierzył odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁰ (dalej: „ustawa o rachunkowości”) na piśmie Głównemu Księgowemu Kasy, za jego zgodą.

W KRUS prowadzono odrębne księgi rachunkowe, tj. dla Centrali (stanowiące jednolity zbiór danych dysponenta części 72 – KRUS oraz funduszy: FA, FER i FPIR) oraz 16. OR (księgi dotyczyły ww. funduszy). Wszystkie księgi prowadzono z wykorzystaniem komputerowego programu o nazwie Centralny System Finansowo-Księgowy opracowany przez ZETO-Lublin. W 2015 r. użytkowano wersję

⁸⁰ Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁸¹ Kwartałne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁸² Kwartałne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

⁸³ Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego.

⁸⁴ Sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej.

⁸⁵ Sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

⁸⁶ Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym.

⁸⁷ Dz. U. poz. 119, ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁸⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

1.5.0.0. Program komputerowy w obowiązującej wersji został zatwierdzony przez Prezesa KRUS. Księgowania dokonywano na 194 stanowiskach komputerowych. Program komputerowy umożliwiał prowadzenie ksiąg zgodnie z ustawą o rachunkowości, w tym m.in. zapewniał sporządzenie wydruków zawierających wszystkie wymagane elementy, automatyczną numerację i sumowanie zapisów księgowych, jednoznaczne powiązanie zapisów księgowych ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, zatwierdzanie zapisów księgowych na bieżąco oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu.

Salda kont księgi głównej Centrali KRUS na dzień 31 grudnia 2014 r. (dotyczące stanu aktywów i pasywów) zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2015 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2015 r. Obróty Dziennika Centrali za 2015 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1463-1497)

7.2. Dokumentacja opisująca przyjęte w KRUS, w tym w FA, FER i FPIR, zasady rachunkowości (polityka rachunkowości) stanowiła jednolity dokument dotyczący wszystkich ksiąg rachunkowych prowadzonych w KRUS. Polityka rachunkowości spełniała warunki określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁹¹, tj. m.in. zawierała:

- prawidłowo opracowany zakładowy plan kont, w tym określała zasady ewidencji operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz otrzymanych i udzielonych dotacji;
- wykaz ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz funkcji;
- opis systemu przetwarzania danych/systemu informatycznego;
- opis systemu ochrony danych i ich zbiorów.

W KRUS określono procedurę zaciągania i kontroli zobowiązań finansowych, określono zasady obiegu (w tym wpływu dokumentów księgowych do komórki rachunkowości) i zatwierdzania dokumentów księgowych oraz mechanizmy kontroli, dotyczące operacji gospodarczych i finansowych. W KRUS funkcjonował rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 1498-1500)

7.3. Populację⁹² podlegającą ocenie na kwotę 112.456 tys. zł, w tym 78.888 tys. zł z FA i 33.568 tys. zł z FPIR, stanowiły koszty bieżące⁹³ i majątkowe poniesione przez Centralę KRUS w 2015 r. z FA i FPIR⁹⁴ (na kwotę 135.906 tys. zł, w tym z FA 101.290 tys. zł i 34.616 tys. zł z FPIR) wynikające z ewidencji księgowej Centrali, pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia osobowe⁹⁵ (18.298 tys. zł), pochodne od wynagrodzeń⁹⁶ (3.194 tys. zł), nagrody konkursowe⁹⁷ (1.050 tys. zł), wpłaty na

⁹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.

⁹² Wysokość kosztów podlegająca badaniu.

⁹³ Tj. z grup paragrafowych 4 – Wydatki bieżące jednostek budżetowych.

⁹⁴ W Centrali nie były ponoszone wydatki z FER w paragrafach podlegających badaniu, z FPIR wszystkie ponoszone koszty zostały ujęte w ewidencji księgowej Centrali.

⁹⁵ § 4010 i § 4040 – dotyczyły tylko FA.

⁹⁶ § 4110 i § 4120 – dotyczyły tylko FA.

⁹⁷ § 4190, z tego 2 tys. zł dotyczyło FA i 1.048 tys. zł dotyczyło FPIR.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (631 tys. zł) i odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (277 tys. zł).

Z powyższej populacji dobrano celowo⁹⁸ 25⁹⁹ dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 2.066 tys. zł¹⁰⁰.

Z pozostałej populacji, na podstawie zapisów kont 853 (FA) i 856 (FPiR), po wyeliminowaniu transakcji o relatywnie niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) wybrano próbę 154¹⁰¹ dowodów księgowych (faktur lub dokumentów równoważnych fakturom) i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 85.921 tys. zł¹⁰², dobranych losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS¹⁰³.

Ponadto, w sposób celowy do badania dobrano 13¹⁰⁴ sald zobowiązań w łącznej kwocie 7.467 tys. zł¹⁰⁵ (wraz w saldami wylosowanymi ww. metodą MUS badaniem objęto 22¹⁰⁶ sald zobowiązań, w łącznej kwocie 11.717 tys. zł¹⁰⁷) i sześć¹⁰⁸ sald należności, w łącznej kwocie 7.429 tys. zł¹⁰⁹.

W wyniku badania 198 dowodów księgowych (na łączną kwotę 102.883 tys. zł) i odpowiadających im zapisów księgowych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie:

- spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodów oraz zapisów księgowych, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w urzędzeniach księgowych (badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych);
- prawidłowości ewidencji transakcji w zakresie: wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą zostały ujęte w sprawozdaniach budżetowych; ponadto sprawdzeniu podlegało czy zdarzenia gospodarcze miały miejsce w danym okresie sprawozdawczym oraz czy zobowiązania (płatności) zostały uregulowane w terminie (badanie wiarygodności).

(dowód: akta kontroli str. 1377-1392, 1420-1430)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁹⁸ Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych Centrali KRUS.

⁹⁹ Z tego 17 dotyczących FA i osiem dotyczących FPiR.

¹⁰⁰ Z tego kwota 770 tys. zł dotyczyła FA, a kwota 1.296 tys. zł dotyczyła FPiR.

¹⁰¹ Z tego 96 dotyczących FA i 58 dotyczących FPiR.

¹⁰² Z tego kwota 62.099 tys. zł dotyczyła FA, a kwota 23.822 tys. zł dotyczyła FPiR.

¹⁰³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji. Założono: dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości – 1,5% wartości populacji podlegającej ocenie, ryzyko wydania opinii pozytywnej pomimo występujących nieprawidłowości – 8,0%, istotność wykonawcza – 0,75 progu istotności.

¹⁰⁴ Z tego siedem sald FA i sześć sald FPiR.

¹⁰⁵ Z tego kwota 7.122 tys. zł dotyczyła sald FA, a kwota 345 tys. zł dotyczyła sald FPiR.

¹⁰⁶ Z tego 10 sald FA i 12 sald FPiR.

¹⁰⁷ Z tego kwota 9.236 tys. zł dotyczyła sald FA, a kwota 2.481 tys. zł dotyczyła sald FPiR.

¹⁰⁸ Z tego pięć sald FA (wybrane ze względu na ich wagę (99,9%) i charakter – pozostałe kwoty sald były relatywnie niewielkie, zatem nie miały istotnego wpływu na ocenę prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych) sald FA i jedno (jedyne) sald FPiR.

¹⁰⁹ Z tego kwota 7.427 tys. zł dotyczyła sald FA, a kwota 2 tys. zł dotyczyła sald FPiR.

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁰, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do dokonywania lokat wolnych środków FA w celu efektywnego zarządzania wolnymi środkami tego Funduszu, przy zachowaniu terminowej realizacji zadań i bezpieczeństwa środków,
- 2) opracowywanie planów finansowych FA z uwzględnianiem danych o wysokości stanu FA oraz wysokości przychodów FA z innych tytułów niż odpis z FER pod kątem możliwości ograniczenia wysokości odpisu z FER na FA,
- 3) dokonywanie blokad wydatków budżetowych dysponenta części 72 - KRUS w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- 4) prawidłowe zawiadamianie stron postępowania administracyjnego o terminie załatwienia sprawy.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków*

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

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

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

¹¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.