



Nr ewid. 91/2012/P11091/KZD  
KPZ-4101-01/2011

Informacja o wynikach kontroli

# FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA EMERYTALNO-RENTOWEGO

1. WPROWADZENIE.....	5
1.1. Temat i numer kontroli.....	5
1.2. Cel kontroli .....	5
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli .....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	9
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i organizacyjne.....	9
3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne .....	9
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno-prawne .....	10
3.2. Wyniki kontroli.....	12
3.2.1. Funkcjonowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników .....	12
3.2.2. Obsługa ubezpieczenia emerytalno-rentowego przez KRUS.....	16
3.2.2.1. Obejmowanie ubezpieczeniem emerytalno-rentowym rolników .....	16
3.2.2.2. Weryfikacja poprawności obejmowania ubezpieczeniem w KRUS na podstawie informacji z innych instytucji państwowych.....	17
3.2.2.3. Finansowanie prowadzonej przez KRUS obsługi ubezpieczenia .....	18
3.2.2.4. Metody zarządzania jakością i kosztami obsługi w KRUS .....	26
3.3. Prowadzenie działalności gospodarczej na podstawie ubezpieczenia w KRUS .....	28
3.4. Finansowanie składki zdrowotnej.....	29
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	31
4.1. Przygotowanie kontroli .....	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	31
4.3. Finansowe rezultaty kontroli .....	31
5. ZAŁĄCZNIKI.....	32

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>ARiMR</b>	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
<b>FA</b>	Fundusz Administracyjny KRUS
<b>FER</b>	Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS
<b>FM</b>	Fundusz Motywacyjny KRUS
<b>FPIR</b>	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji KRUS
<b>FSUSR</b>	Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników KRUS
<b>GUS</b>	Główny Urząd Statystyczny
<b>ha</b>	hektar
<b>hap</b>	hektar przeliczeniowy
<b>IERiGŻ</b>	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy
<b>KRUS</b>	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
<b>MPiPS</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
<b>MRiRW</b>	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<b>MZ</b>	Międzyresortowy Zespół do spraw Reformy Sytemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
<b>NFZ</b>	Narodowy Fundusz Zdrowia
<b>OR</b>	oddział regionalny (oddziały regionalne) KRUS
<b>PT</b>	placówka terenowa w OR KRUS
<b>u.s.r.</b>	ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012; poz. 82 ze zm.)
<b>ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.)
<b>ZUS</b>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

### 1.1 Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie systemu rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego (P/11/091).

### 1.2 Cel kontroli

Celem głównym kontroli było dokonanie oceny funkcjonowania systemu rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Do najważniejszych elementów tego systemu zalicza się:

- przyjmowanie do ubezpieczenia,
- ustalenie i pobór składki,
- wymiar świadczeń,
- wypłatę świadczeń,
- ewidencję i sprawozdawczość,
- obsługę administracyjną systemu.

Do kontroli wybrano dwa spośród wymienionych elementów tj. proces obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników oraz koszty obsługi całego systemu. Ryzyko występowania nieprawidłowości w pozostałych elementach oceniono jako bardzo niskie, co potwierdziły coroczne kontrole wykonania budżetu państwa.

W szczególności dokonano oceny:

- skali korzystania z systemu emerytalno-rentowego rolników przez osoby nieuprawnione,
- stopnia wykorzystania przez KRUS informacji posiadanych przez państwowe jednostki organizacyjne, do weryfikacji poprawności przyznawania rolnikom świadczeń z systemu,
- przestrzegania zasad gospodarności przy prowadzeniu przez KRUS obsługi ubezpieczeń.

Ponadto w latach 2004 i 2010 NIK kontrolowała gospodarkę finansową FSUSR, a ich główne ustalenia przytoczono na str. 24 i 25.

### 1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK w ramach głównego priorytetu kontroli „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” i „Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi”. Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). Kontrolą objęto Centralę KRUS oraz 8 oddziałów regionalnych. W 16 jednostkach nieobjętych kontrolą zasięgnięto informacji w trybie art. 29 Ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK<sup>1</sup>. Kontrolą objęto lata 2008–2011.

---

<sup>1</sup> Obecnie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> – proces obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników.**

Stwierdzono szereg nieprawidłowości, jednak ich niewielka skala wobec około 1,5 mln ubezpieczonych w KRUS uzasadnia wyższą ocenę NIK.

Do kontroli wybrano – jako kluczowy element całego procesu – weryfikację prowadzenia działalności rolniczej. KRUS kierowała się ustawowym domniemaniem faktycznego prowadzenia działalności rolniczej przez posiadaczy użytków rolnych. Sprawdzanie faktycznego prowadzenia działalności rolniczej następowało w nielicznych przypadkach, głównie podczas wizytacji gospodarstw prowadzonych przy dochodzeniu zaległości w uiszczaniu składek. W rezultacie stosunkowo mała grupa ubezpieczonych w KRUS była objęta weryfikacją prowadzenia produkcji rolniczej, chociaż jest to ustawowy warunek przystąpienia do ubezpieczenia społecznego rolników. [str. 16]

Także analiza danych uzyskanych przez NIK z ARiMR wykazała przypadki ubezpieczenia w KRUS osób, które prawdopodobnie nie prowadziły działalności rolniczej, bowiem nie utrzymywały w dobrej kulturze rolnej nawet części posiadanych gruntów. [str. 18]

Ze skontrolowanych 579 przypadków jednoczesnego wpływu do NFZ składki zdrowotnej z KRUS i ZUS za te same osoby, w 77,7% tytuły ubezpieczenia wskazywały na niedozwolone łączenie powszechnego ubezpieczenia społecznego z rolniczym. Szczegółowa kontrola części tych przypadków wykazała, że 69,8% osób nie wywiązało się z obowiązku informowania KRUS o okolicznościach wyłączających ich z ubezpieczenia społecznego rolników [str. 16]. Pozostałe 30,2% osób KRUS wyłączył z ubezpieczenia społecznego rolników. W większości wypadków powinien je wyłączyć także z ubezpieczenia zdrowotnego, ale tego nie uczynił. Świadczy to o nieprzekazywaniu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi w jednostkach terenowych KRUS. W efekcie KRUS odprowadzał do NFZ za te osoby nienależne Funduszowi składki ubezpieczenia zdrowotnego, finansowane z budżetu państwa. [str. 17]

Zdaniem NIK KRUS nie korzystała w wystarczającym zakresie z możliwości weryfikowania prawidłowości objęcia ubezpieczeniem przez zasięganie informacji w innych instytucjach państwowych, chociaż zautomatyzowanie wymiany informacji z nimi przewidywała *Strategia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* na lata 2008–2015 przyjęta w 2008 r.

**Pomimo działań centrali KRUS podejmowanych w celu obniżenia kosztów obsługi ubezpieczenia, w dalszym ciągu są one w jednostkach terenowych Kasy zbyt wysokie.**

W latach 2008–2011 stopa wzrostu wydatków Funduszu Administracyjnego (FA) ponoszonych na obsługę ubezpieczenia społecznego rolników była niższa od stopy inflacji. Jednak realna wartość wydatków na jedną obsługiwaną osobę (opłacających składkę i otrzymujących świadczenia) wzrosła w tym samym czasie o 6,3%. [str. 18]

Większość środków przeznaczano na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi, których udział w wydatkach FA ogółem wzrósł z 50,9% w 2008 r. do 57,4% w 2011 r. Przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 33,9% przy spadku zatrudnienia o 2,8%, podczas gdy w tym samym okresie liczba świadczeniobiorców i ubezpieczonych spadła o 6,2%. [str. 19]

<sup>2</sup> Według czterostopniowej skali ocen stosowanej przez NIK: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

NIK pozytywnie oceniła fakt wyznaczenia poszczególnym oddziałom regionalnym limitów zatrudnienia dostosowanych do liczby i rodzaju obsługiwanych osób stwierdzając jednocześnie, że wyznaczane limity ustalane były na podstawie nieaktualnych danych. Na przykład limity, które miały być osiągnięte do 1 stycznia 2011 r., ustalono na podstawie danych z 2008 r. Ponadto nie uwzględniono trwałej i przewidywalnej tendencji zmniejszania się liczby świadczeniobiorców i ubezpieczonych. Z tego powodu w I połowie 2011 r. zatrudnienie w OR było mniejsze od ustalonych limitów, ale było o 249 etatów większe od limitów, jakie byłyby wyliczone na podstawie bieżących danych. Zdaniem NIK niecelowe było przyznanie dodatkowych 120 etatów dla siedmiu OR, którym do realizacji zadań wystarczyły już posiadane etaty. [str. 20]

Kontrola NIK stwierdziła znaczne różnice w liczbie obsługiwanych osób przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w PT. W większości skontrolowanych OR wystąpiły też istotne różnice w obciążeniu zadaniami pracowników pomiędzy komórkami wykonującymi podobne zadania. Zróżnicowanie obciążenia podobnymi zadaniami świadczy o niewykorzystanych rezerwach zatrudnienia w jednostkach terenowych KRUS. [str. 20]

Nie stwierdzono zależności między przeciętnymi wynagrodzeniami w OR, a liczbą punktów, jakie te OR uzyskały w rankingach oceniających ich pracę [str. 27]. Wystąpiły przypadki, że w komórkach realizujących te same zadania mniejszemu obciążeniu zadaniami towarzyszyły większe średnie wynagrodzenia. [str. 21]

W ocenie NIK, analiza kosztów jest w niewystarczającym stopniu uwzględniana jako narzędzie zarządzania KRUS. Wyliczany przez KRUS dla poszczególnych OR wskaźnik kosztów obsługi jednego ubezpieczonego i świadczeniobiorcy decyduje jedynie o podziale 10% puli nagród z jednego z dwóch funduszy premiowych. Tymczasem, np. w IV kwartale 2010 r. odchylenia tego wskaźnika od jego średniej wartości dla wszystkich OR wynosiły – dla poszczególnych OR – od -17,2% do +28,1% [str. 28]. Tak istotne różnice jednostkowych kosztów wykonania zadań świadczą o możliwości uzyskania oszczędności w jednostkach ponoszących najwyższe wydatki.

KRUS podjęła modernizację systemów informatycznych, nie dokonując uprzednio analizy relacji planowanych wydatków do przewidywanych korzyści w zakresie jakości i kosztów obsługi ubezpieczeniowej. Kontrola NIK stwierdziła również wieloletnie opóźnienia w realizacji projektów informatycznych. Opóźnienia te wynikały przede wszystkim ze złożoności procedur wymaganych przez Bank Światowy przy wykorzystywaniu pożyczki finansującej przedsięwzięcia informatyczne KRUS. [str. 23]

Przy podejmowaniu decyzji o budowie nieruchomości na potrzeby działalności PT w niewystarczającym stopniu uwzględniano ograniczenie kosztów najmu. Na dziewięć rozpoczętych w 2010 r. budów nowych siedzib PT, dla czterech wynajmowano lokale w cenie poniżej 20 zł 1 m<sup>2</sup> za miesiąc. Natomiast nie realizowano inwestycji w szeregu PT, gdzie koszty wynajmu 1m<sup>2</sup> lokalu przekraczały 50 zł. Koszty zakupu siedziby PT w Żarach zrównoważą koszty najmu wcześniej wykorzystywanego lokalu po 50 latach [str. 24]. W toku kontroli stwierdzono również niezadowalające gospodarowanie zasobami lokalowymi, przejawiające się ponoszeniem strat na wynajmie pokoi gościnnych. [str. 25]

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost liczby ubezpieczonych rolników, którzy posiadają gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 1 ha. Wskazuje to, że mogli go nabyć wyłącznie w celu skorzystania z tańszego systemu ubezpieczenia. Ponadto wyniki kontroli NIK wskazują na:

- niewystarczającą weryfikację uprawnień do ubezpieczenia emerytalno-rentowego w KRUS, jak również nieprzestrzeganie przez rolników obowiązku informowania KRUS o zmianie swojej sytuacji;
- możliwość poprawy stanu weryfikacji prawidłowości objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w KRUS poprzez zasięgnięcie informacji w innych instytucjach państwowych.

NIK zaleciła KRUS:

- podjęcie współpracy z właściwymi instytucjami publicznymi w celu wymiany informacji pozwalających weryfikować uprawnienia do objęcia ubezpieczeniem w KRUS,
- usprawnienie wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi PT, w celu wyeliminowania błędów w ewidencji osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym.

W kontrolowanym okresie KRUS prowadził działania ograniczające zatrudnienie oraz wydatki na zakup usług obcych i inwestycji informatycznych. Mimo to zatrudnienie i wydatki na obsługę wzrosły w stosunku do liczby ubezpieczonych osób. Zdaniem NIK, stwierdzone w trakcie kontroli zróżnicowanie wysokości jednostkowych kosztów wykonania zadań świadczy o konieczności i celowości kontynuowania działań zmierzających do obniżki kosztów zwłaszcza w jednostkach charakteryzujących się najwyższymi wydatkami. Uwagi i wnioski skierowane do skontrolowanych jednostek KRUS w tej kwestii dotyczyły w szczególności:

- zróżnicowania jednostkowych kosztów wykonania niektórych podobnych zadań oraz kosztów ich obsługi prowadzonej w OR;
- nieuwzględniania oszczędności w kosztach przy dokonywaniu wydatków inwestycyjnych w nieruchomościach oraz w systemy informatyczne;
- różnic w liczbie obsługiwanych osób przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w poszczególnych PT oraz w komórkach wykonujących podobne zadania.

W związku z tym NIK wniosowała do Prezesa KRUS m.in. o:

- wprowadzenie pomiaru obciążeń zadaniami dla podstawowych rodzajów komórek organizacyjnych OR i PT w celu dostosowania zatrudnienia do faktycznych potrzeb;
- przeanalizowanie różnic kosztów jednostkowych ponoszonych przez OR i rozważenie korygowania na tej podstawie ich planów finansowych;
- rozważenie podjęcia działań umożliwiających analizę kosztów PT;
- kontynuację działań obniżających koszty przekazywania świadczeń i korespondencji;
- uwzględnianie korzyści z ograniczenia kosztów najmu, jako podstawowego czynnika wyboru inwestycji w nieruchomościach.

Najwięcej wniosków pokontrolnych skierowanych do dyrektorów OR dotyczyło podjęcia lub kontynuowania działań restrukturyzacyjnych prowadzących do równomiernego obciążania pracą osób zatrudnionych w komórkach wykonujących podobne zadania.

## 3.1 Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i organizacyjne

### 3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne

Na tle państw europejskich o zbliżonym poziomie rozwoju Polska ma wysoki udział ludności aktywnej zawodowo w rolnictwie. Szczególnie duża różnica występuje między liczbą pracujących w rolnictwie, a znacznie niższym udziałem rolnictwa w wytwarzaniu wartości dodanej brutto<sup>3</sup>.

Spis rolny z 2010 r. zarejestrował 4.449,0 tys. użytkowników i członków ich rodzin, którzy w poprzedzających 12 miesiącach wykonywali prace w indywidualnych gospodarstwach rolnych, z tego 2.847,6 tys. pracowało wyłącznie w gospodarstwie rolnym<sup>4</sup>. Niska efektywność pracy w rolnictwie jest związana z dużą liczbą małych gospodarstw rolnych i występującym w nich nadmiernym zatrudnieniem. Spis GUS w 2010 r. wykazał o 22,4% mniej gospodarstw indywidualnych niż w spisie z 2002 r. Liczba indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzących działalność zmniejszyła się o 13,0%. Natomiast liczba płatników<sup>5</sup> KRUS na koniec roku 2002 r. i 2010 r. zmniejszyła się tylko o 5,3%. Pomiedzy spisami rolnymi GUS w 2002 r. i 2010 r. suma powierzchni ogólnej gospodarstw indywidualnych o wielkości do 1 ha zwiększyła się o 1,7%, natomiast powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się w tych gospodarstwach o 35,4%<sup>6</sup>. W rezultacie, w 2010 r. dla gospodarstw do 1 ha, powierzchnia użytków rolnych stanowiła 47,6% ich powierzchni ogółem, a w pozostałych przedziałach obszarowych gospodarstw wskaźnik ten wynosił od 77,3% do 93,4%.

Dane KRUS o liczbie i wielkości gospodarstw rolnych należących do płatników KRUS różnią się zasadniczo od danych o liczbie i wielkości gospodarstw rolnych zebranych przez GUS w spisie rolnym. Największa przewaga liczby gospodarstw w statystykach GUS, w stosunku do wykazywanych przez KRUS, występuje dla gospodarstw o obszarze do 1 ha i powyżej 50 ha. Pokazuje to tabela, w której porównano liczbę i strukturę obszarową gospodarstw w 2010 r. wykazanych przez KRUS i w spisie rolnym GUS.

Tabela nr 1

Liczba gospodarstw (w tysiącach)	Wielkość gospodarstw w hektarach przeliczeniowych							Ogółem
	0 – 1	1 – 5	5 – 10	10 – 20	20 – 50	Powyżej 50	Działy specjalne	
A. Płatnicy KRUS	194,2	512,8	213,0	128,6	52,3	12,0	5,3	1.118,2
B. Dane GUS	905,5	844,2	276,5	156,6	69,9	20,6	0,0	2.273,3
A : B (w %)	21,4	60,7	77,0	82,1	74,8	58,2		49,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i KRUS

Średnia powierzchnia użytków rolnych przypadających na jedno gospodarstwo wzrosła z 5,76 ha w 2002 r. do 6,85 ha w 2010 r., w tym w gospodarstwach indywidualnych z 5,10 ha do 6,04 ha. Struktura agrarna jest oceniana jako niekorzystna, a w wielu opracowaniach wskazywano na konieczność jej poprawy.

<sup>3</sup> Wartość dodana brutto – wartość produktów wytworzona przez jednostki rynkowe i nierynkowe pomniejszona o zużycie pośrednie poniesione w związku z jej wytworzeniem.

<sup>4</sup> *Charakterystyka gospodarstw rolnych*. Powszechny Spis Rolny 2010. Wyd. GUS, Warszawa 2012, s. 171.

<sup>5</sup> Bez osób, które nie nabyły prawa do emerytury lub renty oraz pobierających renty strukturalne.

<sup>6</sup> *Użytkowanie gruntów. Spis powszechny 2010*. Wyd. GUS, Warszawa 2011, s. 59.



W opracowaniu<sup>7</sup> uwzględniającym wstępne wyniki powszechnego spisu rolnego z 2010 roku, stwierdzono, że pożądany rozwój polskiego rolnictwa w perspektywie 2020 roku lub dłuższej wymaga zgromadzenia w trybie stabilnej dzierżawy lub kupna nie mniej niż 75% użytków rolnych w gospodarstwach rozwojowych. Obecnie posiadają one 42% użytków rolnych. Ponadto drobne rolnicze gospodarstwa rolne uzupełniające dochody rodzin wiejskich pochodzące spoza rolnictwa nie powinny zajmować w żadnym regionie więcej niż 25% użytków rolnych.

Na zlecenie MRiRW, IERiGŻ sporządził w 2009 r. ekspertyzę omawiającą rolę systemu ubezpieczenia emerytalnego rolników w kształtowaniu struktury obszarowej gospodarstw<sup>8</sup>. W podsumowaniu opracowania stwierdzono m.in., że poprawa struktury agrarnej polskich gospodarstw rolnych staje się działaniem priorytetowym, a przyspieszenie procesu koncentracji mogłoby spowodować intensyfikacja rynkowego obrotu ziemią. Według opracowania liczba gospodarstw powinna się zmniejszyć prawie o połowę, co w konsekwencji spowoduje, że średnia wielkość użytków rolnych gospodarstw indywidualnego powyżej 1 ha wyniesie 13 ha. Gospodarstwa konkurencyjne rynkowo powinny stanowić 25% ogółu, a ich średni areał winien wynosić około 50 ha użytków rolnych. W powyższym opracowaniu zaproponowano m.in. wykorzystanie zasad przyznawania i finansowania świadczeń emerytalno-rentowych do zwiększenia obrotu ziemią rolniczą, np. w przypadkach wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych niewynikających z wielkości płaconej składki, przejmowanie ziemi przez Agencję Nieruchomości Rolnych, która powinna decydować o przyszłych losach majątku produkcyjnego<sup>9</sup>.

### 3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno-prawne

Świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane rolnikom były przyznawane z dwóch podstawowych tytułów:

- w związku z opłacaniem składek ubezpieczeniowych, na podstawie przepisów obowiązujących od początku 1978 r., zastąpionych później przez obowiązującą nadal ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników (u.s.r.) z 1990 r.;
- od 1962 r. – na wniosek właściciela nieruchomości rolnej, przekazującego ponad 2 ha – przyznawano jemu i jego rodzinie zaopatrzenie emerytalne, w tym rentę i pomoc leczniczą, przy czym wysokość renty była uzależniona od wielkości przekazanego gospodarstwa; ostatnią z ustaw regulujących zasady systemu uchylono z dniem 1 stycznia 1983 r.

Początkowo działał jeden Fundusz Emerytalny Rolników, przekształcony w 1983 r. w Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, tworzony – na finansowanie świadczeń – z dotacji budżetu państwa i składek rolników. Jego dysponentem był ZUS, który ustalał prawo do świadczeń pieniężnych i realizował ich wypłatę. Urzędy gminne naliczały i ściągały składki oraz przyjmowały i kompletowały wnioski o świadczenia. W 1991 r. z powszechnego systemu ubezpieczeń wyodrębniono ubezpieczenia rolnicze, a do ich obsługi powołano KRUS, która przejęła część zadań realizowanych przez ZUS i urzędy gminne. Wyodrębniono dwa rodzaje ubezpieczenia społecznego rolników, różniące się sposobem finansowania:

<sup>7</sup> W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990–2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane*. Wyd. IERiGŻ, Warszawa 2011, s. 50.

<sup>8</sup> A. Sikorska, *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*. Wyd. IERiGŻ, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> J.w. s. 131.

- w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim wysokość wypłacanych przez KRUS świadczeń jest dostosowywana do poziomu składek, a mniejszym niż w ZUS składkom towarzyszą w KRUS niższe świadczenia chorobowe,
- w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym świadczenia są gwarantowane przez Państwo (art. 76 ust. 3 u.s.r.), a dotacja z budżetu uzupełnia składki i inne dochody.

W 1991 r. w miejsce jednego utworzono cztery odrębne fundusze z własnymi zasadami ich tworzenia oraz wydzielonymi zakresami finansowanych zadań.

**Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FSUSR)** tworzony ze składek rolników i przychodów z inwestowania zgromadzonego wcześniej majątku. Z FSUSR wypłacane są wszystkim świadczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Wydatki FSUSR są finansowane z odrębnej składki ubezpieczeniowej, której wysokość ustala Rada Rolników uwzględniając ewentualny niedobór środków funduszu. Składki i inne dochody FSUSR mają zapewniać pełne pokrycie wydatków FSUSR oraz odpisów na Fundusz Administracyjny oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji. Ze środków FSUSR można też pokrywać ewentualne niedobory tych funduszy. Konsekwencją nałożenia na FSUSR odpowiedzialności finansowej za niedobory Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji i związanego z tym przyznania FSUSR prawa zaciągania kredytu bankowego, u.s.r. było nadanie FSUSR osobowości prawnej, której nie posiadają inne fundusze KRUS.

**Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER)** finansowany z dotacji budżetu państwa (ok. 92% przychodów), składek rolników (poniżej 8%) i innych przychodów (poniżej 1%); fundusz ten finansuje przede wszystkim emerytury i renty oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne rolników. Wysokość składki ubezpieczeniowej i świadczeń jest ustalona ustawowo.

**Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR)** jest tworzony z odpisów od FSUSR (83-84%), dotacji z budżetu państwa (ok. 15%) i innych przychodów (ok. 1%). Z FPiR finansowane są głównie świadczenia rehabilitacyjne dla rolników, w tym prowadzenie własnych ośrodków rehabilitacji.

**Fundusz Administracyjny (FA)** jest tworzony z odpisów od FER (73-76%), refundacji przez ZUS kosztów obsługi świadczeń zbiegowych (10-11%), odpisu od FSUSR (ok. 10%), refundacji kosztów obsługi zadań zleconych z budżetu (ok. 5%), innych przychodów (ok. 1%). Z FA finansowana jest działalność KRUS.

**Fundusz Motywacyjny (FM)** jest tworzony z części odpisu z FSUSR na Fundusz Administracyjny. Działa od 1997 r. Środki FM są przeznaczane na dodatkowe premie dla pracowników KRUS. Wypłaty z FM są realizowane poza limitami wynikającymi z przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

### 3.2 Wyniki kontroli

#### 3.2.1. Funkcjonowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników

Podstawowe przychody i wydatki FER w latach 2007–2011 przedstawiały się następująco:

Tabela nr 2

	2007	2008	2009	2010	2011
	mln zł				
<b>Wydatki</b>	<b>15 460,3</b>	<b>16 793,8</b>	<b>17 046,4</b>	<b>16 575,4</b>	<b>16 498,5</b>
Emerytury rolne	10 585,5	10 909,1	11 200,4	11 388,0	10 899,6
Renty rolne	2 389,9	2 381,9	2 488,3	2 512,9	2 440,6
Pozostałe świadczenia <sup>10</sup>					595,9
Zasiłki pogrzebowe rolne	315,6	343,7	370,2	369,8	254,9
Składka na ubezpieczenie zdrowotne	1 784,5	2 758,8	2 571,9	1 859,1	1 862,0
Odpis na FA	375,0	380,0	411,0	442,0	442,0
Inne wydatki	9,9	20,4	4,6	3,7	3,5
<b>Przychody</b>	<b>15 942,1</b>	<b>16 185,3</b>	<b>17 064,0</b>	<b>16 347,7</b>	<b>16 567,4</b>
Dotacja z budżetu państwa	14 680,7	14 867,9	15 705,4	14 935,8	15 120,0
Składki (przypis)	1 189,5	1 224,7	1 299,5	1 356,4	1 387,9
Pozostałe przychody (przypis) <sup>11</sup>	32,6	43,4	38,6	41,1	51,0
Inne przychody <sup>12</sup>	39,4	49,3	20,5	14,5	8,5

W latach 2007–2011 udział dotacji budżetowej w przychodach FER zmniejszył się z 92,1% do 91,3%, a udział tej dotacji w wydatkach budżetu państwa z 5,8% do 5,0%<sup>13</sup>. Obok świadczeń emerytalno-rentowych dotacja budżetowa do FER obejmowała także refundację składek na ubezpieczenie zdrowotne. [str. 29]

Po reformie KRUS w 1990 r. liczba ubezpieczonych zmniejszała się do najniższego w ciągu ostatnich 20 lat poziomu 1.387.241 osób na koniec 1996 r. W kolejnym dziesięcioleciu, mimo okresowych wahań, wzrosła do 1.615.272 osób na koniec 2006 r. W ostatnich latach liczba ubezpieczonych KRUS stopniowo malała do 1.516.308 na koniec 2011 r. Zmiany metod spisowych GUS nie pozwalają porównać jak liczba ubezpieczonych zmieniała się w stosunku do liczby rolników.

Jako potencjalne przyczyny zmian liczby ubezpieczonych, poza zmniejszeniem się liczby rolników, wskazywano przede wszystkim:

<sup>10</sup> Pozostałe świadczenia zostały od 2011 r. wydzielone z wydatków na emerytury i renty rolne. Są to świadczenia finansowane przez KRUS, które wypłaca ZUS.

<sup>11</sup> W tej pozycji największe kwoty stanowią odsetki z tytułu zwłoki w opłacaniu składek oraz zwrot nienależnie pobranych świadczeń.

<sup>12</sup> Przychody z tytułu rozwiązania odpisów aktualizacyjnych należności.

<sup>13</sup> KRUS podaje wyższe dane obejmujące także dotacje na zadania zlecone.

- umożliwienie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie ubezpieczenia w KRUS,
- rejestrowanie się w KRUS rolników, którzy utracili pracę poza rolnictwem.

W 1997 r., kiedy wprowadzono możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie ubezpieczenia w KRUS, liczba ubezpieczonych przestała maleć. W latach 1996–2003 liczba ubezpieczonych wzrosła o 202.084, natomiast liczba zgłaszających prowadzenie działalności gospodarczej osiągnęła na koniec 2003 r. 114.783 osoby, co stanowiło 7,2% liczby ubezpieczonych. Nie jest możliwe ustalenie, ile spośród tych osób przystąpiło do KRUS głównie w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Kontrole NIK z tego okresu stwierdzały pojedyncze przypadki, w których osoby zgłaszały ubezpieczenie w KRUS za wcześniejszy okres płacąc zaległe składki i po zgłoszeniu do ubezpieczenia w KRUS kontynuowały poprzednio prowadzoną działalność gospodarczą. Zmiana przepisów spowodowała, że liczba prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na koniec 2004 r. była o 65.583 osób mniejsza niż na koniec 2003 r. W tym czasie liczba ubezpieczonych zmniejszyła się o 49.167 osób. Prawo prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej miało więc wpływ na liczbę ubezpieczonych w KRUS rzędu kilku procent. Na koniec 2011 r. osoby te stanowiły 5,2% liczby ubezpieczonych w KRUS.

Kontrole NIK w OR nie stwierdziły nieprawidłowości przy weryfikacji uprawnień do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez osoby, które zgłosiły jej podjęcie. Przepisy wprowadzone od 1 kwietnia 2009 r. zobowiązały urzędy gmin do przesyłania do ZUS i KRUS kopii składanych przez przedsiębiorców wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej lub zmianę dotychczasowego wpisu. W rezultacie KRUS uzyskał informacje o osobach, które korzystając z ubezpieczenia nie informowały KRUS o równoczesnym prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. W okresie około roku wykryto 1.729 osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników i jednocześnie prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które nie spełniały ustawowych warunków do kontynuowania ubezpieczenia w KRUS. W 205 przypadkach istniała przesłanka do wcześniejszej weryfikacji, ponieważ jednostki KRUS lub ZUS posiadały informacje wskazujące na podjęcie przez ubezpieczonego prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>14</sup>. W 460 sprawach wydano decyzje o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników z okresem powyżej 5 lat.

Ministerstwo Gospodarki powinno także przysyłać do KRUS – w celu weryfikacji we właściwych jednostkach organizacyjnych KRUS – elektroniczne wnioski o dokonanie wpisu do Rejestrów Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

W czterech gminach kontrola NIK potwierdziła, że w okresie od kwietnia 2009 r. do lipca 2010 r. wnioski o rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach rolniczego ubezpieczenia społecznego zostały skierowane do KRUS i tam zweryfikowane. Spośród osób zgłaszających wnioski 1,8% nie figurowało w ewidencji KRUS, a 5,4% nie było uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie ubezpieczenia w KRUS. Do 1 kwietnia 2009 r. urzędy gmin nie miały obowiązku przekazywania danych do KRUS, a wniosek nie zawierał informacji dotyczącej ubezpieczenia w KRUS. Nie pozwalało to, dla wcześniejszego okresu, ustalić, które z osób zgłaszających rozpoczęcie działalności gospodarczej prowadziły ją na podstawie ubezpieczenia w KRUS.

Po 2008 r., mimo wzrostu bezrobocia, liczba ubezpieczonych w KRUS nieznacznie zmniejszyła się. Dla danych dotyczących lat 1992-2011 korelacja między liczbami bezrobotnych i ubezpieczonych

<sup>14</sup> Odpowiedź z dnia 8 lipca 2010 r. podsekretarza stanu w MRiRW na interpelację poselską nr 16641.

w KRUS wynosiła 0,09, więc zależność prawie nie występowała<sup>15</sup>. Obowiązujące od początku 2005 r. przepisy<sup>16</sup> pozwalają uzyskać status bezrobotnego właścicielom użytków rolnych o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha. O statusie bezrobotnego decyduje samo posiadanie użytków rolnych, podczas gdy o ubezpieczeniu w KRUS także prowadzenie działalności rolniczej. Ustalany przez GUS dochód z 2 ha przeliczeniowych wynosił 3.816 zł w 2009 r. i 4.566 zł w 2010 r. Natomiast połowa minimalnego wynagrodzenia to 7.656 zł za 2009 r. i 7.902 zł za 2010 r. Graniczny dochód wykluczający uzyskanie statusu bezrobotnego był więc ok. 2 razy wyższy dla osób nieposiadających gospodarstwa rolnego. Może to sprzyjać dalszemu rozdrobnieniu gruntów, ponieważ osoby chcące skorzystać ze statusu bezrobotnego muszą zmniejszyć gospodarstwo poniżej 2 ha. W latach 2005–2011 liczba bezrobotnych, którzy zgłosili własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego wahała się od 33.755 w październiku 2008 r. do 58.287 w lutym 2005 r. Stanowiło to odpowiednio 4,5% i 5,6% bezrobotnych zamieszkałych na wsi. Brak danych ile osób rejestrowanych w urzędach pracy było ubezpieczonych w KRUS.

Analiza struktury ubezpieczonych w KRUS wg wielkości gospodarstw wskazuje, iż w ubezpieczeniu KRUS wzrastał przede wszystkim udział ubezpieczonych w gospodarstwach największych obszarowo. Rósł też szybko udział ubezpieczonych w gospodarstwach o powierzchni do 1 ha włącznie. Jednak statystyki KRUS wykazują osoby, które zaprzestały działalności rolniczej, w tym przede wszystkim otrzymujące renty strukturalne, które zachowały prawo posiadania do 0,5 ha. Osoby te w latach 2009–2011 stanowiły kolejno 27,4%, 27,7% i 29,4% ubezpieczonych w gospodarstwach do 1 ha. Wzrost liczby ubezpieczonych w KRUS w najmniejszych gospodarstwach wynikał w znacznej mierze z prowadzonej od 2002 r. polityki restrukturyzacji gospodarstw rolnych. W grupie ubezpieczonych na wniosek, czyli osób, które faktycznie zgłosiły w KRUS prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwach o powierzchni do 1 ha nastąpił wzrost. W pozostałych grupach udział ubezpieczonych zmniejszał się. W liczbach bezwzględnych szczególnie wyraźnie było to widać w grupach gospodarstw od 2 do 10 ha, gdzie było najwięcej ubezpieczonych i jednocześnie największy spadek ich liczby. Należy zauważyć, że najniższe były dochody gospodarstw domowych prowadzących produkcję w gospodarstwach rolnych o wielkości 5–10 ha oraz 10–20 ha.

Według danych GUS nakłady pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych wynosiły 4.261 tys. osób w 2002 r. i 4.449 tys. osób w 2010 r.<sup>17</sup> W KRUS było 1.559.534 ubezpieczonych w 2002 r. i 1.535.461 w 2010 r.

Zgodnie z przepisami osoby posiadające powyżej 1 ha użytków rolnych podlegają obowiązkowi ubezpieczenia w KRUS, chyba że podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu lub mają prawo do emerytury lub renty. Osoby posiadające mniejszy obszar mogą ubezpieczać się dobrowolnie na wniosek.

W tabeli porównano liczbę ubezpieczonych w KRUS i osób, które w spisie rolnym GUS wskazały, że pracują wyłącznie w gospodarstwie rolnym w 2010 r.

<sup>15</sup> W podanych w informacji pomiarach korelacji zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Przyjmuje on wartości od -1 (odwrotna zależność) do 1 (pełna proporcjonalna zależność).

<sup>16</sup> Art. 2 ust. 1 pkt. 2 lit d ustawy z dnia 14 grudnia 2004 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58 poz. 514, ze zm.), uchylonej z dniem 1 czerwca 2004 r. Obecnie obowiązuje art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 Nr 69, poz. 415, ze zm.).

<sup>17</sup> Członkowie rodziny bez pracy najmniej. W 2010 r. spis uwzględnił 220 tys. osób które nie mieszkały z użytkownikiem lub nie tworzyły z nim wspólnego gospodarstwa rolnego – por. *Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011 r., s. 61.

Tabela nr 3

Wielkość gospodarstw	Liczba osób ubezpieczonych w KRUS	Liczba osób pracujących wyłącznie w gospodarstwie według GUS	3-2	
			hap	%%
1	2	tys. osób	4	5
0 do 1	144,5*	640,7	496,2	343,39
1,01 do 2	284,2	450,3	166,1	58,44
2,01 do 5	388,3	707,1	318,8	82,10
5,01 do 10	312,1	511,9	199,8	64,02
10,01 do 20	205,3	331,9	126,6	61,67
20,01 do 50	91,8	162,4	70,6	76,91
powyżej 50	21,1	43,3	22,2	105,21
Działy specjalne	7,2	x	x	x
Suma	1454,5	2847,6	1400,3	96,27

\* W tabeli w przedziale wielkości do 1 hap uwzględniono dla KRUS wyłącznie 144.463 rolników ubezpieczonych na wniosek, ponieważ ta grupa deklarowała w KRUS prowadzenie działalności rolniczej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i KRUS

Rozbieżności pomiędzy danymi publikowanymi przez GUS i KRUS nie pozwalają oszacować, w jakiej części nadwyżka osób deklarujących pracę wyłącznie w swoich gospodarstwach nad liczbą ubezpieczonych w KRUS może dotyczyć osób unikających rolniczego ubezpieczenia społecznego. Między innymi dlatego, iż GUS obejmuje statystyką szerszy przedział wiekowy. Deklaracja pracy wyłącznie w gospodarstwie nie wyklucza też posiadania statusu emeryta lub ucznia.

Według spisu rolnego z 2010 r., na 4.450,0 tys. użytkowników i członków ich rodzin pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych, 474,1 tys. (10,6%) było w wieku 65 lat i więcej. W przeliczeniu na roczne jednostki pełnego zatrudnienia (tzw. AWU<sup>18</sup>) spośród 1.875,6 tys. AWU, 322,8 tys. AWU (17,2%) dotyczyło osób w wieku 65 lat i więcej. Wiek przechodzenia na emeryturę KRUS wynosi 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet oraz odpowiednio 60 i 55 lat<sup>19</sup>. Warunkiem przejścia na emeryturę KRUS jest zaprzestanie działalności rolniczej, poświadczane przekazaniem gospodarstwa rolnego. W założeniu ma to służyć wymianie pokoleniowej pracujących w rolnictwie. Dane GUS wskazują, że liczna grupa świadczeniobiorców KRUS może kontynuować pracę w rolnictwie, mimo iż zadeklarowała jej zaprzestanie.

Liczba świadczeniobiorców KRUS systematycznie się zmniejsza. W roku 1995 KRUS wypłacał świadczenia 2.049.177 osób, w 2011 było ich 1.326.638 – o 722.539 mniej niż w roku 1995. Miało to istotny wpływ na wysokość dopłat do świadczeń emerytalno-rentowych, a tym samym na wysokość dotacji do KRUS. Mniejszy wpływ na wielkość dotacji miał natomiast wzrost liczby

<sup>18</sup> AWU – ze względu na duży udział zatrudnienia sezonowego oraz w niepełnym wymiarze czasu pracy stosuje się przeliczenie nakładów pracy w rolnictwie na umowne jednostki AWU odpowiadające 2.120 godzinom przepracowanym w ciągu roku.

<sup>19</sup> Art. 19 u.s.r.

rolników płacących składki ubezpieczeniowe. W 2011 r. ubezpieczonych było o 14,7% więcej niż świadczeniobiorców<sup>20</sup>. Nie spowodowało to jednak istotnego zmniejszenia dotacji budżetowej ponieważ jej udział w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych był kilkunastokrotnie wyższy niż udział wpływów ze składek. Pomiędzy 2007 r., a 2011 r. przypis składek na FER zwiększył się o 16,68%, a udział przypisu składek w przychodach FER zwiększył się z 7,46% w 2007 r. do 8,38% w 2011 r.

### 3.2.2. Obsługa ubezpieczenia emerytalno-rentowego przez KRUS

#### 3.2.2.1. Obejmowanie ubezpieczeniem emerytalno-rentowym rolników

Kontrole NIK przeprowadzone w ośmiu OR wykazały, że obejmowanie przez KRUS ubezpieczeniem społecznym rolników następuje na podstawie dostarczonych przez rolników dokumentów o posiadaniu gruntów rolnych. Przyjmowano domniemanie, że właściciel lub zarejestrowany dzierżawca gruntów rolnych prowadzi na nich działalność rolniczą (art. 38 u.s.r.).

W rezultacie podstawą obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników jest w praktyce posiadanie gruntów, mimo że Sąd Najwyższy orzekł w uchwale<sup>21</sup>, że sama własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego pozostaje w zasadzie poza sferą stosunku ubezpieczenia społecznego rolników w sensie bezpośrednich przesłanek tego stosunku oraz, że właściciele gospodarstw rolnych mogą dowodzić, że nie prowadzą działalności rolniczej<sup>22</sup>.

Zgodnie z przepisami, ubezpieczeniem rolniczym obejmuje się rolników i pracujących z nimi domowników (art. 1 ust. 1 u.s.r.). Przez rolnika rozumie się osobę prowadzącą „osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym” (art. 6 pkt 1 u.s.r.). Działalnością rolniczą jest produkcja roślinna lub zwierzęca, w tym ogrodnicza, sadownicza, pszczelarska i rybna (art. 6 pkt 3 u.s.r.). Według tych definicji warunkiem ubezpieczenia w KRUS jest prowadzenie produkcji rolnej. Weryfikacja tego warunku następowała głównie podczas wizytacji gospodarstw, prowadzonych przy dochodzeniu zaległości w uiszczaniu składek, a więc jedynie w stosunku do ograniczonej i specyficznej grupy ubezpieczonych.

Stosownie do art. 37 ust. 1 u.s.r. rolnik, nie czekając na wezwanie, w ciągu 14 dni, obowiązany jest informować KRUS o okolicznościach mających wpływ na ubezpieczenie i o zmianach tych okoliczności. Wystąpiły przypadki nawet kilkunastoletnich opóźnień w realizacji przez rolników tego obowiązku. OR prawidłowo przeprowadzały postępowania wyjaśniające w przypadku wystąpienia wątpliwości co do prawa korzystania z ubezpieczenia w KRUS.

Rolnika lub domownika z gospodarstwa o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha obejmuje się ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, jeżeli podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu (art. 16 ust. 2 pkt 1 u.s.r.). Może to nastąpić, „jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania” (art. 7 ust. 2 u.s.r.). Faktyczna weryfikacja tego warunku ubezpieczenia wymaga oceny czy działalność rolnicza przynosi dochód.

<sup>20</sup> W prognozie sporządzonej w 2008 r. na potrzeby Ministerstwa Zdrowia przewidywano, że świadczeniobiorców będzie więcej od ubezpieczonych o 2,12% w 2010 r., 27,07% w 2020 r. i 48,45% w 2030 r. Prognoza zakłada przede wszystkim duży spadek liczby ubezpieczonych o 34,29% w latach 2010–2030.

<sup>21</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2004 r. (II UZP 5/04 - OSNP 2004 nr 22, poz. 389).

<sup>22</sup> Sąd Najwyższy orzekł, że przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, ustawowe domniemanie, że właściciel gruntów zaliczanych do użytków rolnych prowadzi działalność rolniczą, może być obalone odpowiednimi dowodami – Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2005 r. (OSNP 2006/19–20/310, M.P.Pr. 2006/3/161).

### 3.2.2.2. Weryfikacja poprawności obejmowania ubezpieczeniem w KRUS na podstawie informacji z innych instytucji państwowych

W ocenie NIK, w niewystarczającym stopniu korzystano z możliwości weryfikowania prawa do ubezpieczenia w KRUS przez zasięgnięcie informacji w innych państwowych jednostkach organizacyjnych.

NIK sprawdziła w KRUS poprawność opłacania składki zdrowotnej i obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników 579 osób, za które składka zdrowotna do NFZ była przekazywana za ten sam okres przez KRUS i ZUS<sup>23</sup>.

KRUS powinien opłacać składkę zdrowotną jedynie za osoby, które nie mają innego tytułu do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego<sup>24</sup>. Składka zdrowotna powinna być płacona tylko z jednego tytułu w 482 (83,3%) spośród 579 potwierdzonych przypadków jednoczesnego jej wpływu z ZUS i KRUS<sup>25</sup>.

Zasadność ubezpieczenia w KRUS skontrolowano poprzez sprawdzenie kodów zgłoszenia ich do ubezpieczenia w ZUS. Ustalono, że 448 (77,4%) osób z grupy kontrolnej było zarejestrowanych jako: pracownicy i osoby wykonujące umowę agencyjną lub umowę o świadczenie usług, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz emeryci lub renciści<sup>26</sup>. Wskazywało to na łączenie ubezpieczenia społecznego w KRUS i w ZUS, naruszające art. 16 ust 3 u.s.r., zgodnie z którym ubezpieczeniem w KRUS nie obejmuje się osób podlegających innemu ubezpieczeniu społecznemu lub mających prawo do emerytury lub renty. Za 29 osób składka zdrowotna była finansowana z budżetu zarówno przez ZUS i KRUS, mimo że powinna być opłacana tylko z tego tytułu, który powstał wcześniej<sup>27</sup>. W pozostałych 131 przypadkach tytuły ubezpieczenia w ZUS i KRUS nie wskazywały naruszenia przepisów zabraniających łączenia ubezpieczeń społecznych.

Zasadność 86 przypadków jednoczesnego przekazywania składki zdrowotnej przez ZUS i KRUS zweryfikowano w trakcie kontroli NIK w jednostkach terenowych. Ustalono, że w 27 przypadkach (31,4% kontrolowanych) odprowadzanie składek zdrowotnych do NFZ wynikało z błędów OR. W większości tych przypadków (26 na 27) odprowadzano składkę zdrowotną za osoby wcześniej wyłączone przez OR KRUS z ubezpieczenia społecznego rolników. Najczęstszą przyczyną stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości było nieprzekazywanie informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednostek terenowych. NIK negatywnie oceniła odprowadzanie przez KRUS składek zdrowotnych za osoby wyłączone z ubezpieczenia społecznego rolników.

<sup>23</sup> NIK wytypowała tych ubezpieczonych na podstawie danych NFZ o jednoczesnym wpływie składki zdrowotnej z KRUS i ZUS, w okresie od sierpnia do grudnia 2010 r. włącznie. NIK wskazała NFZ do sprawdzenia 15 par tytułów KRUS i ZUS, za które jednocześnie odprowadzano składkę zdrowotną. Stwierdzono, że składkę z tych tytułów opłacono za 93.420 osób w tym za 67.441 osób wielokrotnie. Do dalszej kontroli skierowano grupę 701 osób z dużą liczbą wielokrotnego opłacenia składki, z tego dla 579 osób potwierdzono w KRUS i ZUS jednoczesne opłacanie składek zdrowotnych.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 82 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164 poz. 1027, ze zm.).

<sup>25</sup> Obok 448 osób, dotyczyło to 34 przypadków przekazywania za pośrednictwem ZUS składki zdrowotnej ze środków budżetowych za osoby bezrobotne niepobierające zasiłku lub stypendium. Spośród nich, 29 osób było ubezpieczonych w KRUS jako rolnicy, za których składka jest opłacana z budżetu, a pięciu osobom KRUS potrącał składkę ze świadczeń emerytalno-rentowych.

<sup>26</sup> Dotyczyło to 298 tytułów ubezpieczenia w ZUS pracowników i jednocześnie osób wykonujących umowę agencyjną lub umowę o świadczenie usług, 167 tytułów ubezpieczenia w ZUS pozarolniczej działalności gospodarczej i 20 emerytów lub rencistów ZUS. Z tego wyłączono 30 tytułów ubezpieczenia w ZUS powtarzających się u tych samych osób i 7 emerytów KRUS, którzy mogli wykonywać dodatkowe zajęcia.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 82 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.



W pozostałych 59 przypadkach (68,6%) KRUS nie posiadała informacji o opłacaniu przez ubezpieczonego składek na ZUS, mimo że ubezpieczony ma obowiązek poinformować płatnika składek zdrowotnych finansowanych z budżetu państwa o ich opłacaniu z innego tytułu<sup>28</sup>. Dotyczy to również przypadków wyłączenia przez KRUS z ubezpieczenia społecznego rolników osób, które przystąpiły do niego na własny wniosek<sup>29</sup>.

ARiMR przekazała NIK numery PESEL posiadaczy gospodarstw, którzy zgłosili wnioski o dopłaty bezpośrednio, lecz u których kontrole ARiMR na całym obszarze stwierdziły brak prawidłowej kultury rolnej i związane z tym niespełnianie minimalnych norm przyznania dopłat (płatności obszarowych). Wskazywało to, że właściciele tych gospodarstw nie prowadzili produkcji rolnej, co było warunkiem ubezpieczenia w KRUS. W 2008 roku osób takich było 1.773. Z grupy tej wybrano losowo 238 osób. Stwierdzono, że 67 (28,2%) z nich było ubezpieczonych w KRUS, a 49 (20,6%) zostało wcześniej wyrejestrowanych z ubezpieczenia. Za 2009 r. ARiMR nie prowadziła takiej ewidencji. W 2010 r., spośród 159 osób wskazanych przez ARiMR, 31 osób (19,5%) korzystało z ubezpieczenia w KRUS, a 40 osób (25,2%) zostało wcześniej z niego wyrejestrowanych.

Jednym z celów zatwierdzonej w 2008 r. Strategii KRUS na lata 2008–2015 było ustanowienie zautomatyzowanej wymiany danych z ARiMR i organami ewidencji gruntów, w celu aktualizacji danych o użytkowanej powierzchni gruntów oraz z ZUS i urzędami skarbowymi w zakresie podlegania ubezpieczeniu. Kontrola NIK stwierdziła, że KRUS zasięga informacji w tych instytucjach jedynie w pojedynczych sprawach, gdy wątpliwości budzi analiza posiadanych dokumentów<sup>30</sup>. Ustalenia NIK wskazują, że celowe jest – zgodnie z zamierzeniami z 2008 roku – prowadzenie stałej wymiany informacji z właściwymi instytucjami publicznymi.

### 3.2.2.3. Finansowanie prowadzonej przez KRUS obsługi ubezpieczenia

#### Wydatki i przychody Funduszu Administracyjnego

**1.** Obsługa ubezpieczenia społecznego rolników jest finansowana ze środków FA. W latach objętych kontrolą wydatki FA<sup>31</sup> wyniosły od 516.126,5 tys. zł w 2008 r. do 586.236,7 tys. zł w 2010 r. W 2011 r. wydatki FA wyniosły 581.718 tys. zł i były o 10,4% wyższe niż w 2008 r.

Największy wzrost wydatków FA (o 52.094,9 tys. zł, tj. o 10,1%) miał miejsce w 2009 r. i wynikał z przewidzianego w ustawie budżetowej zwiększenia o 66.152,0 tys. zł, tj. 28,2% wynagrodzeń pracowniczych z pochodnymi<sup>32</sup>, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków pozapłacowych. W 2011 r. wydatki FA zmniejszyły się (w porównaniu z rokiem 2010) o 16.206,5 tys. zł, (o 2,8%) dzięki zmniejszeniu wydatków na inwestycje w nieruchomościach oraz na usługi obce – głównie informatyczne.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 82 ust. 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

<sup>29</sup> Art. 66 ust. 1 pkt 34 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych stanowi, że obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają (...) rolnicy i ich domownicy, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników (...), niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego na podstawie pkt 1-33 i 35.

<sup>30</sup> Ponadto KRUS weryfikuje elektroniczne wnioski o wpis przesyłane z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej utworzonej przez Ministerstwo Gospodarki.

<sup>31</sup> Wydatki bieżące i inwestycyjne bez amortyzacji, według sprawozdań Rb 33.

<sup>32</sup> Wynagrodzenia osobowe pracowników, dodatkowe wynagrodzenia roczne, składki na ubezpieczenia społeczne (paragrafy 4010, 4040 i 4110).

W przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę i ubezpieczonego, wydatki FA wzrosły ze 170,33 zł w 1998 r. do 200,51 zł na osobę w 2011 r., czyli o 17,7%<sup>33</sup>. Po wyeliminowaniu wpływu inflacji na wydatki FA na jedną osobę objętą obsługą wzrosły o 6,3%. W latach 2008–2011 wydatki FA stanowiły od 3,7% do 4,0% podstawowych świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia rolniczego<sup>34</sup> oraz od 3,3 do 3,5% sumy wypłaconych świadczeń i zbieranych składek<sup>35</sup>.

Wzrost wydatków na obsługę w stosunku do realizowanych świadczeń i składek wynikał przede wszystkim z tego, że w latach 2008–2011 wydatki FA wzrosły o 10,07 punktu procentowego więcej niż emerytury i renty rolne, stanowiące przeszło 70% wypłacanych świadczeń. Wiązało to się przede wszystkim ze zmniejszeniem liczby świadczeniobiorców KRUS o 8,87%. Liczba ubezpieczonych zmalała o 3,69%. Zmiany zakresu realizowanych zadań miały mniejsze znaczenie. Zaprzestano wypłaty rent strukturalnych, a w 2011 r. nie dokonywano wymiaru składki zdrowotnej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej. Zwiększenie zadań wynikało m.in. z: koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej, wymiaru zróżnicowanej składki od największych gospodarstw, szczegółowego rozliczania terminów ubezpieczenia, zmian w sprawozdawczości i planowaniu. Przejściowo zakres zadań zwiększyła reorganizacja KRUS, przeprowadzona głównie w 2008 r. i programy pomocy dla rolników związane z kłeskami żywiołowymi.

**2.** W przychodach FA zwiększał się systematycznie udział odpisów z FER – z 73,3% w 2008 r. do 76,0% w 2011 r. oraz odpisów z FSUSR – z 9,6% w 2008 r. do 10,1% w 2011 r. Zmniejszył się natomiast – z 10,7% w 2008 r. do 9,1% w 2011 r. – udział przychodów z tytułu zwrotu przez ZUS kosztów obsługi świadczeń realizowanych w jego zastępstwie, ale kwota ta malała dopiero od 2010 r. Zmalał również (z 5,3% w 2008 r. do 3,6% w 2011 r.) udział w przychodach FA refundacji kosztów obsługi zadań i świadczeń zleconych przez państwo.

FA nie prowadzi oddzielnej ewidencji kosztów zadań wykonywanych na rzecz FSUSR, FER i pozostałych funduszy KRUS. Nie ma więc możliwości stwierdzenia, czy ponoszone przez fundusze KRUS wydatki na rzecz FA odpowiadają rzeczywistym kosztom obsługi tych funduszy.

### Zatrudnienie i wynagrodzenia

**1.** W latach 2008–2011 wynagrodzenia osobowe pracowników (z pochodnymi<sup>36</sup> i nagrodami z FM), wzrosły o 24,6% – z 262.535,9 tys. zł do 326.977,3 tys. zł. Udział wynagrodzeń w wydatkach FA wzrósł z 50,9% w 2008 r. do 57,4% w 2011 r.

Na wynagrodzenia bezosobowe przeznaczano w latach 2008–2011 ok. 20,5 – 21,0 mln zł rocznie. Związane one były przede wszystkim z umowami zawieranymi przez KRUS na prowadzenie orzecznictwa lekarskiego. Łączny udział wynagrodzeń bezosobowych i osobowych w kosztach FA wyniósł 54,8% w 2008 r. i 61,0% w 2011 r.

Przeciętne zatrudnienie w KRUS zmniejszono o 2,8% – z 6.241,9 etatów w 2008 r. do 6.065,1 etatów w 2011 r., czyli o 176,8 etatu. W jednostkach terenowych zatrudnienie zmniejszono o 189,7 etatu

<sup>33</sup> Przeliczając liczbę ubezpieczonych i świadczeniobiorców według zasad etatyzacji stosowanej w KRUS, wydatki FA wzrosły o 19,8%.

<sup>34</sup> Koszty FA i FM porównano do sumy wydatków na: emerytury i renty rolne, zasiłki pogrzebowe, rehabilitację leczniczą i prewencję wypadkową, zasiłki i świadczenia z FSUSR.

<sup>35</sup> Uwzględniono przypis składek na FSUSR i FER. Przy uwzględnieniu tzw. świadczeń zbiegowych, wypłacanych przez KRUS za ZUS, wskaźniki wyniosą odpowiednio: 2,91%, 3,10%, 3,15% i 3,06%.

<sup>36</sup> Wynagrodzenia osobowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy.

(o 3,2%), natomiast w centrali KRUS zatrudnienie wzrosło o 12,9 etatu (o 6,0%). W rezultacie przeciętne miesięczne wynagrodzenie<sup>37</sup> na etat wzrosło o 33,9% – z 2.735,5 zł w 2008 r. do 3.661,8 zł w 2011 r. W centrali KRUS przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 20,3% – z 5 286,5 zł do 6.358,2 zł, natomiast w jednostkach terenowych o 34,5% – z 2.644,5 zł do 3.555,5 zł.

W 2010 r. rozpiętość średnich wynagrodzeń w OR wynosiła 10,1% – od 3.367,0 zł w OR w Poznaniu do 3.707,1 zł w OR w Warszawie. Według złożonych NIK wyjaśnień, wprowadzając nową strukturę organizacyjną w KRUS, ujednotaczono stawkę na etat kalkulacyjny w obrębie poszczególnych województw, starając się, w ramach posiadanych środków, dostosować stawki w OR do wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poszczególnych województwach.

Z danych o wynagrodzeniach w poszczególnych OR wynika, że celu tego nie osiągnięto. W 2010 r. przeciętne wynagrodzenie w poszczególnych OR, w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej odpowiadających im województw, wahało się od 83,9% w OR w Warszawie do 121,6% w OR w Zielonej Górze. W kwotach bezwzględnych wynagrodzenie w OR w Warszawie było wyższe o 1,0% niż w Zielonej Górze. Zdaniem NIK duży wzrost funduszu wynagrodzeń w 2009 r. pozwalał lepiej dostosować poziom wynagrodzeń w OR do lokalnych warunków.

**2.** NIK pozytywnie ocenia dostosowywanie zatrudnienia w OR do zakresu realizowanych zadań, zauważa jednak, że liczba świadczeniobiorców i ubezpieczonych maleje w ostatnich latach szybciej, niż liczba obsługujących ich pracowników.

W 2009 r. w KRUS wprowadzono, zatwierdzone w czerwcu 2008 r., zasady dostosowywania zatrudnienia w OR do realizowanych przez nie zadań<sup>38</sup>. Podstawowymi kryteriami ustalenia limitów zatrudnienia były liczby świadczeniobiorców i ubezpieczonych<sup>39</sup>. Według tej zasady rozdzielono 5.831 etatów, a dodatkowe 75 etatów przydzielono na wybrane zadania realizowane przez niektóre OR. Dostosowanie zatrudnienia do ustalonych limitów miało nastąpić do 1 stycznia 2011 r. Cel ten został zrealizowany – na koniec 2010 r. zatrudnienie wyniosło 5.895 etatów i było o 11 etatów mniejsze od przyjętego limitu. Dalsze zmiany zatrudnienia następowały w 2011 r. Ostatecznie zatrudnienie w OR zmniejszyło się z 6.027 etatów w 2008 r. do 5.848 etatów w I połowie 2011 r.

Ustalając limity zatrudnienia KRUS nie uwzględnił zmniejszającej się od wielu lat liczby obsługiwanych osób. Gdyby przyjęte w 2008 roku zasady zastosować do danych o liczbie świadczeniobiorców i ubezpieczonych z połowy 2011 r., to limit zatrudnienia w OR zostałby ustalony na 5.599 etatów, w tym 5.524 rozdzielone według zasad etatyzacji i 75 na dodatkowe zadania. Byłoby to o 307 etatów mniej niż limit obowiązujący na dzień 1 stycznia 2011 r. i o 249 etatów mniej od przeciętnego zatrudnienia w I połowie 2011 r. Zdaniem NIK malejąca liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców powinna być przez KRUS wzięta pod uwagę przy wyznaczaniu limitów zatrudnienia, ponieważ tendencja ta utrzymuje się od wielu lat i dotyczy przede wszystkim świadczeniobiorców, których przewidywaną liczbę KRUS może oszacować.

<sup>37</sup> Wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne.

<sup>38</sup> Była to m.in. realizacja wniosku NIK z kontroli wykonania budżetu za 2007 r. o dostosowanie zatrudnienia w komórkach merytorycznych w jednostkach terenowych do wielkości wykonywanych przez nie zadań.

<sup>39</sup> Ww. sumy korygowano współczynnikami uwzględniającymi: większe zapotrzebowanie na etaty w mniejszych oddziałach, większą pracochłonność świadczeń wypłacanych przez KRUS jednocześnie ze świadczeniami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, mniejszą pracochłonność obsługi ubezpieczonych na własny wniosek.

Limity zatrudnienia przyjęte w 2009 r. dopuszczały zwiększenie zatrudnienia w siedmiu OR<sup>40</sup>. O zakresie wykorzystania limitu decydowali dyrektorzy OR. W ocenie NIK, przyznawanie dodatkowych etatów oddziałom, którym do realizacji zadań wystarczała dotychczasowa ich liczba, było niecelowe. Z wyjaśnień Prezesa KRUS wynika, że ustalenie nowego stanu zatrudnienia, wynikającego ze zmiany liczby ubezpieczonych i świadczeniobiorców, nastąpi w 2012 r.

**3.** W ramach limitów etatów przyznanych poszczególnym OR, ich dyrektorzy samodzielnie ustalali zatrudnienie w PT i komórkach organizacyjnych. Według przekazanych NIK wyjaśnień, przy podziale etatów kierowali się oni przede wszystkim liczbą ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Mimo to, kontrole NIK stwierdziły istotne różnice w liczbie obsługiwanych osób przypadających na etat w poszczególnych PT.

Według danych Centrali KRUS w dniu 30 czerwca 2011 r., spośród PT zatrudniających od 20 do 25 pracowników, liczba ubezpieczonych na etat wahała się od 389 w PT w Lubartowie do 593 w PT w Busku Zdroju. W obu PT zatrudnienie wynosiło 22 etaty. Porównując PT o różnej wielkości należące do OR w Krakowie stwierdzono, że w PT w Wolbromiu na każdy z 10 etatów przypadało 304 ubezpieczonych, a w PT w Nowym Targu przy 27 etatach na każdy przypadało 654 ubezpieczonych<sup>41</sup>. NIK pominęła w porównaniach placówki prowadzące rozszerzony zakres działalności oraz najmniejsze PT, które według KRUS musiały zachować minimalną obsadę 5 pracowników, nawet przy małej liczbie obsługiwanych osób.

Kontrole NIK przeprowadzone bezpośrednio w ośmiu OR, w większości z nich stwierdziły istotne różnice obciążenia – w przeliczeniu na jednego pracownika – zadaniami komórek wykonujących w poszczególnych PT podobne zadania. Dotyczyło to w szczególności komórek ubezpieczeń i świadczeń, zatrudniających największe grupy pracowników. Potwierdziło się też zróżnicowanie obciążenia zadaniami w PT wskazanych w Centrali KRUS. W 2010 r. liczba ubezpieczonych przypadających na etat w komórkach ich obsługi wyniosła w PT w Lubartowie - 580, a w PT w Busku Zdroju – 913. PT należały do OR w Lublinie i OR w Kielcach. Na terenie tych OR największe różnice obciążenia zadaniami w komórkach ubezpieczeń kontrole NIK stwierdziły pomiędzy PT w Bełżycach - 515, a PT w Końskich – 948. Dla OR w Krakowie, kontrola NIK stwierdziła m.in., że liczba ubezpieczonych przypadających na etat w komórkach ich obsługi wyniosła w 2010 r. 454 w PT w Wolbromiu, 1061 w PT w Nowym Targu i 1449 w PT w Zakopanem.

W połowie z kontrolowanych OR, NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące zmniejszenia różnic w obciążeniach zadaniami.

Zdaniem NIK stwierdzone różnice wskazują, że w komórkach najmniej obciążonych zadaniami mogą występować rezerwy zatrudnienia. Ich ujawnienie wymaga zwiększenia nadzoru nad funkcjonowaniem PT i dostosowania do tego zakresu informacji gromadzonych w Centrali KRUS.

**4.** W OR w Warszawie, Łodzi i Krakowie kontrole NIK stwierdziły przypadki, że w komórkach wykonujących ten sam rodzaj obsługi większym obciążeniom zadaniami towarzyszyło niższe średnie wynagrodzenie. Wynikające z tego różnice jednostkowych kosztów wykonania zadań na terenie tych samych OR wynosiły w komórkach ds. świadczeń od 31% do 39%, a w komórkach ds. ubezpieczeń od 38% do 95%. Największe różnice między PT stwierdzono na terenie OR w Łodzi. Dyrektor tego

<sup>40</sup> Dla OR w: Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu i Rzeszowie przyjęta etatyżacja przewidywała łącznie 120 etatów więcej niż przeciętne zatrudnienie w tych OR w 2009 r.

<sup>41</sup> Obliczając te wskaźniki, liczbę ubezpieczonych na wniosek zmniejszono o 25%, zgodnie z przyjętymi w KRUS zasadami etatyżacji.

OR wyjaśnił, że jest to wynik reorganizacji KRUS z 2008 r., a prowadzone działania pozwolą w 2013 r. dostosować wynagrodzenia do obciążenia pracą na porównywalnych stanowiskach pracy.

**5.** W KRUS są tworzone dwa odrębne fundusze nagród:

- fundusz w wysokości 3% wypłaconych wynagrodzeń, tworzony samodzielnie przez każdy OR i pozostający w jego dyspozycji,
- Fundusz Motywacyjny w ramach odpisu na Fundusz Administracyjny, naliczanego z Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników – funduszem tym dysponuje Prezes KRUS w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Rolników na podstawie uchwalanych przez nią regulaminów.

Nagrody z obu systemów są uznaniowe i są wypłacane co kwartał. Wypłaty z FM są realizowane poza limitami wynikającymi z przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W 2008 r. wypłaty z FM stanowiły 11,4% całkowitej kwoty wynagrodzeń osobowych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W kolejnych latach wypłaty z FM były mniejsze, stanowiąc w 2009 r. 6,4% wynagrodzeń osobowych i „trzynastki”, a w latach 2010 i 2011 – 6% tej kwoty.

W OR w Łodzi kontrola NIK stwierdziła wieloletnie opóźnienie realizacji obowiązku wprowadzenia regulaminu podziału funduszu nagród i zasad ich przyznawania pracownikom. W pozostałych OR nie stwierdzono naruszeń przepisów obowiązujących przy wypłacaniu nagród.

### Usługi obce

**1.** Usługi świadczone przez podmioty zewnętrzne były największą, po wynagrodzeniach, pozycją kosztów KRUS. W latach 2008–2011 koszty pozostałych usług wyniosły kolejno: 158.018,4 tys. zł, 156.409,8 tys. zł, 154.315,2 tys. zł i 146.182,9 tys. zł. Stanowiło to 30,6% wydatków FA w 2008 r. i 25,6% w 2011 r. Osobno ewidencjonowano m.in. usługi najmu nieruchomości i telekomunikacyjne.

**2.** Największe koszty ponoszono na usługi pocztowe i bankowe związane z przekazywaniem świadczeń oraz korespondencją z ubezpieczonymi i świadczeniobiorcami.

Koszty usług pocztowych zmniejszyły się o 9,4%, z 65.422,9 tys. zł w 2008 r. do 59.303,0 tys. zł w 2011 r., a bankowych o 53,6% z 19.429,7 tys. zł w 2008 r. do 9.017,0 tys. zł w 2011 r. Zmniejszenie sumy kosztów usług pocztowych i bankowych wynikało ze zmniejszenia liczby obsługiwanych osób o 6,2% oraz jednostkowych kosztów usług o 14,2%.

Kontrola NIK stwierdziła duże różnice kosztów jednostkowych pomiędzy poszczególnymi OR. W 2009 r. najwyższe koszty usług pocztowych i bankowych na obsługiwaną osobę w wysokości 32,82 zł poniósł OR w Koszalinie, a najniższe w wysokości 20,30 zł OR w Rzeszowie. W 2010 r. różnica ta zwiększyła się odpowiednio do 33,70 zł i 19,69 zł. Natomiast średni koszt na osobę wyniósł 25,30 zł w 2009 r. i 25,05 zł w 2010 r. W latach 2009–2010 r. największa obniżka (o 9,9%) nastąpiła w OR w Bydgoszczy. Było to związane z pozyskiwaniem od świadczeniobiorców informacji o posiadanych rachunkach bankowych i zwiększeniem zakresu wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych za pośrednictwem kont osobistych. W OR w Opolu koszty jednostkowe obniżono o 7,1% w wyniku zawarcia umów z bankiem na dostarczanie świadczeń do rąk świadczeniobiorców.

Przy wypłacie świadczeń emerytalno-rentowych, znacznie droższe od przelewów bankowych, przekazy pocztowe stanowiły 51,5% w 2009 r., 52,1% w 2010 r. i 50,4% w pierwszym półroczu 2011 r. KRUS nie korzystał z przewidzianej w art. 82 u.s.r., możliwości ustanawiania dla rolników premii za zgodę na pobór składki lub wypłatę świadczenia w sposób prowadzący do obniżenia kosztów tych operacji. Przepis ten zobowiązuje KRUS do podejmowania działań na rzecz obniżania kosztów

poboru składek oraz wypłaty świadczeń. Działania te polegały głównie na występowaniu do osób składających pierwszorazowe wnioski o emerytury i renty rolnicze, o podawanie numeru rachunku bankowego.

Zdaniem NIK, duże różnice jednostkowych kosztów obsługi pocztowej i bankowej świadczą o możliwości uzyskania oszczędności przez zachęcanie świadczeniobiorców do korzystania z kont bankowych oraz promowanie najlepszych praktyk stosowanych w poszczególnych OR.

**3.** Koszty usług informatycznych w latach 2008–2011 wyniosły kolejno 28.452,5 tys. zł, 33.254,0 tys. zł, 34.567,2 tys. zł i 27.676,2 tys. zł<sup>42</sup>. Największe koszty ponoszono na system obsługi wypłaty rent i emerytur (Farmer). Wyniosły one w 2010 r. 19.132,9 tys. zł i wzrosły w stosunku do 2008 r. o 16,1%, jednak ich udział w ogólnej kwocie usług informatycznych zmalał z 57,9% do 55,4%.

Zwiększyły się przede wszystkim koszty funkcjonowania i modyfikacji systemów obsługi ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników (Kachna, Krusnal i Krusnal-C), które wyniosły w 2008 r. 5.650,1 tys. zł, a w 2010 r. 9.948,6 tys. zł, tj. o 76,1% więcej. Większość tych kosztów stanowiły modyfikacje systemów wynikające głównie ze zmian przepisów prawa, na które przeznaczono odpowiednio 4.348,4 tys. zł i 6.581,4 tys. zł. Koszt modyfikacji systemów był ustalony w umowach z 2009 r. i z 2010 r., które zawarto w trybie zamówienia z wolnej ręki według stawki poprzednio obowiązującej w umowie z 2005 r., chociaż KRUS usiłował wynegocjować zmniejszenie liczby roboczogodzin i obniżenie ceny za modyfikacje realizowane w ramach tych umów. Dopiero umowa z 2010 r., zawarta w trybie przetargu nieograniczonego zmniejszyła cenę roboczogodziny modyfikacji ze 198 zł netto na 110 zł netto. Ponadto wypracowano jednolite zasady wyceny modyfikacji. NIK pozytywnie ocenia te działania KRUS.

**4.** Na potrzebę usprawnienia działania systemów informatycznych KRUS wskazywano m.in. w Strategii informatyki i telekomunikacji z 2004 r. oraz w raporcie Banku Światowego z 2005 r. Realizując przyjęte założenia, utworzono w KRUS Biuro Informatyki oraz połączono placówki terenowe siecią WAN. Większość działań w zakresie modernizacji rozwiązań informatycznych podjęto w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW), finansowanego w 90% ze środków pożyczki Banku Światowego (BŚ). Umowę z BŚ na finansowanie PPWOW podpisano 7 kwietnia 2006 r. Podstawą realizacji zadań była umowa pomiędzy KRUS a MPiPS, zawarta we wrześniu 2006 r. oraz przygotowany przez Ministerstwo i zatwierdzony przez BŚ podręcznik operacyjny. Kontrola NIK stwierdziła opóźnienia realizacji projektów informatycznych, wynikające m.in. z: otrzymania podręcznika operacyjnego dopiero w grudniu 2007 r. Plan zamówień określający zakres zadań do realizacji został zatwierdzony przez BŚ dopiero w październiku 2007 r.

Ze środków PPWOW przeznaczonych na reformę administracyjną KRUS finansowano m.in. wdrożenie systemów: automatyzacji pracy (Workflow) oraz wsparcia zarządzania KRUS (MSS) obejmującego moduł finansowo-księgowy. W przyjętej w 2008 r. *Strategii KRUS na lata 2008–2015* wskazano m.in. potrzebę budowy Zintegrowanego Systemu Informatycznego (ZSI) wspomagającego realizację zadań KRUS oraz przygotowanie docelowej koncepcji administrowania i eksploatacji systemów informatycznych. W ramach realizacji PPWOW przygotowano m.in. koncepcję ZSI oraz *Strategię Informatyzacji KRUS na lata 2010–2015*.

<sup>42</sup> Pozycja ta nie obejmuje wszystkich kosztów obsługi informatycznej, które KRUS ewidencjonuje, także na innych kontaktach analitycznych, w tym m.in. koszty usług operatorskich sieci WAN.

Kontrola NIK wykazała, że produkty przedstawiane przez wykonawcę MSS nie spełniały wymagań KRUS, co powodowało długotrwały proces konsultacji i uzgodnień, a tym samym przyczyniło się do opóźnień w realizacji całego zadania. Według umowy kary za tydzień opóźnienia wynoszą 0,5% ceny umownej lub jej odpowiedniej części i nie mogą łącznie przekroczyć 10% wartości kontraktu. Do zakończenia kontroli wykonawca zapłacił 10,6 tys. zł kar umownych za opóźnienia. NIK zwraca uwagę, że opóźnienia powodujące konieczność zawarcia aneksu i przesunięcia terminu realizacji umowy wystąpiły, pomimo wsparcia ze strony konsultantów w zakresie przygotowania dokumentacji technicznej oraz prowadzonego postępowania, a później wsparcia przy wdrażaniu projektu. Zgodnie z wymaganiami BŚ, zawarcie umowy na MSS poprzedziła umowa o przygotowanie technicznej dokumentacji przetargowej w języku angielskim oraz umowa o nadzór nad realizowanymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. Zadania te zlecono zewnętrznym wykonawcom odpowiednio za 408,8 tys. zł i 592,0 tys. zł<sup>43</sup>.

Kontrola NIK stwierdziła opóźnienia w realizacji umowy na wdrożenie systemu MSS. Uaktualniony (za zgodą BŚ) harmonogram wdrażania umowy przesunął termin realizacji zadania z grudnia 2011 r. na styczeń 2013 r., ze wskazaniem, iż Bank Światowy będzie finansował tylko etapy odebrane do 30 grudnia 2011 r.<sup>44</sup>.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez KRUS modernizacji systemów informatycznych, zwracając jednak uwagę, że jedną z podstaw wyboru tych inwestycji powinna być uprzednia analiza przewidywanych korzyści w zakresie jakości i kosztów obsługi ubezpieczeniowej. W KRUS takich analiz w nie przeprowadzono. Tymczasem w raporcie Banku Światowego sporządzonym w 2005 r. na potrzeby PPWOW, oceniając KRUS stwierdzono, że „wprowadzenie nowych technologii i nowych systemów informacyjnych nie powinno być celem samym w sobie. Te technologie i systemy należy raczej postrzegać jako środki ułatwiające osiągnięcie ogólnych celów biznesowych”. Zdaniem NIK niewystarczające jest przedstawione w wyjaśnieniach założenie, że samo posiadanie zintegrowanych systemów informatycznych automatycznie przekłada się na obniżenie kosztów działalności.

### Gospodarka nieruchomościami

Największe wydatki inwestycyjne ponosił KRUS na zakup i budowę lokali biurowych. W latach 2008–2011 nakłady na inwestycje w nieruchomości wyniosły kolejno: 17.572,6 tys. zł, 15.005,3 tys. zł, 26.089,5 tys. zł i 13.695,0 tys. zł. W kontrolowanym okresie KRUS zakończył realizację 12 inwestycji budowlanych, na które poniósł koszty w wysokości 27.522,5 tys. zł. Koszt uzyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej wahał się od 3.870,6 w Sanoku do 6.343,3 zł w Kolnie, przy czym obie inwestycje zostały zakończone na przełomie lat 2007–2008.

Dokonano też zakupu siedmiu nieruchomości. Koszt ich zakupu wraz z adaptacją wyniósł 8.450,5 tys. zł. Koszty uzyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej wahały się od 3.173,4 zł w Kościerzynie do 7.976,5 zł w Żarach. Dla zatrudniającego dziewięciu pracowników PT w Żarach zakupiono w 2009 r. lokal użytkowy o powierzchni użytkowej 266,35 m<sup>2</sup> za 2.120,1 tys. zł i garaż za 24,4 tys. zł. Wcześniej wynajmowano lokal o powierzchni 166,82 m<sup>2</sup> w cenie 21 zł za m<sup>2</sup>. Dawało to roczny koszt najmu w wysokości 42.039 zł. NIK zwraca uwagę, że koszty zakupu zrównoważą koszty najmu dopiero po 50 latach użytkowania nieruchomości.

<sup>43</sup> Do zakończenia kontroli wydatkowano 414,4 tys. zł.

<sup>44</sup> Termin zakończenia umowy na realizację PPWOW przesunięto z czerwca 2009 r. na styczeń 2013 r. Kontrola PPWOW zakończona przez NIK 12 czerwca 2012 r. stwierdziła niepełne wykorzystanie środków i niewdrożenie dwóch z trzech zaplanowanych systemów informatycznych.

Jako podstawowe kryterium wyboru realizowanych inwestycji KRUS wskazał warunki lokalowe. W ocenie NIK, w niewystarczającym stopniu uwzględniano ograniczenie kosztów najmu. W 2010 r. rozpoczęto budowę dziewięciu siedzib PT, dla których KRUS wynajmował pomieszczenia biurowe. W czterech z tych PT koszty wynajmu 1 m<sup>2</sup> powierzchni wynosiły poniżej 20 zł miesięcznie<sup>45</sup>. Natomiast nie realizowano inwestycji w innych PT, dla których wynajmowano lokale płacąc miesięcznie za 1 m<sup>2</sup> powyżej 50 zł<sup>46</sup>.

W niektórych OR i PT łączna powierzchnia lokali była – w proporcji do liczby zatrudnionych pracowników – duża, a KRUS nie podejmował wystarczających działań w celu jej dostosowania do liczby zatrudnionych tam pracowników, przez zmniejszenie wynajmowanej powierzchni lub wynajęcie zbędnej.

Podana przez Centralę KRUS powierzchnia biurowa przypadająca na 1 pracownika wynosiła od 4,57 m<sup>2</sup> w Rykach (OR Lublin) do 20,30 m<sup>2</sup> w Ełku (OR Olsztyn). Dane zgromadzone przez KRUS nie obejmowały powierzchni pokoi dyrektora, zastępców dyrektora, sekretariatów, pokoi kierowników i lekarzy, jak również sal obsługi interesantów wraz z poczekalniami, sal konferencyjnych itp.

Przykładowo OR w Lublinie wynajmował od FSUSR budynek o powierzchni 450 m<sup>2</sup> dla PT w Puławach, w której zatrudnienie wynosiło 16,9 etatu. Ponadto w 2010 r., za zgodą Prezesa KRUS, zakupiono w Puławach działki za kwotę 763,2 tys. zł. OR w Lublinie nie wystąpił też o zgodę na wynajem części pomieszczeń budynku PT w Biłgoraju, którego powierzchnia całkowita wynosiła 2.848,4 m<sup>2</sup>, w tym biurowa 855,5 m<sup>2</sup>, przy zatrudnieniu wynoszącym 94,9 etatu.

W dwóch z ośmiu kontrolowanych OR, NIK sformułował wnioski o podjęcie działań obniżających koszty korzystania z budynków biurowych.

KRUS posiadał pokoje gościnne przy czterech PT. Działalność ta w trzech przypadkach przynosiła straty. Najwyższe straty poniesiono w Hajnówce, gdzie w 2010 r. koszt utrzymania pokoi przewyższał wpływy o 27,2 tys. zł. Na siedzibę PT wynajmowano tam budynek o powierzchni 297,11 m<sup>2</sup>, w którym 90,03 m<sup>2</sup> przeznaczono na pokoje gościnne.

### Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników

Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FSUSR) przez pierwsze sześć lat działalności był administrowany bezpośrednio przez KRUS. W 1997 r. ze struktur Centrali KRUS wyodrębniono istniejące do chwili obecnej Biuro Zarządu Funduszu, co pozwoliło finansować koszty jego funkcjonowania bezpośrednio ze składek rolników poza budżetowymi limitami wydatków FA. Naruszało to obowiązującą do 3 maja 2005 r. treść § 5 ust. 3 pkt 2 statutu FSUSR stanowiącą, że obsługę techniczno-biurową Funduszu Składkowego zapewnia Centrala KRUS.

NIK dwukrotnie – w roku 2004 i 2010 – kontrolowała gospodarkę finansową FSUSR. W toku tych kontroli stwierdzono, że Biuro Zarządu realizowało wydatki wykraczające poza zamknięty katalog określony w art. 77 ust. 1 u.s.r., zgodnie z którym Fundusz składkowy jest przeznaczony na finansowanie:

- 1) świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego;
- 2) bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników;
- 3) kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej;
- 4) działalności Kasy polegającej na inicjowaniu i wspieraniu rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin,
- 5) niedoboru funduszu administracyjnego oraz funduszu prewencji i rehabilitacji.

<sup>45</sup> Lipno - 9,46 zł/m<sup>2</sup>, PT Sępólno Krajeńskie - 12,60 zł/m<sup>2</sup>, Puławy - 16,90 zł/m<sup>2</sup>, Aleksandrów Kujawski - 19,07 zł/m<sup>2</sup>.

<sup>46</sup> Skierniewice - 51,92 zł/m<sup>2</sup>, Żywiec - 51,42 zł/m<sup>2</sup>, Staszów - 50,43 zł/m<sup>2</sup>.



Przeważającą część kwestionowanych przez NIK wydatków FSUSR stanowiły dotacje dla organizacji działających na rzecz rolników i ich rodzin. Podstawą dokonywania tych wydatków był statut FSUSR, nadany Funduszowi zarządzeniem nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r.<sup>47</sup>. Dopuszcza on – w § 2 ust. 2 – wspieranie ze środków FSUSR *realizowanych w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin, działań dotyczących:*

- 1) zapobiegania wypadkom i nieszczęśliwym zdarzeniom w gospodarstwach rolnych,
- 2) promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej,
- 3) rehabilitacji leczniczej i zawodowej o charakterze prewencyjnym i restytucyjnym,
- 4) pomocy w likwidacji szkód zaistniałych w wyniku klęsk żywiołowych, ekologicznych i innych sytuacji kryzysowych w gospodarstwach rolnych, których rolnicy nie są w stanie samodzielnie naprawić.

W kontroli NIK przeprowadzonej w FSUSR w 2010 roku ustalono, że w latach 2008–2009 wydatkowano 41.128,7 tys. zł, głównie na finansowanie wypoczynku dla dzieci. Większość tych dotacji przyznano rolniczym związkom i samorządom zawodowym.

Po obu kontrolach NIK kierował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioski o dostosowanie statutu FSUSR do przepisów u.s.r. Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne z dnia 22 lipca 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzasadniał celowość rozszerzenia zakresu wydatków FSUSR, zapowiadając podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej. Ustawa nie została jednak do chwili obecnej znowelizowana.

Nie został również zrealizowany wniosek NIK o przywrócenie obsługi Zarządu Funduszu przez jednostki Centrali KRUS.

Wydatki na działalność Biura Zarządu FSUSR wzrosły z 593,9 tys. zł w 1997 r. do 4.805,5 tys. zł w 2009 r. Ponad 85% tych kosztów stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi, a liczba pracowników Biura wzrosła z sześciu w końcu 1997 r. do 29 w roku 2009 – ostatnim roku objętym kontrolą NIK, przeprowadzoną w 2010 r. Według sprawozdań finansowych FSUSR wynagrodzenia z pochodnymi były w 2011 r. o 60,4% niższe niż w 2009 r.

#### 3.2.2.4. Metody zarządzania jakością i kosztami obsługi w KRUS

##### Zarządzanie jakością działań

Podstawową metodą nadzorowania jakości działania Kasy jest wprowadzony w 2004 r. Zintegrowany System Zarządzania (ZSZ), który – w 2009 r. – poszerzono o System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji oraz System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. KRUS uzyskał certyfikaty spełnienia przez te systemy norm ISO. Do połowy 2011 r. koszty ich uzyskania i przedłużania wyniosły 2.720,0 tys. zł. Nie obejmuje to wewnętrznych kosztów działań Kasy. W połowie 2011 r. ZSZ obsługiwało 21 wyodrębnionych pracowników. Ponadto część zatrudnionych współpracowała z ZSZ w ramach swoich podstawowych obowiązków. Efektem wprowadzenia ZSZ było m.in. opracowanie jednolitych procedur obowiązujących wszystkie jednostki organizacyjne. Wyodrębnionych zostało 16 procesów i 144 procedury, a realizacja celów jest mierzona za pomocą 40 mierników skuteczności i efektywności przebiegu procesów działania KRUS. Kontrole NIK w OR stwierdziły przypadki nieosiągnięcia wartości oczekiwanej niektórych mierników, a do OR w Łodzi, Krakowie i Poznaniu skierowano w tej sprawie

wnioski pokontrolne. Poszczególne rodzaje mierników ZSZ oceniały osobno odpowiednie komórki merytoryczne Centrali KRUS. Nie tworzono na tej podstawie zbiorczych rankingów i nie powiązano ocen bezpośrednio z systemem motywacji finansowej.

1. Na potrzeby podziału nagród z FM w KRUS prowadzony jest ranking OR. Uwzględnia się w nim 10 wskaźników, w tym dziewięć oceniających prawidłowość wykonywania zadań<sup>48</sup>, co przy ocenie ściągalności składek i zadłużenia może bardziej zależeć od sytuacji finansowej gospodarstw w danym rejonie niż od jakości pracy OR. Tylko jeden wskaźnik dotyczy kosztów obsługi i wynika z podzielenia poniesionych przez OR w danym kwartale wydatków z FA przez przeciętną w kwartale liczbę obsługiwanych ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Nie uwzględnia on, że koszty stałe w większym stopniu obciążają mniejsze OR.
2. Dla zachowania porównywalności wskaźnika pomiędzy OR, dokonuje się wyłączeń szeregu kosztów nieproporcjonalnie obciążających poszczególne OR, w tym kosztów utrzymania pokoi gościnnych. Kontrola NIK stwierdziła, że niektóre OR dokonywały tego nierzetelnie. OR w Białymstoku do kosztów związanych z prowadzeniem pokoi gościnnych w PT Hajnówka zaliczał koszty utrzymania pomieszczeń na potrzeby Biura Kontroli, natomiast w OR w Gdańsku ujmował koszty ogólne związane z ochroną mienia, ogrzewaniem oraz koszty konserwacji i remontu obiektu. Przy obliczaniu wskaźnika nie wyłączano kosztów usług poligraficznych ponoszonych OR w Warszawie. Przytoczone różnice zakłócały porównywalność wskaźnika między OR. Przyjęty uchwałą Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników Regulamin FM<sup>49</sup> stanowi w §11, że suma uzyskanych punktów decyduje o pozycji OR w klasyfikacji i wysokości środków przyznanych na nagrody, ale nie określa zasad punktacji. Przyjęte w praktyce rozwiązanie polega na tym, że za każdy wskaźnik OR, który uzyskał najlepszą wartość wskaźnika, otrzymuje 16 punktów, następny OR – 15 punktów itd.
3. Regulamin FM, jako jedno z kryteriów oceny punktowej, wymienia „wyniki kontroli”, których w rankingu nie uwzględniano.

Zdaniem NIK, należy wyeliminować wady omawianego wskaźnika kosztów i zwiększyć jego wagę przy ocenie działalności OR.

Spśród 10 kryteriów uwzględnianych przy ocenie OR na potrzeby FM, dziewięć wchodziło także w zakres ZSZ, który posługiwał się często identycznymi wskaźnikami. Wyjątek stanowiły omawiane powyżej koszty obsługi, które w ramach ZSZ nie były oceniane. Wysoką punktacją na potrzeby oceny FM mogły uzyskiwać OR nieosiągające oczekiwanych wartości mierników ZSZ, bowiem o punktacji dla FM decydował poziom wskaźnika w porównaniu do innych OR, a nie jego bezwzględna wartość. Przykładowo, w IV kwartale 2009 r. żaden z OR nie osiągnął oczekiwanego w ramach ZSZ wskaźnika dynamiki wzrostu zadłużeń składowych, przypadającego na jednego ubezpieczonego, który oceniano także w rankingu tworzonym na potrzeby FM, przyznając tam m.in. najwyższe noty.

W rezultacie funkcjonują w KRUS jednocześnie dwa systemy oceny pracy, z których tylko system tworzony na potrzeby wypłat z FM jest bezpośrednio powiązany z finansowym premiowaniem wyników pracy. Jednak zmierzona współczynnikami korelacji zależność pomiędzy średnim wynagrodzeniem na etat w OR, a przeciętną liczbą punktów uzyskanych w kwartalnych rankingach tworzonych na potrzeby FM wyniosła w 2010 r. +0,01, a w I półroczu 2011 r. -0,04, a więc ocena i premie FM nie znajdowały odzwierciedlenia w poziomie zarobków.

<sup>48</sup> Trzy wskaźniki dotyczą ściągalności składek i zadłużenia z ich tytułu, dwa skarg, po jednym wskaźniku dotyczy m.in.: nadpłaconych świadczeń, odsetek od nieterminowych wypłat, kosztów funkcjonowania OR.

<sup>49</sup> Załącznik nr 1 do uchwały nr 25 Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie Regulaminu Funduszu Motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. Urz. Prezesa KRUS z 2010 r. Nr 2 poz.16).

### Zarządzanie kosztami

W ocenie NIK koszty funkcjonowania nie są w wystarczającym stopniu uwzględniane jako narzędzie zarządzania KRUS. Ewidencja wydatków FA, czyli kosztów KRUS, prowadzona jest tylko na poziomie OR. Uniemożliwia to porównanie kosztów funkcjonowania PT z zakresem realizowanych przez nie zadań. W 2010 r. wydatki poniesione przez OR stanowiły 78,9% wydatków FA. Wszystkie OR realizują podobny zakres zadań, co sprzyja zadaniowemu planowaniu ich budżetów. Centrala Kasy planowała budżety OR na podstawie kosztów historycznych korygowanych m.in. o wskaźniki wzrostu płac, przewidywaną inflację i przewidywany wzrost kosztów bieżącego funkcjonowania jednostek. Przeprowadzone przez NIK analizy wskazują jednak na zróżnicowanie kosztów ponoszonych przez OR w porównaniu do realizowanych przez nie zadań:

Na podstawie danych za 2010 r., metodą regresji liniowej, NIK statystycznie wyznaczyła przeciętne jednostkowe koszty obsługi świadczeniobiorcy w wysokości 146,7 zł, koszty obsługi ubezpieczonego w wysokości 134,0 zł oraz koszty stałe OR ponoszone niezależnie od liczby obsługiwanych osób w wysokości 2.120.899 zł na jeden OR. Wyliczone na tej podstawie normy kosztów poszczególnych OR różniły się od faktycznie przez nie poniesionych, przy zachowaniu w obu wypadkach tej samej sumy kosztów wszystkich OR. Dla poszczególnych OR różnice kosztów rzeczywistych wynosiły od 9,1% poniżej normatywnych do 7,2% powyżej;

Podstawowym miernikiem pracochłonności stosowanym przez Kasę jest przyznana liczba etatów, uwzględniająca różnice wynikające z wielkości OR i zadań dodatkowych. Porównując pracochłonność zadań realizowanych przez OR z kosztem ich funkcjonowania stwierdzono, że koszt OR na przydzielony etat wahał się od 70.057,4 zł dla OR w Poznaniu do 79.322,7 zł dla OR w Koszalinie;

Na potrzeby FM KRUS wylicza dla poszczególnych OR wskaźniki kosztów obsługi. W IV kwartale 2010 r. odchylenia tego wskaźnika, od średniej wartości dla wszystkich OR, wahały się dla poszczególnych OR od 17,2% poniżej średniej do 28,1% powyżej.

Przytoczone powyżej różnice kosztów funkcjonowania OR wymagają szczegółowej analizy. Pozwoli to ocenić potrzebę wprowadzenia norm kosztów obsługi poszczególnych zadań i korygowania na tej podstawie planów finansowych FA dla poszczególnych OR.

### 3.3 Prowadzenie działalności gospodarczej na podstawie ubezpieczenia w KRUS

W końcu 2011 r. w KRUS odnotowano 79.062 osób, które zgłosiły prowadzenie działalności gospodarczej, w tym 74.143 rolników (lub współmałżonków) i 4.919 domowników.

Ubezpieczone w ZUS osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą deklarują kwotę podstawy składki, jednak nie niższą niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Było to 1.887,60 zł w 2010 r. i 2.015,40 zł w 2011 r., a najniższa składka za ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób prowadzących pozarolniczą działalność wynosiła 481,72 zł miesięcznie w 2010 r. i 514,33 zł w 2011 r.<sup>50</sup>

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, ubezpieczone w KRUS na podstawie art. 5a u.s.r., opłacają składkę w podwójnej wysokości, co stanowiło miesięcznie 136 zł w I kwartale 2010 r., 142 zł od II kwartału 2010 r. i 146 zł od II kwartału 2011 r. W latach 2010–2011 rolnik mógł

<sup>50</sup> Składka dla osób ubezpieczonych w ZUS naliczona według stawki 19,52% na ubezpieczenie emerytalne i 6% na ubezpieczenie rentowe. Stawka ubezpieczenia rentowego do 30 czerwca 2007 r. wynosiła 13%, a od 1 lutego 2012 r. wynosi 8%.

podejmować działalność gospodarczą opłacając składkę wynoszącą od 27,6% do 29,5% tej z ZUS, pod warunkiem, że zadeklarowany w Urzędzie Skarbowym podatek z samej działalności gospodarczej nie przekraczał 2.863 zł w 2010 r. i 2.929 zł w 2011 r.

Dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą wprowadzono w ZUS 24-miesięczne zmniejszenie minimalnej zadeklarowanej podstawy naliczenia składki do 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia, czyli 382,80 zł w 2010 r. i 395,10 zł w 2011 r. Dawało to składkę okresowo obniżoną do 97,69 zł miesięcznie w 2010 r. i 100,83 zł w 2011 r. Rozpoczynający działalność uzyskiwał w ciągu 24 miesięcy ulgę podobną jak rolnik w ciągu niecałych 27 miesięcy z tym, że rolnik mógł z ulgi dalej korzystać, natomiast ubezpieczonego w ZUS nie dotyczyły ograniczenia dochodowe.

W 2011 roku różnica między minimalnymi składkami w KRUS i w ZUS (bez zniżki dla rozpoczynających działalność) na ubezpieczenie emerytalno-rentowe od osób prowadzących działalność gospodarczą wyniosła 4.431,96 zł rocznie na osobę. Z różnicy tej korzystało w 2011 r. średnio ok. 78 tysięcy osób. W 2011 r. wpływy FUS zmniejszyły się z tego tytułu o ok. 346.6 mln zł.

### 3.4 Finansowanie składki zdrowotnej

Na podstawie art. 86 ust 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej<sup>51</sup>, KRUS ze środków budżetu państwa opłacał składki na ubezpieczenie zdrowotne osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz tych, które ze względu na wielkość gospodarstwa rolnego nie podlegały temu ubezpieczeniu, ale nie były objęte obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego z innych tytułów. Wyjątek stanowili rolnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej, którzy byli zobowiązani sami obliczać i wpłacać składki na rachunek bankowy KRUS.

Ubezpieczeni w ZUS płacą składkę zdrowotną wynoszącą 9% podstawy jej wymiaru, z tego 7,75% odprowadzane jest z zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych<sup>52</sup>, a 1,25% podstawy wymiaru składki pokrywane jest z dochodów netto osób objętych podatkiem dochodowym. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowi kwota zadeklarowana, nie niższa niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku. Najniższa składka wynosiła 233,32 zł w 2010 r., obecnie wynosi 254,55 zł.

Brakowało ekonomicznego związku między wysokością finansowanych z budżetu składek ubezpieczenia społecznego rolników, a ponoszonym z tego tytułu kosztem świadczeń. W związku ze spadkiem ceny żyta, malała kwota dotacji budżetowej przekazywanej do NFZ z 2.758.753 tys. zł w 2008 r. do 2.571.881 zł w 2009 r. i 1.859.107 w 2010 r. Wprawdzie cena żyta, stanowiąca podstawę składki od 1 listopada 2010 r., wzrosła o 10,4%, ale z dniem 1 stycznia 2011 r. dotację ustalono na 1.862.006 tys. zł rocznie. KRUS przekazywał do NFZ składki miesięcznie w wysokości 1/12 tej kwoty<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Obowiązuje od 1 lutego 2012 r.

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 27 b ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.), kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą zmniejsza się podatek, nie może przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki.

<sup>53</sup> Stanowił o tym art. 86 dodano ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej. Przepis ten dodano art. 22 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238 poz.1578 ze zm.).

Przepisy obowiązujące od 1 lutego 2012 r.<sup>54</sup> przewidują, że KRUS będzie wpłacał do NFZ miesięczną składkę w kwocie 155.167,00 tys. zł, czyli na poziomie pierwotnie przewidzianym<sup>55</sup>. W uzasadnieniu ustawy wpływy miesięczne ze składek zdrowotnych płaconych w wyniku wprowadzanych zmian oszacowano na 9.466.40 tys. zł, przy założeniu ich pełnej ściągальności. Składki zdrowotne wpłacane przez rolników będą odliczane od dotacji budżetowej, która będzie uzupełniać środki przekazywane NFZ do wysokości ryczału. W rezultacie dotacja budżetu obniży się, a składki przekazywane do NFZ za osoby ubezpieczone pozostaną na niezmiennym poziomie, niższym niż w okresie naliczania ich na podstawie cen żyta. Oprócz składek za rolników i domowników, KRUS odprowadza standardową składkę w wysokości 9% wypłacanych emerytur i rent.

Według danych NFZ przychody ze składek na ubezpieczenie zdrowotne przekazanych przez Kasę wynosiły 3.852,9 mln zł w 2009 r. i 3.153,9 mln zł w 2010 r. Stanowiło to odpowiednio 7,15% i 5,71% przychodów NFZ ze składek. Koszty świadczeń dla osób ubezpieczonych w KRUS stanowiły 5.434,0 mln zł w 2009 r. i 5.542,0 mln zł w 2010 r. Stanowiło to odpowiednio 9,9% i 9,8% kosztów świadczeń ogółem. Transfery z KRUS nie pokrywają więc wszystkich kosztów NFZ związanych ze świadczeniami dla ubezpieczonych w KRUS.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz.U.2012.123).

<sup>55</sup> W uchylonym art. 86 ust. 2a ustawy o świadczeniach z opieki zdrowotnej przez art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz.U.2012.123) z dnia 1 lutego 2012 r.

## 4 INFORMACJE DODATKOWE

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 6 czerwca do 13 grudnia 2011 r. Jednostką koordynującą był Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, a po reorganizacji NIK – Departament Zdrowia. Uczestnikami kontroli były ponadto delegatury NIK w Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Rzeszowie. Nie współpracowano z innymi organami kontroli. Podstawą doboru kontrolowanych OR była wielkość ich działalności mierzona sumą wypłacanych świadczeń i zbieranych składek ubezpieczeniowych.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Centrali KRUS i w ośmiu OR. W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy o NIK<sup>56</sup> zasięmano informacji lub pobierano wyjaśnienia w następujących jednostkach niekontrolowanych:

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Ministerstwie Finansów,
- Ministerstwie Gospodarki,
- Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej,
- Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Narodowym Funduszu Zdrowia,
- Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych,
- Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

oraz w czterech urzędach gminnych. Ponadto zasięmano informacji w GUS, Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i u Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skierowano 26 wniosków pokontrolnych, w tym osiem do centrali KRUS i 18 do siedmiu z ośmiu kontrolowanych OR KRUS. Wnioski do Centrali KRUS dotyczyły:

- podjęcia lub kontynuacji działań zmniejszających koszty funkcjonowania (trzy wnioski),
- pomiaru i analizy kosztów funkcjonowania (dwa wnioski),
- usprawnienia wymiany informacji w celu ograniczenia błędów w obejmowaniu ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym (dwa wnioski),
- dostosowania zatrudnienia w komórkach organizacyjnych OR do faktycznych potrzeb (jeden wniosek).

Wnioski do OR KRUS dotyczyły najczęściej: prowadzenia działań zmniejszających różnice w obciążaniu pracą osób zatrudnionych w podobnych komórkach organizacyjnych (cztery wnioski), błędów w naliczaniu składek ubezpieczenia zdrowotnego (trzy wnioski), osiągnięcia oczekiwanych mierników działania ISO (trzy wnioski).

Nie złożono zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych NIK. Jednostki KRUS, do których skierowano wnioski pokontrolne, poinformowały o działaniach podejmowanych w celu ich realizacji.

### 4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzono naruszenie prawa przy odprowadzeniu do NFZ kwoty 202.632 zł składek zdrowotnych, finansowanych przez KRUS z budżetu państwa, za osoby nieposiadające rolniczego ubezpieczenia społecznego.

<sup>56</sup> Obecnie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f.

## Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz przeprowadzających kontrolę jednostek organizacyjnych NIK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kierownik kontrolowanej jednostki		Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
		Stanowisko	Imię i nazwisko		
1.	Centrala KRUS	Prezes	Henryk Smolarz	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia	Pozytywna z nieprawidłowościami
		p.o. Prezesa od 10.11.2011 r.	Janina Pszczołkowska		
		Prezes od 5.01.2012 r.	Artur Brzóška		
2.	Oddział Regionalny KRUS w Bydgoszczy	Dyrektor	Joanna Krzyżanowska	Delegatura w Bydgoszczy	Pozytywna z nieprawidłowościami
3.	Oddział Regionalny KRUS w Kielcach	Dyrektor	Zbigniew Banaśkiewicz	Delegatura w Kielcach	Pozytywna
4.	Oddział Regionalny KRUS w Krakowie	Dyrektor	Andrzej Karasiński	Delegatura w Krakowie	Pozytywna
5.	Oddział Regionalny KRUS w Lublinie	Dyrektor	Andrzej Pielach	Delegatura w Lublinie	Pozytywna z uchybieniami
6.	Oddział Regionalny KRUS w Łodzi	Dyrektor	Stanisław Zawilski	Delegatura w Łodzi	Pozytywna z nieprawidłowościami
7.	Oddział Regionalny KRUS w Poznaniu	Dyrektor	Maria Wróblewska	Delegatura w Poznaniu	Pozytywna z nieprawidłowościami
8.	Oddział Regionalny KRUS w Rzeszowie	Dyrektor	Renata Wadiak	Delegatura w Rzeszowie	Pozytywna z uchybieniami
9.	Oddział Regionalny KRUS w Warszawie	Dyrektor	Wiktor Sankiewicz	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia	Pozytywna z uchybieniami

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
8. Sejmowa Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
10. Senacka Komisja Rodziny i Polityki Społecznej
11. Senacka Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Minister Finansów
13. Minister Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi