



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-01-02/2012
P/12/097

Warszawa, dnia 6 września 2012 r.

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 czerwca 2012 r.

Pan
Artur Brzóska
Prezes
Kasy Rolniczego
Ubezpieczenia Społecznego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego („KRUS”) w zakresie realizacji w latach 2010 – 2011 komponentu A Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich („PPWOW” lub „Program”) z uwzględnieniem wykorzystania pożyczki z Banku Światowego (BŚ).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje wiarygodność kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych z realizacji PPWOW, a także przestrzeganie procedur Banku Światowego. W wyniku badania ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z tych ksiąg do sprawozdań stwierdzono, że sprawozdania zostało sporządzone prawidłowo, w oparciu o dane z ewidencji księgowej².

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie³ ocenia nieosiągnięcie celów komponentu A – Reforma administracyjna KRUS w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich⁴, z uwagi na niewdrożenie dwóch z trzech zaplanowanych systemów informatycznych.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz.82 ze zm.

² Zgodnie z umową rządu RP z Bankiem Światowym ocena dotyczy wydania opinii o sprawozdaniu finansowym z realizacji PPWOW.

³ Skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

⁴ Program, na podstawie umowy z dnia 7 kwietnia 2006 r. z Bankiem Światowym („umowa”) na kwotę 72.200 tys. euro, obejmował: część A – reformę administracyjną Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego („KRUS”), część B - Integrację Społeczną, na którą składa się część B1 – Struktura Integracji Społecznej i część B2 – Program Integracji Społecznej oraz część C – Świadomość Społeczna.

1. Wydatki na realizację komponentu A wyniosły 102.140.724 zł, co stanowiło około 94% środków przewidzianych w umowie (107.872.176 zł). W 2010 r. wydatkowano 26.951.665 zł, w 2011 r. - 49.992.339 zł, a w 2012 r. - 18.963.277 zł (z tytułu odebranych do 30 grudnia 2011 r. zadań). Niepełne wykorzystanie środków związane było niewdrożeniem dwóch z trzech zaplanowanych systemów informatycznych i to w sytuacji, gdy pierwotny termin zakończenia umowy na realizację Programu, ustalony na czerwiec 2009 r., został dwukrotnie przedłużony, w sumie o dwa i pół roku. Opóźnienia częściowo wynikały z braku procedur określających zakres współpracy i zadania poszczególnych podmiotów realizujących Program w początkowym okresie jego realizacji. Spowodowało to, że otwarcie przetargów w komponencie A – Reforma administracyjna KRUS – infrastruktura IT zostało przesunięte z czerwca 2006 r. na kwiecień 2008 r.; systemu wspomagania zarządzania z września 2006 r. na grudzień 2008 r.; systemu automatyzacji pracy z listopada 2006 r. na sierpień 2008 r.; systemu archiwizacji z czerwca 2007 r. na grudzień 2008 r. Dodać należy, że na ryzyko niedotrzymania terminów wynikających z planu zamówień, a także na napięty harmonogram realizacji Programu zwracano uwagę w raportach ze zrealizowanych pięciu zadań audytowych.

Niepełne wykonanie zadań dotyczyło:

- a) *Systemu wsparcia zarządzania KRUS*, który miał obejmować wdrożenie i utrzymanie na poziomie operacyjnym funkcjonalnego, nowoczesnego systemu zarządzania, składającego się z systemu zarządzania finansowego, zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania płacami i zamówieniami. Zrealizowano cztery z ośmiu etapów zapisanych w harmonogramie na łączną kwotę 12.369.151 zł. Nie zrealizowano w szczególności: projektu systemu dla wybranych wymagań technicznych, implementacji systemu, operacyjnych testów akceptacyjnych, uruchomienia i wdrożenia produkcyjnego systemu. Spowodowane to było z jednej strony długotrwałością procedury przetargowej, która trwała ponad półtora roku, z drugiej zaś wyborem wykonawcy, który nie zapewnił wymaganej jakości prac. Wdrożenie systemu jest planowane na koniec 2012 r., a pozostała część umowy wynosząca według szacunków KRUS 3.923.291 zł, będzie realizowana ze środków własnych.
- b) *Systemu archiwizacji danych*, który miał zapewnić instalację systemu długoterminowej archiwizacji danych KRUS w formie drukowanej i elektronicznej, obejmującego zarówno składki, jak i świadczenia. W przypadku tego zadania zrealizowano zaledwie trzy z ośmiu etapów, na które wydatkowano 9.254.257 zł. Nie zrealizowano w szczególności: implementacji podsystemu i przeprowadzenia operacyjnych testów odbiorczych, jak również wdrożenia i rozprowadzenia systemu. Spowodowane to było koniecznością dwukrotnego przeprowadzenia postępowania, ponieważ w pierwszym przetargu wpłynęła tylko jedna oferta przekraczająca szacowany budżet zadania. Na realizację pozostałych do realizacji etapów przewidziano kwotę 4.405.876 zł. Zakończenie prac nad całym systemem ma nastąpić do końca 2012 r.

W związku z niezakończeniem realizacji tych zadań niezbędne będzie poniesienie przez KRUS dodatkowych wydatków ze środków własnych Funduszu Administracyjnego związanych z usługami doradczymi: 650 tys. zł w przypadku systemu zarządzania oraz 196 tys. zł w przypadku systemu archiwizacji. W konsekwencji zostanie przekroczony wkład własny KRUS ustalony w umowie pożyczki na 10%.

Dodać przy tym należy, że w ostatnich dniach obowiązywania umowy pożyczki KRUS podejmował działania, które wprawdzie skutkowały zwiększeniem realizacji stopnia jej wykorzystania, ale mogą świadczyć o braku spójnej koncepcji realizacji całości zadań w ramach PPWOW. Aktualizacji Planu zamówień za zgodą BŚ i zakupu dodatkowej infrastruktury na potrzeby budowanej platformy Zintegrowanego Systemu Informatycznego dokonano

tuż przed zakończeniem finansowania zakupów ze środków pożyczki. W dniach 15 i 27 grudnia 2011 r. zawarto łącznie cztery umowy o wartości 5.926.027 zł na zakup m.in.: serwerów i UPS-ów, licencji oraz terminali i monitorów. Termin zakończenia realizacji tych umów ustalono na 29 grudnia 2011 r., tj. w przypadku trzech z nich zaledwie dwa dni później. W sytuacji gdy jeden z wykonawców nie był w stanie zrealizować w tym terminie umowy na zakup macierzy na kwotę 1.996.341 zł KRUS za zgodą Banku Światowego zrezygnował z tego zakupu.

W związku ze złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami dotyczącymi konieczności wprowadzania zmian do systemów informatycznych wynikających z nowelizacji ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników⁵ oraz w związku z problemami w realizacji umowy na system zarządzania, obawy NIK dotyczą możliwości zakończenia i wdrożenia całości systemu w KRUS w obecnym kształcie.

2. Kontrola wykazała, że postępowania przetargowe w ramach komponentu zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami Banku Światowego. W ramach realizacji komponentu A zawarto 28 umów o łącznej wartości szacunkowej 104.137.066 zł. Kontrolą objęto cztery umowy na łączną kwotę 11.853.232 zł, 162.465 USD oraz 803.985 euro, w tym umowę dotyczącą systemu archiwizacji danych oraz trzy umowy na usługi doradcze zawarte z firmami konsultingowymi. NIK stwierdziła, że zarówno wybór firm konsultingowych według procedury CQS⁶, jak i wykonawcy dla systemu archiwizacji danych zgodnie z trybem Międzynarodowego Przetargu Konkurencyjnego ICB⁷ był zgodny z przytoczonymi wytycznymi BŚ. NIK zwraca jednak uwagę, że mimo dochowania procedur, wybrani wykonawcy nie gwarantowali terminowej i odpowiedniej jakości prac. W toku kontroli stwierdzono, że z tytułu niewywiązywania się wykonawców z warunków zawartych umów wystawiono aż 12 not księgowych na łączną kwotę 1.212.671 zł, 2.434 USD oraz 22.161 euro.

3. KRUS stosownie do wymogów określonych w Podręczniku operacyjnym⁸ sporządzała i przekazywała do MPiPS kwartalne sprawozdania z monitorowania finansów projektu (FMR), gdzie wykazywano dane dotyczące merytorycznej i finansowej realizacji zadań. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową oraz danymi wprowadzonymi do systemu informatycznego stworzonego dla potrzeb Programu (Management Information System). Sprawozdania te nie były jednak składane do MPiPS w ciągu 10 dni kalendarzowych po zakończeniu kwartału, co stanowiło naruszenie pkt 3.1 Podręcznika operacyjnego. Opóźnienia w przekazywaniu sięgały od dziewięciu do 32 dni.

NIK stwierdziła, że wyodrębniona ewidencja księgowa wydatków realizowanych ze środków PPWOW była prowadzona prawidłowo. Ewidencję prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w pkt 1.3.2 i 3.1 Podręcznika operacyjnego. Kontrolą w tym zakresie objęto 50 dowodów księgowych dotyczących wydatków na kwotę 75.192.485 zł⁹. Wszystkie objęte badaniem dowody księgowe były prawidłowo opisane pod względem merytorycznym ze wskazaniem właściwej decyzji Ministra Finansów oraz podaniem nazwy zadania i umowy zgodnie z obowiązującym planem zamówień PPWOW. Wyniki kontroli wykazały, iż dane dotyczące wydatków

⁵ Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników (Dz. U. z 2012 r. poz. 123), która weszła w życie 01.02.2012 r.

⁶ Guidelines – Selection and employment of consultants by World Bank Borrowers wg procedury CQS – Selection based on the Consultants' Qualifications.

⁷ Wytyczne Banku Światowego Guidelines: procurement under IBRD Loans and IDA credits (zamówienia publiczne realizowane na podstawie środków z pożyczek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i kredytów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju z maja 2004 r., znowelizowane 1 października 2006 r.

⁸ Podręcznik operacyjny, Poakcesyjny Program Wspierania Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa, 2007 r.

⁹ Faktury dotyczyły: trzech (z 12) umów zawieranych na zakup sprzętu lub oprogramowania; trzech (z 10) umów na usługi konsultingowe oraz trzech (z pięciu) umów na wdrożenie lub modernizację systemu

ponoszonych przez KRUS w ramach realizacji Programu były prawidłowo ujmowane w rocznych sprawozdaniach sporządzanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zarówno w odniesieniu do środków dotyczących pożyczki BŚ, jak i wykazywanych w sprawozdaniach obrazujących wydatki Funduszu Administracyjnego w zakresie wkładu własnego.

Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast wprowadzenia do ewidencji księgowej części zbadanych faktur w sposób kasowy, poprzez ujmowanie operacji gospodarczych w miesiącach zapłaty, a nie zgodnie z zasadą memoriału, co było niezgodne z obowiązującą w KRUS polityką rachunkowości¹⁰. Naruszało to postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, zgodnie z którym jednostki są zobowiązane do stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości. Dotyczyło to 25 dokumentów finansowo-księgowych na łączną kwotę 39.636.543 zł.

Ponadto kontrola wykazała, iż w 2011 r. wystąpiły przypadki błędnego ujęcia kosztów dotyczących realizowanych zadań na koncie 640 – „rozliczenia międzyokresowe kosztów”, zamiast na koncie wykazującym koszty, co stanowiło naruszenie przyjętej polityki rachunkowości. Dotyczyło to 11 dokumentów finansowo-księgowych na łączną kwotę 17.728.751 zł, 162.465 USD oraz 803.985 euro. Korekty powyższych błędów dokonano dopiero w grudniu 2011 r.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe uwagi i opinie, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1/ Doprowadzenie do pełnej realizacji zadań objętych komponentem A Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich.

2/ Konsekwentne stosowanie memoriałowej zasady ujmowania w księgach rachunkowych operacji, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

DYREKTOR
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
z up. 
Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

¹⁰ Zarządzenie Nr 47 Prezesa KRUS z 29 grudnia 2011 r. w sprawie zasad rachunkowości.

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223, ze zm.