



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.001.06.2022

**Pani prof. dr hab.
Gertruda Uścińska
Prezes Zakładu
Ubezpieczeń Społecznych**
ul. Szamocka 3/5
01-748 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.073.2020
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 3 czerwca 2022 r.

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych ¹ ul. Szamocka 3/5, 01-748 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gertruda Uścińska, Prezes ZUS, od 12 lutego 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Grudziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/13/2022 z dnia 14 stycznia 2022 r.2. Konrad Kostępski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/17/2022 z dnia 1 lutego 2022 r.3. Anna Kuszczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/11/2022 z dnia 14 stycznia 2022 r.4. Jarosław Odachowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/12/2022 z dnia 14 stycznia 2022 r.5. Adrian Przepiórka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/14/2022 z dnia 14 stycznia 2022 r.6. Amelley Roszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/10/2022 z dnia 13 stycznia 2022 r.

(akta kontroli t, I str. 1-12)

II. Wyniki kontroli budżetu państwa w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w roku 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: realizacja wydatków budżetu państwa, sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych, system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych, nadzór i kontrola, sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³ . Przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: kontroli prawidłowości zmian

¹ Dalej: Zakład lub ZUS.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

budżetu dokonywanych w części 73 w trakcie roku budżetowego, kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych, analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań (opis w części *Sprawozdawczość* niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Opis ustaleń przedstawiono w części *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności*.

2. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki w kwocie 44 275 352,0 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2021 r. sporządzane przez dysponenta części 73.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

3.1 Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁶ dochody w części 73 zaplanowano w wysokości 94 314,0 tys. zł. Planowane dochody zwiększone zostały nowelizacją ustawy budżetowej⁷ do kwoty 194 688,0 tys. zł.

Zrealizowane w 2021 r. dochody wyniosły 219 104,0 tys. zł, co stanowiło 112,5% dochodów planowanych w ustawie budżetowej i 84,6% zrealizowanych w 2020 r. Wyższe od zaplanowanych dochody wynikały głównie z wyższego wykonania w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), obejmującego środki wycofane z otwartych funduszy emerytalnych (dalej: OFE) w związku z realizacją art. 111a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁸ na kwotę 22 792,9 tys. zł. Kwota tych środków była wyższa ze względu na większą liczbę osób, których środki podlegały przekazaniu na dochody budżetu państwa (przeciętnie 294 wykreślenia miesięcznie wobec przewidywanych 266), jak również wyższą przeciętną wysokość zwrotu (37 640 zł wobec założonej w planie 34 515 zł). Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto.

(akta kontroli t. IV, str. 1-100; t. V, str. 178-184, 220, 227-237)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. poz. 190, ze zm., dalej: ustawa budżetowa.

⁷ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 105, ze zm.

3.2 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki w części 73 zaplanowano w wysokości 67 636 109,6 tys. zł. Planowane wydatki zmniejszone zostały nowelizacją ustawy budżetowej do kwoty 62 636 471 tys. zł.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MF) podjął łącznie 17 decyzji zmieniających plan wydatków w części 73. Zwiększeń dokonano poprzez podjęcie 13 decyzji zwiększających plan wydatków łącznie o 1 654 638,6 tys. zł, w tym 11 decyzji (33,6 tys. zł) dotyczyło wypłat jednorazowych dodatków pieniężnych dla niektórych emerytów, rencistów i innych osób uprawnionych do tych dodatków⁹ oraz po jednej obejmującej wypłaty świadczeń w ramach realizacji rządowego programu „Dobry start”¹⁰ (1 343 105,0 tys. zł) i świadczeń finansowanych z budżetu państwa zleconych do wypłaty ZUS i KRUS¹¹ (311 500,0 tys. zł). MF na podstawie czterech decyzji¹² zmniejszył plan wydatków o kwotę 19 910 000,0 tys. zł, która wcześniej została zablokowana uchwałami Zarządu ZUS¹³. Blokady środków wynikały z kondycji finansowej FUS – nie zachodziła konieczność uzupełniania środków Funduszu dotacją z budżetu państwa w takiej skali, jak pierwotnie zaplanowano. Decyzje Zarządu wynikały z zasady oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Środki te zostały przekazane na rzecz Funduszu Solidarnościowego, Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19. Do ZUS nie wpłynęło wydane przez Prezesa Rady Ministrów polecenie wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli t. IV, str. 1-100; t. V, str. 178-180, 185-190, 220, 238-242, 342-352)

Na podstawie badania sześciu¹⁴ decyzji MF dotyczących zmian w budżecie ZUS stwierdzono, iż wszystkie decyzje podjęto w oparciu o zasadne wnioski złożone przez Zarząd ZUS przy zachowaniu zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 ufp.

Plan po zmianach wyniósł 44 381 109,6 tys. zł, a wykonanie 44 275 352,0 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. były one niższe o 18,7% i obejmowały głównie (w nawiasach podano wykonanie planu po zmianach oraz wykonanie w stosunku do roku ubiegłego):

- dotację dla FUS – 34 990 124,0 tys. zł (100%, 104,4%),
- dotację dla FEP – 1 202 182,0 tys. zł (100%, 160,9%),
- wydatki w zakresie ochrony zdrowia¹⁵ – 85 113,8 tys. zł (95,5%, 92,9%),
- składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, pobierające zasiłek macierzyński oraz zatrudnione, jako nianie – 3 514 474,5 tys. zł (98,6%, 97,2%).

⁹ Na podstawie ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. (Dz. U. poz. 2011).

¹⁰ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. poz. 1092), dalej: rozporządzenie w sprawie realizacji programu „Dobry start”.

¹¹ Wypłata rodzinnych świadczeń uzupełniających.

¹² Z dnia 24 sierpnia 2021 r. na kwotę 12 000 000 tys. zł, z dnia 3 grudnia 2021 r. na kwotę 2 650 000 tys. zł i dwie decyzje z dnia 29 grudnia 2021 r. na kwoty 5 250 000 tys. zł i 10 000 tys. zł.

¹³ Nr 43 z dnia 15 czerwca 2021 r. – 12 000 000 tys. zł, nr 50 z dnia 17 sierpnia 2021 r. – 2 000 000 tys. zł, nr 63 z dnia 3 listopada 2021 r. – 2 500 000 tys. zł oraz nr 78 z dnia 21 grudnia 2021 r. – 5 000 000 tys. zł.

¹⁴ Dwie decyzje zwiększające wydatki budżetu o wartości 1 654 605 tys. zł, tj. 99,9% ogółu zwiększeń oraz cztery decyzje zmniejszające wydatki o wartości 19 910 000,0 tys. zł, tj. 100% zmniejszeń.

¹⁵ Składki na ubezpieczenie zdrowotne.

W dniu 24 stycznia 2022 r., na podstawie § 22 ust. 8 rozporządzenia MF z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁶, dokonano zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej kwocie 231,3 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. zobowiązania nie wystąpiły.

(akta kontroli t. IV, str. 2-47, 56-94; t. V, str. 217-219)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatków, były one realizowane w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, celowy, rzetelny i gospodarny.

III. Wyniki kontroli Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów FUS, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych, system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów FUS, analizy realizacji kosztów FUS, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań tych funduszy (opis w części *Sprawozdawczość* niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

2. Ocena kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FUS na 2021 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Koszty FUS zostały poniesione na realizację ustawowych zadań. Pozytywną ocenę uzasadnia także to, że zrealizowano cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. Pomimo trudnej sytuacji związanej z zagrożeniem epidemicznym COVID-19 oraz licznymi dodatkowymi zadaniami z tym związanymi, FUS realizował swoje zadania w sposób ciągły i prawidłowy.

Sprawozdania z realizacji planu finansowego FUS zostały sporządzone terminowo i w sposób rzetelny prezentując dane wynikające z zapisów w ewidencji księgowej.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

3. Wykonanie planu finansowego FUS

OBSZAR

3.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2021 r. przychody FUS wyniosły 274 049 694,1 tys. zł i były niższe o 5,9% od kwoty określonej w planie po zmianach oraz o niższe 5,8% od wykonania za 2020 r. Niższe przychody wynikały przede wszystkim z mniejszej o 35,8% dotacji z budżetu państwa.

Na kwotę przychodów (według przypisu – w ujęciu memoriałowym) złożyły się m.in.:

- składki na ubezpieczenie społeczne – 228 709 606,3 tys. zł, tj. o 0,3% wyższe od planu po zmianach i o 9,4% wyższe niż w 2020 r.,
- dotacja z budżetu państwa – 34 990 124,0 tys. zł, tj. 64,2% planu po zmianach i o 4,4% więcej niż w 2020 r.,
- wpłaty z OFE – 7 325 220,5 tys. zł, tj. o 4,8% wyższe od planu po zmianach i o 27,8% wyższe niż w 2020 r.,
- pozostałe przychody – 2 007 969,0 tys. zł, tj. o 5,3% wyższe od kwoty planowanej i o 28 339 540,2 tys. zł niższe niż w 2020 r.

(akta kontroli: t. I, str. 38-40, 43-49, 60-63, 232-249, 292-295, 316-320; t. II, str. 84-95)

Należności FUS w 2021 r. wyniosły 13 949 689,3 tys. zł¹⁷ i były wyższe o 0,5% od stanu na początku roku budżetowego¹⁸. Złożyły się na nie:

- należności od płatników składek w kwocie 8 626 433,5 tys. zł, tj. niższe o 8,9% niż w 2020 r.,
- rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń – 2 697 203,8 tys. zł – wzrost o 7,3% w stosunku do 2020 r.,
- pozostałe należności w wysokości 2 626 052,0 tys. zł – wzrost o 38,7% w stosunku do poprzedniego roku m.in. z tytułu: nienależnie pobranych świadczeń, opłat prolongacyjnych oraz środków budżetowych do rozliczenia w następnym okresie.

Według stanu na koniec 2021 r. kwota zadłużenia¹⁹ wyniosła dla FUS 25 752 991,4 tys. zł i dotyczyła 956 381 kont, w tym 353 475 kont aktywnych z kwotą zadłużenia 12 122 817,1 tys. zł i 602 906 kont nieaktywnych z zadłużeniem w wysokości 13 630 174,3 tys. zł. W celu odzyskania należności ZUS podejmował działania polegające m.in. na egzekucji należności oraz stosowaniu ulg w ich spłacie. Według stanu na koniec 2021 r. dochodzeniem (przymusowo lub dobrowolnie) objęto 75% zadłużenia poprzez wszczęcie egzekucji i / lub zawarcie umów o ulgę, tj. układu ratalnego lub odroczenia terminu płatności. Na koniec 2021 r. w 46 329 układach ratalnych rozłożono na raty 3 363 463,7 tys. zł, odroczone termin płatności na kwotę 952 990,1 tys. zł.

Badanie 15 dobranych celowo spraw dotyczących dochodzenia należności na kwotę 1 062 046,1 tys. zł wykazało, że ZUS podjął działania zmierzające do ich odzyskania polegające m.in. na wystawianiu tytułów wykonawczych, udzielania ulg w spłacie poprzez m.in. układy ratalne, odstąpienie od pobierania odsetek, itp.

W latach 2018-2021 przychody FUS miały tendencję wzrostową²⁰, jednakże w roku 2021 nastąpił spadek w stosunku do roku 2020. Wynikało to z jednorazowego dofinansowania Funduszu w grudniu 2020 r. kwotą 12 000 000 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania

¹⁷ Według sprawozdania Rb-40, bez odpisów aktualizujących wartość należności.

¹⁸ W 2021 r. nie wystąpiły należności przeterminowane.

¹⁹ Za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.

²⁰ W 2018 r. – 238 427 254 tys. zł, w 2019 r. – 246 173 342 tys. zł, w 2020 r. – 290 808 602 tys. zł, w 2021 r. – 274 049 694,1 tys. zł.

COVID-19. Składki w całym okresie miały tendencję wzrostową, pozostałe przychody dotyczące przypisów utrzymywały się na podobnym poziomie.

(akta kontroli t. IV str. 3-9, 11-47, 101-122, 145-160, 253-309, 321-327; t. V, str. 191-197, 215, 316-364)

Subkonta

Na koniec 2021 r. kwota składek zaewidencjonowanych na subkontach²¹ wyniosła 554 774 951,4 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. zwiększyła się o 6,5%. Liczba subkont zwiększyła się o 4,0% z 19 630,5 tys. do 20 411,5 tys. Średni stan środków na subkontach zwiększył się z 26,5 tys. zł w 2020 r. do 27,2 tys. zł w 2021 r., tj. o 2,6%. Wzrost środków na subkontach spowodowany był wpłatą składek na ubezpieczenie emerytalne, waloryzacją środków, ewidencją środków otrzymanych z OFE w ramach suwaka bezpieczeństwa.

(akta kontroli t. IV, str. 123-137)

Suwak bezpieczeństwa

Liczba osób objętych „suwakiem bezpieczeństwa” w 2021 r. wyniosła 361 995 i była o 3,0% wyższa niż w 2020 r. W ramach suwaka bezpieczeństwa z OFE do FUS w 2021 r. przekazano 7 325 220,5 tys. zł, tj. więcej o 27,8% niż w 2020 r. Zwiększenie kwoty środków przekazanych przez OFE w ramach suwaka bezpieczeństwa wynikało m.in. ze wzrostu wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych OFE w omawianym okresie. Wartość, według średniej ważonej, wzrosła odpowiednio z 41,24 do 53,40.

(akta kontroli t. IV, str. 123-137)

Stan FUS na początek roku 2021 wynosił 17 726 714,1 tys. zł. Na koniec roku wynosił 7 308 901,5 tys. zł i był niższy o 35,0% od kwoty wskazanej w planie po zmianach (20 896 351 tys. zł) oraz niższy o 58,8% w porównaniu do 2020 r. Wynikało to z niepełnego wykorzystania dotacji z budżetu państwa (blokady środków).

(akta kontroli IV, str. 191-197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2021 r. koszty FUS wyniosły 284 467 506,7 tys. zł i były o 1,3% niższe od planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. koszty były wyższe o 2,6%. Na koszty złożyły się głównie:

- transfery na rzecz ludności – 276 205 395,0 tys. zł, tj. niższe od planu po zmianach o 0,8% i wyższe o 6,0% od wykonania w 2020 r., w tym emerytury i renty – 245 505 489,9 tys. zł, pozostałe świadczenia – 30 699 905,0 tys. zł, (w tym koszty przeciwdziałania COVID-19 – 3 184 839,0 tys. zł²²);
- koszty bieżące – 4 053 410,3 tys. zł, tj. o 3,5% mniej niż w planie po zmianach i więcej o 1,0% niż w 2020 r., w tym: odpis na działalność ZUS – 3 865 499 tys. zł, prewencja rentowa – 100 881,0 tys. zł i prewencja wypadkowa – 79 767,9 tys. zł;

²¹ Subkonta zawierają informacje dotyczące wysokości należnych i wypłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne w części, która podlega zapisaniu na subkoncie, zwaloryzowanej wysokości wypłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne, kwoty środków przekazanych przez OFE, które odpowiadają wartości 51,5% umorzonych jednostek zapisanych na rachunku OFE na dzień 31 stycznia 2014 r. oraz kwoty środków przekazanych przez OFE, które odpowiadają wartości umorzonych jednostek w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego. Po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku emerytalnego środki zgromadzone na subkoncie uwzględniane są w wyliczeniu emerytury.

²² Pozycja zawiera: dodatkowe zasiłki opiekuńcze, zasiłki chorobowe dotyczących z zachorowania na COVID-19, bądź objęcie kwarantanną oraz zasiłki pogrzebowe w związku ze zgonem na COVID-19.

- pozostałe zmniejszenia – 4 208 701,4 tys. zł, tj. o 25,9% mniej niż w planie po zmianach i o 67,1% mniej niż w 2020 r.

Koszty poszczególnych funduszy wyniosły odpowiednio (w nawiasach wykonanie planu po zmianach i wykonanie względem 2020 r.):

- fundusz emerytalny – 193 151 334,4 tys. zł (99,8% i 108,2%), w tym: emerytury – 192 352 245,1 tys. zł, wypłaty środków z subkonta – 798 155,7 tys. zł. Większe wydatki wynikały ze wzrostu liczby wypłacanych świadczeń emerytalnych oraz ich waloryzacji;
- fundusz rentowy – 51 209 985,4 tys. zł (99,0% i 104,7%), w tym: renty – 41 625 768,8 tys. zł, dodatki do emerytur i rent – 6 818 989,7 tys. zł, zasiłki pogrzebowe – 1 751 787,5 tys. zł (w tym: 229 655,0 tys. zł – koszty przeciwdziałania COVID-19), prewencja rentowa – 100 881,0 tys. zł;
- fundusz chorobowy – 27 046 680,0 tys. zł (95,4% i 99,8%), w tym: zasiłki chorobowe – 14 112 517,4 tys. zł (w tym: 2 171 407,0 tys. zł – koszty przeciwdziałania COVID-19), zasiłki macierzyńskie – 9029,4 tys. zł, świadczenia rehabilitacyjne – 2 172 880,1 tys. zł;
- fundusz wypadkowy – 4 985 162,3 tys. zł (96,5% i 98,4%), w tym: renty – 3 588 934,2 tys. zł, zasiłki chorobowe – 664 322,7 tys. zł, jednorazowe odszkodowania – 306 959,5 tys. zł, świadczenia rehabilitacyjne – 136 336,1 tys. zł, prewencja wypadkowa – 79 767,9 tys. zł.

(akta kontroli t. V, str. 191-197, 215)

Zobowiązania FUS wyniosły 12 205 973,5 tys. zł i były wyższe od planu po zmianach o 23,5% oraz o 15,2% od wykonania w 2020 r. FUS nie posiadał zadłużenia z tytułu pożyczek.

Na koniec 2021 r. zobowiązania wobec OFE z tytułu składek wyniosły 46 744,4 tys. zł²³. Zgodnie z art. 47 ust. 9, 10a i 10b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁴ przekazanie składki następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 15 dni licząc od otrzymania składki opłacanej przy użyciu dokumentów płatniczych, raportów miesięcznych i deklaracji. W przypadku nieprzekazania składki należne są odsetki. ZUS nalicza stosowne odsetki wynoszące według stanu na koniec grudnia 2021 r. – 24 547,4 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń i Składek wyjaśniła, że *określenie precyzyjnych terminów wymagalności kwoty tych zobowiązań jest możliwe dopiero po pełnym rozliczeniu składek i umieszczeniu ich w listach składkowych do OFE. Dopiero po rozliczeniu składek na kontach płatników składek i ubezpieczonych i przekazaniu składek do OFE można precyzyjnie wskazać termin, w jakim ZUS powinien przekazać składkę do OFE (czyli kiedy ZUS posiadał komplet poprawnych dokumentów rozliczeniowych i płatniczych umożliwiających przekazanie środków do OFE). Podczas przygotowywania sprawozdania zakładano, że przyczyna nieprzekazania składek leży wyłącznie po stronie ZUS i tym samym kwota nieprzekazanych składek stanowi wymagalne zobowiązania ZUS. W związku z takim założeniem przyjmuje się „wstępne” wyliczenie kwoty ewentualnych zobowiązań ZUS, które zostaną zweryfikowane w wyniku rozliczenia składek na kontach płatników składek i ubezpieczonych. Proces rozliczania i weryfikacji przekazywanych przez płatników składek do OFE jest bardzo długotrwały. ZUS weryfikuje należne składki za okres od kwietnia 1999 r., przy czym wartość niezwyfikowanych*

²³ Łączna kwota zobowiązań wymagalnych według Rb-Z Funduszy zarządzanych przez ZUS obejmująca okres od 1999 r. do 2021 r.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.; dalej: ustawa o sus.

składek, tj. zobowiązań wymagalnych za 2021 r. wyniosła 9 487,7 tys. zł (tj. 20,3% całości zobowiązań wymagalnych wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z Funduszy). Na proces rozliczania składek do OFE mają wpływ nieprawidłowości w dokumentach zgłoszeniowych, rozliczeniowych i płatniczych; czas prowadzenia postępowań wyjaśniających z płatnikiem składek, w tym aktywność tego płatnika w postępowaniu. NIK zwraca uwagę na konieczność dokończenia procesu weryfikacji i ostatecznego rozliczenia składek do OFE z lat 1999-2021.

W latach 2018-2021 koszty FUS miały tendencję wzrostową²⁵, co wynikało z wyższej liczby osób uprawnionych i pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, jak i wyższych wypłat tych świadczeń, spowodowanych wzrostem wysokości przeciętnego świadczenia. W 2021 r. (w stosunku do 2020 r.) nastąpił wzrost przeciętnej miesięcznej emerytury o 6,9% (z 2474,56 zł do 2644,86 zł), renty z tytułu niezdolności do pracy o 4,7% (z 1948,6 zł do 2041,0 zł) oraz renty rodzinnej o 7,0% (z 2201,3 zł do 2355,7 zł).

(akta kontroli t. IV str. 101-122, 145-158, 265-316, 321-327, 342-345; t. V, str. 1-176, 191-197, 202-211, 215)

Nienależnie pobrane świadczenia emerytalno-rentowe i nadpłaty świadczeń

W 2021 r. ujawniono 61 289 nadpłat na kwotę 119 786,3 tys. zł. W stosunku do roku 2020 wzrosła liczba nadpłat nowo ujawnionych o 17,5% przy jednoczesnym spadku kwoty o 9,8%. Ogólna liczba nienależnie pobranych świadczeń²⁶ (nadpłat świadczeń niespowodowanych przez ZUS) wyniosła 58 176, tj. o 18,5% więcej niż w 2020 r. (49,1 tys.) na łączną kwotę 116 717,4 tys. zł, tj. o 9,4% mniej niż w 2020 r. Z przyczyn leżących po stronie ZUS wystąpiło 3191 nadpłat na łączną kwotę 3068,9 tys. zł. Przyczynami nadpłat była m.in. błędna ocena stanu faktycznego lub błędna interpretacja przepisów, wprowadzenie błędnego zapisu do komputerowej bazy danych lub podwójne pobieranie świadczeń.

(akta kontroli t. IV, str. 161-205)

Wyrównania do wysokości należnego świadczenia

W 2021 r. wypłacono 4431 wyrównań do wysokości należnego świadczenia na łączną kwotę 37 343,0 tys. zł. W stosunku do 2020 r. obniżyła się liczba wyrównań o 28,5% oraz ich kwota o 21,8%. Przyczynami wypłaty wyrównań były m.in.: błędy pracowników (2248 wyrównań na łączną kwotę 16 391,5 tys. zł), wyroki sądowe zmieniające decyzję organu rentowego (613 wyrównań na łączną kwotę 13 868,6 tys. zł), zmiany interpretacji przepisów (41 wyrównań na kwotę 819,6 tys. zł).

(akta kontroli t. IV, str. 161-205)

Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych

W 2021 r. ZUS wypłacił odsetki za opóźnienia w ustalaniu prawa i wypłacie świadczeń w kwocie 2331,2 tys. zł dla 6108 osób. W stosunku do 2020 r. obniżyła się zarówno liczba osób, którym wypłacono odsetki, jak również kwota wypłaconych odsetek – odpowiednio o 43,8% i 10,9%. Przyczynami wypłat odsetek były m.in.: wydanie decyzji i wypłaty świadczenia po terminie ustawowym, błędy leżące po stronie ZUS, zmiana wykładni przepisów, wykonanie wyroków sądowych. Spadek liczby i kwoty wypłaconych odsetek w badanym okresie wynikał z wprowadzenia w życie od 31 marca 2020 r. art. 31zd ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych

²⁵ W 2018 r. – 231 621 070,4 tys. zł, w 2019 r. – 246 625 656,3 tys. zł, w 2020 r. – 277 290 038,3 tys. zł, w 2021 r. – 284 467 506,7 tys. zł.

²⁶ Powstałych m.in. z powodu późnego zawiadomienia ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń, osiągnięcia przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia, przedłożenia nieprawdziwych dokumentów, późnego powiadomienia ZUS o zgonie świadczeniobiorcy, itp.

oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²⁷, zgodnie z którym ZUS nie był zobowiązany do wypłaty odsetek ustawowych za opóźnienie wówczas, gdy nie mógł dotrzymać terminu wydania decyzji lub wypłaty świadczenia przypadającego w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu.

(akta kontroli t. IV, str. 161-205)

Zasiłki i świadczenia krótkoterminowe

W 2021 r. wypłacono²⁸ 5 881 477 zasiłków i świadczeń krótkoterminowych (o 1,9% więcej niż w 2020 r.) na łączną kwotę 10 936 383,8 tys. zł, w tym m.in.: zasiłek chorobowy – 2 910 912 wypłat na kwotę 4 518 174,0 tys. zł, świadczenie rehabilitacyjne - 545 440 wypłat na kwotę 1 202 405,4 tys. zł, zasiłek pogrzebowy – 430 381 wypłat na kwotę 1 719 498,4 tys. zł.

Cudzoziemcy w roku 2021 r. pobrali 77 225 zasiłków, tj. więcej o 26,9% w porównaniu do 2020 r. i świadczeń krótkoterminowych na łączną kwotę 436 100,1 tys. zł, tj. więcej o 19,8% w porównaniu do 2020 r. Najwięcej wypłacono zasiłków chorobowych – 45 548 na kwotę 195 433,4 tys. zł, zasiłków macierzyńskich – 14 334 na kwotę 195 886,1 tys. zł oraz zasiłków opiekuńczych – 14 864 na kwotę 24 194,0 tys. zł.

(akta kontroli t. IV, str. 206-233)

Nienależnie pobrane zasiłki i świadczenia oraz ich nadpłaty

W 2021 r. odnotowano 12 477 nienależnie pobranych lub nadpłaconych zasiłków na łączną kwotę 50 280,6 tys. zł, z tego z winy ubezpieczonych²⁹ – 10 715 na kwotę 44 125,2 tys. zł, z winy płatnika składek lub innego podmiotu³⁰ – 1041 na kwotę 4273,8 tys. zł, z winy ZUS – 721 na kwotę 1881,6 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. zwiększyła się zarówno liczba jak i kwota nadpłat z przyczyn leżących po stronie ZUS. Przyczynami nadpłat były m.in. pomyłki pracowników ZUS, błędne analizy i oceny stanu faktycznego lub braki pouczeń świadczeniobiorcy o okolicznościach mających wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość.

(akta kontroli t. IV, str. 206-233)

Dopłaty do zasiłków

W 2021 r. dokonano 197,3 tys. dopłat, tj. wypłat w terminie późniejszym różnicy między wypłaconą świadczeniobiorcy kwotą świadczenia, a kwotą należną świadczenia, na łączną kwotę 61 085,0 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. wzrosła liczba dopłat o 4,7% oraz ich kwota o 13,7%. Dopłaty spowodowane były przyczynami leżącymi po stronie osób ubezpieczonych lub płatników składek, pracowników ZUS oraz zmianą parametrów wpływających na kwotę należnego świadczenia.

(akta kontroli t. IV, str. 206-233)

Odsetki za zwłokę przy wypłacie zasiłków

²⁷ Dz. U. poz. 568, ze zm.

²⁸ Z funduszu chorobowego i funduszu wypadkowego.

²⁹ M.in. wykonywanie pracy zarobkowej w okresie orzeczonej niezdolności do pracy/sprawowania opieki; wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego od pracy niezgodnie z celem zwolnienia; zawarcie z pracodawcą umowy o pracę dla pozorów lub w celu obejścia prawa; fikcyjne podwyższanie wynagrodzenia lub podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w celu otrzymania wyższych świadczeń.

³⁰ M.in. przekazanie do ZUS nieprawdziwych danych mających wpływ na ustalenie podstawy wymiaru zasiłku, uprawnienia do zasiłku lub jego wysokość, przekazanie do ZUS nieprawdziwych danych dotyczących okresu zatrudnienia lub ubezpieczenia, składanie za okres wsteczny dokumentów korygujących dane.

W 2021 r. wypłacono odsetki w 1704 sprawach z tytułu opóźnienia w wypłacie zasiłków na łączną kwotę 1927,5 tys. zł. Do głównych przyczyn wypłaty odsetek do zasiłków należały m.in.: wyroki sądów zmieniających decyzje ZUS i przyznające świadczenie na podstawie innej wykładni przepisów oraz przedłużających się postępowań w zakresie prawidłowości objęcia ubezpieczeniami społecznymi i/lub podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia.

(akta kontroli t. IV, str. 206-233)

Postępowania w sprawie podlegania ubezpieczeniom społecznym

W 2021 r. oddziały ZUS przeprowadziły 43 051 postępowań administracyjnych w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym (o 28,6% więcej niż w 2020 r.), w tym 8122 w sprawach osób prowadzących działalność gospodarczą (o 2,8% więcej). W 2021 r. oddziały ZUS wydały łącznie 7414 decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym (więcej o 36,1%) oraz 15 720 decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym (więcej o 91,9%).

(akta kontroli t. IV, str. 123-144)

Ulgi w opłaceniu składek

W 2021 r. ZUS udzielał ulg wynikających z ustawy o sus oraz związanych z COVID-19, w tym tarcz antykryzysowych w łącznej kwocie 8 099 014,6 tys. zł. Do ZUS wpłynęło łącznie 962 775 wniosków o zastosowanie ulg w składkach, przy czym z roku poprzedniego pozostało do rozpatrzenia 42 741 wniosków. W trakcie 2021 r. rozpatrzono łącznie 879 210 wniosków, z tego zgodę wydano dla 869 440, odmownie rozpatrzono 9151, natomiast w części negatywnie i w części pozytywnie rozpatrzono 619. Bez rozpoznania³¹ pozostawiono 59 477 wniosków. Spośród rozpatrzonych pozytywnie ulg wynikających z ustawy o sus – 60 386 rozłożono na raty (4 539 674,2 tys. zł), a dla 70 287 odroczone termin płatności (1 213 355,1 tys. zł). W odniesieniu do ulg wynikających z tarcz antykryzysowych w 730 642 przypadkach zwolniono z opłacania składek (2 298 522,5 tys. zł), a w 8125 – odstąpiono od pobierania odsetek za zwłokę (47 462,8 tys. zł).

(akta kontroli t. IV, str. 123-144, 334-341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Na realizację zadań, wynikających z ustawy o sus wydatkowano kwotę 276 385 899,8 tys. zł, tj. o 0,8% mniej w stosunku do planu po zmianach oraz o 6,1% więcej niż w 2020 r.

W 2021 r. zrealizowano następujące zadania: emerytury – 193 263 712,7 tys. zł, renty – 45 214 703,0 tys. zł, dodatki do emerytur i rent – 7 027 074,2 tys. zł, zasiłki chorobowe – 14 776 840,1 tys. zł, pozostałe zasiłki i świadczenia – 15 922 920,8 tys. zł, prewencja rentowa – 100 881,0 tys. zł i prewencja wypadkowa – 79 767,9 tys. zł. Ww. kwoty dotyczące zadań realizowanych przez FUS ujęte były w planach rzeczowo-finansowych Funduszy. ZUS monitorował przebieg wykonania wydatków budżetowych cz. 73 oraz planów Funduszy, których jest dysponentem, zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym. Analizowano stopień ich realizacji na podstawie dostępnych danych uzyskanych z ewidencji finansowo-księgowej, ewidencji statystycznej, a także analiz kształtowania się wskaźników makroekonomicznych. Sporządzano syntetyczne

³¹ Przyczyną było m.in. niezłożenie dokumentacji, nieregulowanie kosztów egzekucyjnych, wycofanie wniosku lub spłata zadłużenia.

materiały informacyjne obrazujące aktualną i prognozowaną sytuację finansową funduszy i wydatków budżetowych w części 73, identyfikowano przyczyny odchyleń od wielkości planowanych oraz podejmowano działania w przypadku stwierdzenia zagrożeń realizacji planów.

(akta kontroli t. IV, str. 48-55, 101-122; t. V, str. 191-197, 212-213)

Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia emerytalno-rentowego finansowanego z FUS w 2021 r. wyniosła 2552,87 zł i była wyższa o 6,9% od przeciętnej wysokości świadczenia w 2020 r. Przeciętna miesięczna emerytura wyniosła 2644,86 zł (wzrost o 6,9%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 2040,98 zł (wzrost o 4,7%), renta rodzinna – 2355,68 zł (wzrost o 7,0%).

W 2021 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe finansowane z FUS wyniosła 7804,5 tys. Przeciętna miesięczna liczba wypłaconych emerytur wyniosła 5993 tys., rent rodzinnych – 1194,8 tys., rent z tytułu niezdolności do pracy – 616,8 tys. Przeciętna miesięczna liczba dodatków do emerytur i rent ukształtowała się na poziomie 2411,9 tys.

(akta kontroli t. IV, str. 328-333; t. V, str. 191-197, 213, 215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Koszty poniesiono na realizację ustawowych zadań.

IV. Wyniki kontroli Funduszu Emerytur Pomostowych

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych (dalej: FEP) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów FEP, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów FEP, analizy realizacji ich kosztów, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań tych funduszy (opis w części *Sprawozdawczość* niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

2. Ocena kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FEP na 2021 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe FEP za 2021 r. sporządzone przez ZUS. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. Wykonanie planu finansowego FEP

OBSZAR

3.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2021 r. FEP osiągnął przychody w kwocie 1 551 658,5 tys. zł, tj. niższe od zaplanowanych o 6,4% oraz wyższe od wykonanych w 2020 r. o 47,7%. Główną pozycję przychodów stanowiły: dotacja z budżetu państwa w kwocie 1 202 182,0 tys. zł, niższa od planu o 11,1% oraz składki w kwocie 345 746,2 tys. zł, wyższe od zaplanowanych o 13,9%. W stosunku do roku poprzedniego dotacja była wyższa o 60,9%, natomiast składki były wyższe o 15,1%.

Należności na koniec 2021 r. wyniosły 17 311,9 tys. zł³² i były niższe od zaplanowanych o 41,2% oraz wyższe o 2713,4 tys. zł, tj. o 18,6% od wykonania za rok 2020. W strukturze należności występowały należności od płatników z tytułu niezapłaconych składek wraz z odsetkami – 12 471,9 tys. zł, rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń – 2943,6 tys. zł oraz pozostałe należności – 1896,4 tys. zł. W 2021 r. nie dokonywano umorzeń, natomiast rozłożono na raty 6034,7 tys. zł w 759 przypadkach.

W latach 2019-2021 przychody FEP miały tendencję wzrostową³³, przy czym w roku 2019 brak było dotacji z budżetu państwa, a w kolejnych latach następował wzrost wynikający z dynamicznie rosnących wydatków przy stabilnym poziomie dochodów. W odniesieniu do składek (przypis) tendencja w latach 2018-2021 była wzrostowa z uwagi na wzrost wynagrodzeń będących podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Zanotowano także, w odniesieniu do pozostałych przychodów w latach 2018-2021, spadek wynikający z mniejszych dochodów z lokowania środków FEP, przy czym w 2021 r. nastąpił wzrost w stosunku do roku 2020.

Badanie 15 spraw wybranych metodą celową dotyczących dochodzenia należności na kwotę 5653,8 tys. zł wykazało, że ZUS podjął działania zmierzające do odzyskania należności polegające m.in. na wystawianiu tytułów wykonawczych, udzielania ulg w spłacie poprzez m.in. układy ratalne, odstąpienie od pobierania odsetek, itp.

(akta kontroli str. t. IV, str. 3-47, 101-122, 145-160, 234-309; t. V, str. 1-177, 198-211, 216, 365-374)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2021 r. koszty FEP wyniosły 1 541 913,9 tys. zł i były niższe od zaplanowanych o 8,0% oraz wyższe od wykonanych w 2020 r. o 20,0%. Główną pozycję stanowiły emerytury pomostowe, które wynosiły 1 533 925,7 tys. zł i były niższe od planu o 8,1% i wyższe od wykonania w 2020 r. o 20,1%. Pozostałe koszty dotyczyły m.in. odpisu na działalność ZUS w kwocie 4081,0 tys. zł. W latach 2018-2021 koszty FEP miały tendencję wzrostową³⁴, z uwagi na rosnącą liczbę osób pobierających świadczenia jak i wzrost wysokości przeciętnego świadczenia w wyniku waloryzacji.

³² W 2021 r. nie wystąpiły należności przeterminowane.

³³ W 2018 r. – 1 825 360 tys. zł, w 2019 r. – 313 601 tys. zł, w 2020 r. – 1 050 749 tys. zł, w 2021 r. – 1 551 658 tys. zł.

³⁴ W 2018 r. – 807 022 tys. zł, w 2019 r. – 1 058 300 tys. zł, w 2020 r. – 1 284 572 tys. zł, w 2021 r. 1 541 914 tys. zł.

Zobowiązania wyniosły 34 571,5 tys. zł i w stosunku do plany były wyższe o 8,3% oraz o 11,2% od wykonania w 2020 r.

Stan FEP na początek roku 2021 wyniósł 63 571,2 tys. zł (142,2% kwoty planu po zmianach). Stan Funduszu na koniec 2021 r. wyniósł 73 315,8 tys. zł i stanowił 266,6% planu i 115,3% stanu na początku roku. Stan środków pieniężnych na dzień 31 grudnia 2021 r. wyniósł 90 575,3 tys. zł³⁵, a ich średni stan na rachunkach bankowych, w ujęciu kasowym wyniósł 110 349,0 tys. zł miesięcznie.

W 2021 r. FEP nie posiadał zobowiązań wymagalnych oraz nie zaciągał kredytów ani pożyczek.

(akta kontroli t. IV, str. 101-122, 145-158, 234-256, 278-309, 316-327, 342-345, 384-412; t. V, str. 1-176, 198-209, 214, 216)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Zadaniem FEP jest finansowanie emerytur pomostowych. Łączna kwota wypłat emerytur pomostowych w 2021 r. wyniosła 1 533 925,7 tys. zł³⁶ i była wyższa o 257 161,3 tys. zł, tj. o 20,1% w stosunku do roku 2020. Przychody ze składek pokrywały 22,5% wypłat. Fundusz wykonał zaplanowane zadania, tj. dokonał wypłat bieżących świadczeń.

ZUS monitorował przebieg wykonania wydatków zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym. Analizowano stopień ich realizacji na podstawie dostępnych danych uzyskanych z ewidencji finansowo-księgowej, ewidencji statystycznej, a także analiz kształtowania się wskaźników makroekonomicznych. Sporządzano syntetyczne materiały informacyjne obrazujące aktualną i prognozowaną sytuację finansową funduszy, identyfikowano przyczyny odchylenia wykonań od wielkości planowanych oraz podejmowano działania w przypadku stwierdzenia zagrożeń realizacji planów.

W 2021 r. emerytury pomostowe pobierały 38 694 osoby (nastąpił wzrost w stosunku do 2020 r. o 7,4%), przeciętna miesięczna liczba osób wynosiła 37 391. Przeciętna miesięczna wartość emerytury pomostowej wyniosła 3 418,69 zł i była wyższa niż w 2020 r. o 9,0%. W 2021 r. przyznano 9 171 emerytur pomostowych, tj. o 3,9% mniej niż w roku 2020.

(akta kontroli t. IV, str. 48-55, 101-122; t. V, str. 198-200, 212, 214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych. Koszty poniesiono na realizację ustawowych zadań.

V. Wyniki kontroli ZUS – państwowej osoby prawnej

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej na rok 2021 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

³⁵ Był mniejszy od stanu na koniec 2020 r. (80 048,5 tys. zł) o 10 526,8 tys. zł, tj. o 13,2%.

³⁶ Bez kwoty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów.

Zakres kontroli Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów ZUS, planowanie i wykonanie kosztów majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów, kontroli stanu należności i zobowiązań, analizy realizacji kosztów majątkowych, wykonania zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy wybranej próby wydatków, analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - państwowej osoby prawnej za 2021 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej W wyniku kontroli 34,4% całkowitych kosztów Centrali ZUS stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania za 2021 r. sporządzone przez Zakład, w tym sprawozdania kwartalne Rb-40, Rb-N, Rb-Z (za IV kwartał) oraz roczne sprawozdania uzupełniające Rb-UN i Rb-UZ.

3. Wykonanie planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

OBSZAR 3.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego Przychody Zakładu za 2021 r. wyniosły ogółem 4 946 567,5 tys. zł, co stanowiło 103,2% planu po zmianach i 103,3% przychodów w 2020 r. Źródłami przychodów Zakładu były m.in.:

- odpis z FUS w wysokości 3 865 499 tys. zł (100% przychodów przewidzianych w ustawie budżetowej i zrealizowanych w 2020 r.);
- zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty wynoszący 483 325 tys. zł. Przychód ten był o 8,9% wyższy od planowanego i o 9,1% wyższy od uzyskanego w 2020 r.;
- pobór i dochodzenie składek innych niż na FUS w kwocie 294 883 tys. zł. Przychody te były o 26,3% wyższe od planowanych i o 13,1% większe niż w 2020 r.;
- pozostałe przychody wynoszące 287 034,3 tys. zł. Były one o 20,2% większe od planowanych i o 43,6% wyższe niż 2020 r.

W latach 2018-2021 przychody Zakładu wzrosły o 9,8%. Spośród największych pozycji przychodów, odpis z FUS zwiększył się w tym okresie o 4,3%. Kwota za pobór i dochodzenie składek innych niż na FUS wzrosła odpowiednio o 28,1%, a przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty o 85,5%. Zwiększył się też zakres zadań zleconych Zakładowi do realizacji.

(akta kontroli t. VI, str. 39-42)

Należności Zakładu

Należności netto³⁷ na dzień 31 grudnia 2021 r. wynosiły 92 041,7 tys. zł i były wyższe o 7,2% niż w 2020 r. Złożyło się na nie głównie 83 691 tys. zł tzw. innych należności oraz 8272,6 tys. zł należności z tytułu dostaw i usług. Stanowiły one odpowiednio 90,9% i 9% należności ogółem.

Inne należności dotyczyły głównie³⁸: udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS – 49 920,9 tys. zł; pozostałych rozrachunków z odbiorcami, w tym głównie zwrotów kosztów zastępstwa procesowego i naliczonych kar umownych – 27 320,7 tys. zł; prowizji za pobór i dochodzenie składek – 24 956,9 tys. zł; rozrachunków z FUS dotyczących głównie obsługi świadczeń – 2 595,4 tys. zł.

W 2021 r. nie wystąpiły należności długoterminowe. Należności dochodzone na drodze sądowej wynosiły 3989,5 tys. zł i były niższe o 11,2% niż w 2020 r. Należności te w całości były objęte odpisem aktualizującym wartość należności.

(akta kontroli t.VI, str. 22-24)

Należności Centrali

Na dzień 31 grudnia 2021 r. w Centrali ZUS nie wystąpiły należności długoterminowe. Należności krótkoterminowe netto wynosiły 2927,8 tys. zł i w porównaniu z 2020 r. były wyższe o 91,9%. Złożyły się na nie głównie inne należności – 1987,5 tys. zł. W 2021 r. w Centrali ZUS nie umarżono należności. Wobec jednego podmiotu dokonano rozłożenia na raty należności w kwocie 5,7 tys. zł oraz odroczone płatności w kwocie 31,7 tys. zł.

(akta kontroli t. I, str. 13-18)

Badanie 15 spraw dobranych metodą celową według najwyższych kwot, dotyczących dochodzenia przez Centralę ZUS należności na kwotę 3468,2 tys. zł³⁹ wykazało, że ZUS podejmował działania zmierzające do odzyskania należności (wezwania do zapłaty, dochodzenie na drodze postępowania sądowego, postępowania komornicze, postępowania ugodowe).

(akta kontroli t. I, str. 19-25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OBSZAR

3.2. Wykonanie planu kosztów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. koszty działalności bieżącej Zakładu wyniosły 5 393 471,4 tys. zł, co stanowiło 92,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. koszty były większe o 7,7%. W stosunku do 2020 r. zwiększeniu uległy m. in. koszty amortyzacji oraz materiałów i energii. W 2021 r. poniesiono m.in. następujące koszty rodzajowe (w nawiasach wykonanie planu po zmianach i wzrost w stosunku do 2020 r.):

- wynagrodzenia – 3 301 528,8 tys. zł (99,7 i 6,5%);
- usługi obce – 932 391,1 tys. zł (82,8% i 10,9%). Największe koszty poniesiono na usługi pocztowe i bankowe – 343 122,6 tys. zł oraz związane z przetwarzaniem danych 297 280,4 tys. zł;
- ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 690 271 tys. zł (93,7% i 7,7%);
- amortyzacja – 308 494,1 tys. zł (76,4% i 13,2%);
- materiały i energia – 114 604,5 tys. zł (73,6% i 4,3%).

(akta kontroli t. VI, str. 269)

³⁷ Pomniejszone o odpisy aktualizujące wartość należności na łączną kwotę (minus) 76 208 tys. zł.

³⁸ Kwoty brutto uwzględniające odpis aktualizacyjny na łączną sumę 21 375,8 tys. zł.

³⁹ Kwota wyższa od należności netto na koniec roku, ponieważ uwzględnia odpisy aktualizujące wartość należności.

Badaniem w Centrali ZUS objęto łącznie 71 zapisów księgowych w kwocie 205 916,4 tys. zł, co stanowiło 34,4% kosztów Centrali ZUS w 2021 r. Badana próba została wylosowana metodą MUS⁴⁰ z wygenerowanych z systemu księgowego Zakładu zapisów i dowodów księgowych, odpowiadającym pozapłacowym kosztom Centrali ZUS oraz dokonana doborem celowym i objęła w grupie kosztów majątkowych (ZI) 20 zapisów na kwotę 88 671,4 tys. zł, tj. 43,1% objętych próbą kosztów, natomiast w grupie kosztów bieżących (ZF) 51 zapisy na kwotę 117 245 tys. zł, tj. 57% badanych kosztów. W ramach analizowanej próby wydatków Centrali ZUS stwierdzono, że wylosowane koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym w ramach realizacji ustawowych zadań jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴¹. Były one celowe i gospodarne oraz rzetelnie udokumentowane.

(akta kontroli t. III, str. 1-11)

Zamówienia publiczne

W 2021 r. w Centrali ZUS wewnętrzne zasady udzielania zamówień publicznych regulowało zarządzenie Prezesa ZUS⁴². Na mocy zarządzeń Prezesa ZUS⁴³ zamówienia antycovidowe⁴⁴ zostały wyłączone z postanowień procedury. Do ich udzielania stosowano wewnętrzne regulacje zawarte w zarządzeniach określających zasady zakupów antycovidowych.

(akta kontroli t. III, str. 315)

Centrala ZUS na swojej stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP) opublikowała plan postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na 2021 r. wraz ze wszystkimi aktualizacjami dokonanymi w ciągu roku. Jego zakres i sposób publikacji był zgodny z art. 23 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁵.

(akta kontroli t. III, str. 57-89)

Stosownie do dyspozycji art. 82 ust. 1 i 2 nupzp ZUS przekazał do BZP odrębnie dla postępowań prowadzonych w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶ oraz nupzp roczne sprawozdania z udzielonych zamówień w 2021 r.⁴⁷.

(akta kontroli t. III, str. 14-48)

⁴⁰ Z prawdopodobieństwem wylosowania proporcjonalnym do wartości wydatku.

⁴¹ W 2021 r. w Centrali ZUS obowiązywały: polityka rachunkowości ZUS jako osoby prawnej wprowadzona zarządzeniem nr 96 Prezesa ZUS z dnia 31 grudnia 2020 r. oraz instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS jako osoby prawnej wprowadzona zarządzeniem nr 100 Prezesa ZUS z dnia 3 września 2013 r. z uwzględnieniem zmian.

⁴² Zarządzenie nr 1 Prezesa ZUS z dnia 2 stycznia 2018 r. Procedura do procesu 14.1 Realizacja Zakupów, ze zm., dalej: Procedura.

⁴³ Zarządzenie nr 16 Prezesa ZUS z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad dokonywania zakupów, o których mowa w art. 6 ustawy o COVID-19 oraz zarządzenie nr 32 Prezesa ZUS z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad dokonywania zakupów, o których mowa w art. 31zy ust. 9 ustawy o COVID-19 oraz w art. 50 ust. 3f ustawy o sus.

⁴⁴ Pod pojęciem zamówień antycovidowych należy rozumieć zamówienia publiczne niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, zamówienia publiczne udzielane w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz inne zamówienia, do udzielenia których, na mocy przepisów tarcz antykryzysowych, nie było obowiązku stosowania Pzp.

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm., dalej: nupzp.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

⁴⁷ Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania (Dz. U. poz. 2463). W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. do sporządzenia rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach stosuje się przepisy dotychczasowe.

Centrala i 43 oddziały ZUS w 2021 r. w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego procedowanych w reżimie ustawy Pzp oraz nupzp zawarły 459 umów o łącznej wartości 1 673 014,1 tys. zł. Z kolei łączna wartość umów, które Centrala i oddziały zawarły z wyłączeniem przepisów ustawy Pzp wynosiła 3486,5 tys. zł netto⁴⁸.

(akta kontroli t. III, str. 31-32, 48, 93, 95, 135)

W 2021 r. Centrala ZUS w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30 tys. euro wszczętych do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 130 tys. zł netto wszczętych od dnia 1 stycznia 2021 r. zawarła 80 umów o łącznej wartości 1 451 522,1 tys. zł⁴⁹. Natomiast z wyłączeniem obowiązku stosowania ustawy Pzp oraz nupzp Centrala udzieliła zamówień na łączną kwotę 9428,6 tys. zł netto⁵⁰.

(akta kontroli t. III, str. 90-95, 97)

Na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵¹ oraz regulacji wewnętrznych ZUS na koniec 2021 r.:

- w oddziałach ZUS udzielono 246 zamówień o łącznej wartości 2909,2 tys. zł brutto;
- w Centrali udzielono 15 zamówień o łącznej wartości 148 287,1 tys. zł brutto, w tym 11 zamówień na usługi informatyczne oraz cztery zamówienia z pozostałych obszarów.

(akta kontroli t. III, str. 95, 136-139)

Badaniem objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zakończonych zawarciem umowy w 2021 r., z czego cztery wyłączone z obowiązku stosowania ustawy Pzp, w tym jedno w oparciu o art. 6a ust. 1 ustawy o COVID-19 oraz jedno zamówienie przeprowadzone w oparciu o nupzp. Łączna wartość zamówień objętych badaniem wynosiła 90 206,9 tys. zł, z czego w wyniku ich realizacji w 2021 r. poniesiono wydatki na kwotę 36 076,4 tys. zł. Były to:

- zamówienie publiczne na świadczenie usług wsparcia eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: KSI ZUS) od 1 maja 2021 r., przeprowadzone na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 nupzp⁵² w trybie negocjacji bez ogłoszenia. Kwota przeznaczona na realizację zamówienia wynosiła 19 241,8 tys. zł. Z kolei wartość zawartej umowy 32 986,4 tys. zł⁵³, z czego w 2021 r. poniesiono koszty w wysokości 32 435,2 tys. zł. Uzasadniając konieczność zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie usług do wartości najkorzystniejszej oferty Dyrektor Departamentu Zarządzania Usługami ZUS wskazał m.in., że z przyczyn technicznych nie jest możliwe pozostawienie chociażby części systemu KSI ZUS bez wsparcia eksperckiego dostarczonego przez podmiot zewnętrzny. Od 1 maja 2021 r. zagrożone było zapewnienie ciągłości świadczenia usług utrzymania KSI. Zawarcie umowy pozwoliło na zabezpieczenie usług utrzymania systemu przez okres najbliższych

⁴⁸ Zamówienia wyłączone na podstawie art. 4 pkt 8 oraz art. 4 pkt 3 lit. i ustawy Pzp, tj. ich wartość szacunkowa nie przekraczała 30 tys. euro netto oraz te, których przedmiotem było nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości.

⁴⁹ 12 umów dotyczyło umów wykonawczych do umów ramowych o łącznej wartości 97 514,2 tys. zł.

⁵⁰ Łączna kwota udzielonych zamówień poniżej 130 tys. zł / 30 tys. euro.

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: ustawa o COVID-19.

⁵² Tj. ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

⁵³ 21 989,3 tys. zł – zamówienie podstawowe oraz 10 997 tys. zł zamówienie opcjonalne.

6 miesięcy⁵⁴. Z kolei Dyrektor Departamentu Zamówień Publicznych ZUS (dalej: Dyrektor DZP ZUS) wyjaśnił, że wydłużający się czas trwania postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących systemu KSI ZUS oraz PUE to efekt ponadprzeciętnej walki konkurencyjnej i rywalizacji zainteresowanych podmiotów, co w konsekwencji przekładało się na niespotykaną dotychczas liczbę wykorzystywanych przez potencjalnych wykonawców przysługujących im środków ochrony prawnej w postaci odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej, skarg do Sądu Okręgowego oraz w jednym przypadku skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Okręgowego do Sądu Najwyższego. Początkowy stan pandemii COVID-19, dodatkowo wydłużył istotnie czas rozpatrywania środków ochrony prawnej. Wszystkie te elementy miały decydujący wpływ na czas trwania wskazanych procedur przetargowych.

(akta kontroli t. III, str. 259-273, 277-280, 285-288)

- zamówienie na przygotowanie systemów informatycznych KSI ZUS oraz Portalu PUE do obsługi zadań związanych z obsługą wypłat świadczenia wychowawczego (500+)⁵⁵, do którego zgodnie z art. 16 ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie miały zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych⁵⁶. W zawartej umowie⁵⁷ postanowiono, że łączne wynagrodzenie wykonawcy z tytułu realizacji umowy nie przekroczy kwoty 56 898,8 tys. zł. W wyniku jej realizacji w 2021 r. poniesiono koszty w wysokości 3 319,6 tys. zł. Informacja o zawartej umowie nie została podana do wiadomości publicznej. Przekazana przez wykonawcę dokumentacja dotycząca ww. zamówienia została opatrzona klauzulą „tajemnica przedsiębiorstwa”, a szacowanie wartości przedmiotu zamówienia opierało się na podstawie wyceny potencjalnego wykonawcy. Dyrektor Departamentu Rozwoju Usług IT wyjaśnił, że zamówienie nie podlegało przepisom ustawy Pzp, stąd nie miały do niego zastosowania zasady z niej wynikające. Nieprzekazanie opinii publicznej informacji o zawartej umowie wynikało z braku regulacji prawnych umożliwiających dokonanie tej czynności. Osoby procedujące zawarcie umowy nie podejmowały działań zmierzających do ustalenia czy wszystkie zastrzeżone przez wykonawcę informacje faktycznie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, niemniej jednak zawarta umowa jest jawna. Nie występowały także o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień w zakresie utajnienia odpowiedzi na zapytanie Zakładu. Z projektów aktów prawnych wynikało, że Zakład będzie miał niewiele czasu na przygotowanie systemów informatycznych do nowych zadań. Dlatego ze względu na presję czasu szacowanie wartości umowy realizowano zgodnie z aktualną na dany czas wiedzą o stanie legislacyjnym nowo tworzonych przepisów. W opinii NIK, brak przekazania do wiadomości publicznej informacji o zawartej umowie spowodował, że sposób i wysokości wydatkowania środków publicznych znane były tylko osobom zaangażowanym w realizację omawianego zadania. Brak jednoznacznych na ten czas podstaw prawnych, na podstawie których ZUS mógłby przekazać do wiadomości publicznej informację o zawarciu umowy

⁵⁴ Umożliwiłoby to rozstrzygnięcie trwającego postępowania przetargowego prowadzonego w trybie konkurencyjnym. W dniu 4 lutego 2021 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej – Konsorcjum Comarch. W dniu 15 lutego 2021 r. wpłynęły odwołania na wybór oferty najkorzystniejszej.

⁵⁵ ZUS złożył wniosek o objęcie tego zamówienia osłoną antykorupcyjną.

⁵⁶ W zakresie tego zamówienia w ZUS obowiązywały wewnętrzne regulacje określone w zarządzeniu nr 72 Prezesa ZUS z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie określenia zasad dokonywania zakupów, o których mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw.

⁵⁷ Umowa nr 1081847.

powoduje, że wprowadzone zmianą ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci przepisy wyłączyły zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi.

(akta kontroli t. III, str. 141-143, 161, 170, 195-197)

- zamówienie publiczne wyłączone z obowiązku stosowania ustawy Pzp⁵⁸ dotyczące zakupu czasu antenowego na potrzeby przeprowadzenia kampanii informacyjnej polegającej na emisji spotu informacyjnego „Emerytura bez podatku”⁵⁹. Celem zamówienia było przygotowanie przedsiębiorców i producentów programów kadrowo-płacowych do realizacji zadań wynikających z rządowego planu rozwoju Polski Ład. Maksymalne wynagrodzenie przysługujące wykonawcy z tytułu zawartej umowy⁶⁰ wynosiło 150 tys. zł, z czego w 2021 r. poniesiono koszty w wysokości 149,9 tys. zł.

(akta kontroli t. III, str. 228, 230-232, 236-237, 254-258)

- zamówienie publiczne wyłączone z obowiązku stosowania ustawy Pzp⁶¹, dotyczące zakupu 256 roboczogodzin od [...]”⁶². Wartość zawartej umowy⁶³ i poniesionych w 2021 r. kosztów wynosiła 157,4 tys. zł.

(akta kontroli t. III, str. 199, 209-210)

- zamówienie publiczne dotyczące dostawy maseczek ochronnych FFP2 (1000 szt.) oraz FFP3 (1500 szt.) wyłączone z obowiązku stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy o COVID-19. Wartość zawartej umowy oraz poniesionych kosztów w 2021 r. wynosiła 14,3 tys. zł. Informacja o udzieleniu tego zamówienia została przekazana do BZP, co było zgodne z art. 6a ust. 2 ustawy o COVID-19.

(akta kontroli t. III, str. 307-309, 316)

W pozostałym zakresie, w wyniku badania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami, poniesione wydatki były celowe i rzetelnie udokumentowane.

Zobowiązania Zakładu

Na 31 grudnia 2021 r. zobowiązania Zakładu wynosiły 5 353 795,5 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. były większe o 42,4%. Dotyczyły one głównie: pozostałych zobowiązań – 4 652 537,8 tys. zł; składek ZUS – 331 423,5 tys. zł oraz dostaw i usług – 283 451,9 tys. zł. W kwocie pozostałych zobowiązań największe pozycje dotyczyły rozliczeń z tytułu: składek, w tym FUS i Funduszu Pracy (dalej: FP) - 4 367 704,8 tys. zł oraz wynagrodzeń – 259 453,8 tys. zł. Zobowiązania długoterminowe na koniec 2021 r. wyniosły 12 098,3 tys. zł i były większe o 61% niż w 2020 r. Wynikały z otrzymanych od wykonawców wadium i zabezpieczeń na należyte wykonanie umów, o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy. W roku 2021 r. Zakład wypłacił 202 tys. zł odsetek z tytułu nieterminowo uregulowanych płatności. Prawie całość tej kwoty dotyczyła nieterminowej wypłaty premii dla pracowników za I kwartał 2021 r. Opóźnienia w rejestracji zmian Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy oraz związanych z tym zmian w kadrowym systemie informatycznym spowodowały

⁵⁸ Zamówienie wyłączone z obowiązku stosowania nupzp na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 nupzp, tj. zakup dotyczył czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych.

⁵⁹ Zamówienie zostało zrealizowane w ramach porozumienia ramowego zawartego pomiędzy Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS) i ZUS. Koszt zadania objętego Porozumieniem wynosił nie więcej niż 339,8 tys. zł, czego udział MRiPS wynosił 189,8 tys. zł, a ZUS 150 tys. zł.

⁶⁰ Umowa nr 1082091 z dnia 23 grudnia 2021 r. zawarta pomiędzy ZUS, a [...]”.

⁶¹ Zamówienie wyłączone z obowiązku stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, tj. jego szacunkowa wartość nie przekraczała 30 tys. euro netto.

⁶² Czynności związane były z migracją baz Oddziałowych z ZETO do środowiska NROI.

⁶³ Umowa nr 1078982.

przesunięcie wypłaty ww. premii z 18 maja na 15 czerwca 2021 r. Decyzją Zarządu Zakładu pracownikom zostały wypłacone odsetki ustawowe za to opóźnienie.

(akta kontroli t.VI, str. 22-24, 61-62)

Zobowiązania Centrali Zakładu

Na 31 grudnia 2021 r. stan zobowiązań Centrali ZUS wynosił 244 491,9 tys. zł, co stanowiło 119,5% stanu na koniec 2020 r. Zobowiązania dotyczyły: dostaw i usług – 194 227,3 tys. zł, pozostałych zobowiązań – 29 186,6 tys. zł⁶⁴, składek ZUS – 15 275,7 tys. zł, podatków i opłat – 5 243,6 tys. zł oraz z tytułu Pracowniczych Planów Kapitałowych – 558,7 tys. zł.

Zobowiązania długoterminowe na koniec 2021 r. wynosiły 9 542,4 tys. zł. Dotyczyły one otrzymanych zabezpieczeń wykonania umów od wykonawców o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy.

(akta kontroli t. III, str. 310-312)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

W 2021 r. przeciętne zatrudnienie w ZUS wyniosło 42 695 w przeliczeniu na pełne etaty. W stosunku do 2020 r. zatrudnienie zmniejszyło się o 1282 etaty (tj. o 2,4%). W planie na 2021 r. przyjęto zatrudnienie o 1448 etatów (tj. o 3,3%) wyższe niż w 2020 r. i o 2731 etatów (tj. o 5,5%) większe od zrealizowanego. Wzrost zatrudnienia zaplanowano w związku z realizacją przez ZUS dodatkowych zadań, w tym przede wszystkim orzekaniem prawa do świadczeń dodatkowych dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Nie zostało jednak zrealizowane zaplanowane zwiększenie zatrudnienia w orzecznictwie lekarskim, gdzie przeciętna liczba etatów zmniejszyła się z 660 w 2020 r. do 642 w 2021 r., tj. o 2,7%.

Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS (bez Zarządu) wyniosło w 2021 r. 1538 etatów i w stosunku do 2020 r. zwiększyło się o niecałe sześć etatów, tj. o 0,4%. W oddziałach, nie licząc orzecznictwa lekarskiego zatrudnienie w 2021 r. wyniosło 40 510 etatów i w porównaniu z 2020 r. zmniejszyło się o 1270 etatów, tj. o 3%. W Zarządzie ZUS zatrudnienie w 2021 r. wynosiło pięć etatów, tak jak w 2020 r.

Na wynagrodzenia osobowe w 2021 r. ZUS przeznaczył 3 285 195,9 tys. zł, tj. o 6,5% więcej niż w 2020 r. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6412,1 zł, co stanowiło wzrost o 9,7% w stosunku do 2020 r. W Centrali ZUS przeciętne wynagrodzenie w 2021 r. wyniosło 9155,1 zł miesięcznie i było o 5,8% wyższe niż w 2020 r. W oddziałach ZUS, z wyłączeniem orzecznictwa, przeciętne wynagrodzenie w 2021 r. wyniosło 6194,9 zł miesięcznie i było o 9,9% wyższe niż w 2020 r. W orzecznictwie lekarskim przeciętne wynagrodzenie w 2021 r. wyniosło 13 411,2 zł miesięcznie i było o 8,6% wyższe niż w 2020 r. W 2021 r. przeciętne wynagrodzenie członka Zarządu ZUS wyniosło 23 216,3 zł miesięcznie, o 3,4% mniej niż w 2020 r.

Wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 9711,5 tys. zł w 2021 r. i w porównaniu do 2020 r. zwiększyły się o 5,7%. Umowy zlecenia trwające sześć miesięcy lub dłużej, lub powtarzane nieprzerwanie przez ten okres, zawarto z 975 osobami, w tym z 13 własnymi pracownikami.

(akta kontroli t. VI, str.55-60)

⁶⁴ Pozostałe zobowiązania dotyczyły wynagrodzeń, wadiów i zabezpieczeń wykonania umów oraz innych zobowiązań.

Kontrolą objęto cztery umowy zlecenia zawarte z trzema osobami na łączną kwotę 290,8 tys. zł brutto, w tym trzy umowy⁶⁵ zostały zawarte na zadania dotyczące doradztwa w zakresie modyfikacji oprogramowania informatycznego i cyberbezpieczeństwa. Zgodnie z § 6 ust. 2, kolejnych wersji Instrukcji zamówień⁶⁶, komórka uprawnioną do przeprowadzania postępowań z zakresu zamówień IT był Departament Zarządzania Systemami Informatycznymi (DZI). Kontrolowane umowy, zawierające zadania z zakresu IT, były zawarte przez dyrektorów innych departamentów Centrali ZUS. W sprawie tej dyrektorzy departamentów zawierających umowy wyjaśnili m.in., że zakres zleconych zadań mieścił się w wykazie zadań, które miały realizować te komórki na podstawie Regulaminu organizacyjnego ZUS. Według przyjętej w wyjaśnieniach interpretacji ww. Instrukcja zamówień wskazuje właściwość DZI w zakresie wykonania systemów, a odrębnym elementem postępowania jest określenie wymagań dla tych systemów. Należy zauważyć, że w tym zakresie wiedzą dysponują przede wszystkim merytoryczni pracownicy ZUS. Dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych (DRZ), który zawarł dwie z omawianych umów, wskazał m.in., że doradztwo dotyczyło: definiowania wymagań, inicjowania modyfikacji, przeprowadzania testów i współdziałania z innymi komórkami Centrali ZUS przy wdrażaniu zmodyfikowanego oprogramowania w zakresie dotyczącym działalności biznesowej DRZ. Zawarte przez Dyrektora DRZ z tą samą osobą umowy z 7 stycznia i z 30 czerwca 2021 r. dotyczyły wsparcia i doradztwa obejmującego m.in.: *dostosowanie Aplikacji Krajowej (AKE) do nowego wydania oprogramowania, usunięcie niektórych braków funkcjonalnych występujących w aplikacjach E2 i WER; automatyzację procesów aplikacji E2 w zakresie obsługi spraw emerytalno-rentowych, dla całego obszaru świadczeń emerytalno-rentowych, tj. świadczeń krajowych i międzynarodowych*. Wyjaśniono, że DRZ jest komórką wiodącą w realizacji tego zadania od strony biznesowej. Zdaniem NIK zmiana Regulaminu organizacyjnego ZUS, która zadanie to, przynajmniej częściowo, przekazała do kompetencji DRZ weszła w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2022 r. Na dzień 1 stycznia 2021 r. Regulamin organizacyjny ZUS przewidywał dwa cele działalności DRZ, oba dotyczące realizacji zadań wynikających z umów międzynarodowych. Zarządzeniem Nr 35 Prezesa ZUS z dnia 21 czerwca 2021 r. wprowadzono trzeci cel – Zapewnienie prawidłowej, terminowej i efektywnej realizacji programu „Dobry start”. Cel nr 3 zmodyfikowano Zarządzeniem Nr 84 Prezesa ZUS z dnia 29 grudnia 2021 r. na „Prowadzenie analiz dotyczących prawidłowości przyznawania i wypłaty międzynarodowych świadczeń emerytalno-rentowych, świadczeń na rzecz rodzin, ustalania ustawodawstwa właściwego oraz poświadczania okresów ubezpieczenia dla instytucji zagranicznych”. W ramach tego celu realizowane jest zadanie nr 10 – „Opracowywanie i wdrażanie rozwiązań zapewniających prawidłową, terminową i sprawną obsługę wniosków o świadczenia na rzecz rodzin oraz wypłatę tych świadczeń”. Przepisy na podstawie, których ZUS realizował cel nr 3 weszły w życie 3 czerwca 2021 r.⁶⁷ i 1 lipca 2021 r.⁶⁸.

(akta kontroli t. VI str. 63-234)

Zatrudnienie lekarzy orzeczników

W 2021 r. zaplanowano zatrudnienie lekarzy orzeczników na stanowiskach: głównego lekarza orzecznika, zastępcy głównego lekarza orzecznika, lekarza orzecznika i lekarza

⁶⁵ Umowy zlecenia: nr 1078837 z 7 stycznia 2021 r., nr 1080240 z 30 czerwca 2021 r. i nr 1076779 z 9 września 2020 r.

⁶⁶ Procedura 14.1 – Realizacja zakupów; załącznik nr 4 – Instrukcja zamówień; stan prawny na 24 marca 2020 r. (zarządzenie nr 21 Prezesa ZUS z dnia 24 marca 2020 r.) oraz na dzień 8 marca 2021 r. (zarządzenie nr 1 Prezesa ZUS z dnia 12 stycznia 2021 r.).

⁶⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1006).

⁶⁸ Rozporządzenie w sprawie realizacji programu „Dobry start”.

członka komisji lekarskiej na poziomie odpowiednio: 38 etatów; 63,5 etatów; 632,4 etatów; 154,5 etatów – łącznie 888,4 etatów.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. nie obsadzono stanowisk głównego lekarza orzecznika, zastępcy głównego lekarza orzecznika, lekarza orzecznika i lekarza członka komisji lekarskiej na poziomie odpowiednio: 0,4 etatu; 4,1 etatu; 214,2 etatu; 37,6 etatu. Łącznie nieobsadzonych pozostaje 256,3 etatów (28,8%). W celu pozyskiwania do pracy w Zakładzie nowych lekarzy orzecznictwa lekarskiego oraz zapobieganiu rezygnacji z pracy w Zakładzie przez lekarzy dotychczas zatrudnionych, ZUS podjął następujące działania:

- a) intensyfikację prac związanych z prowadzeniem naboru nowych lekarzy i docieraniem z ofertą ZUS do nowych środowisk lekarskich;
- b) prace mające na celu zwiększanie poziomu wynagrodzeń lekarzy orzecznictwa lekarskiego;
- c) wyrażanie zgody na ponowne zatrudnianie lekarzy orzecznictwa lekarskiego po przejściu na emeryturę;
- d) zapewnianie elastycznych warunków zatrudniania lekarzy orzecznictwa lekarskiego.

Koszt funkcjonowania orzecznictwa lekarskiego w 2021 r., z uwzględnieniem podstawowych rodzajów kosztów wyniósł 228 096,6 tys. zł i był niższy od kosztu poniesionego w roku 2020 o 471 tys. zł.

(akta kontroli t. II, str. 231-298)

Realizacja planu inwestycyjnego Zakładu

Plan inwestycyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na 2021 r. przewidywał nakłady w wysokości 703 761,8 tys. zł (wzrost o 124,9% w stosunku do 2020 r.) Planowany wzrost nastąpił przede wszystkim w grupie inwestycji informatycznych, w związku z dodatkowymi zadaniami wynikającymi z programów rządowych oraz zmian legislacyjnych. W listopadzie 2021 r.⁶⁹ plan inwestycyjny zmniejszono do 637 761,8 tys. zł, w pozycjach wydatków na zadania z obszarów administracji i IT. W 2021 r. inwestycje wyniosły 341 597,7 tys. zł. Stanowiło to 53,6% planu po zmianach i 109,2% wydatków z 2020 r. Największa kwota niewykorzystanych środków dotyczyła obszaru IT. Z kwoty 296 164,1 tys. zł odchyłeń od planu po zmianach, inwestycji z obszaru IT dotyczyło 254 508,3 tys. zł, czyli 85,9%. Podstawowym tego powodem były przedłużające się postępowania przetargowe na etapie rozstrzygnięć przed Krajową Izbą Odwoławczą i sądami okręgowymi.

W 2021 r. wykorzystanie środków w poszczególnych grupach inwestycji było następujące (w nawiasach podano % nakładów inwestycyjnych ogółem):

- Zadania budowlane zmierzające do zwiększenia powierzchni (grupa I) – zaplanowano realizację czterech zadań, w tym trzech kontynuowanych z opóźnieniem i jednego nowego. Z trzech realizowanych zadań w dwóch przesunięto wykonanie części robót budowlanych na 2022 r. Z planowanych 13 821,0 tys. zł wydatkowano 86,5%.
- Zadania budowlane pozostałe (grupa II) – w planie ujęto 318 zadań, w tym 192 nowe, 25 kontynuowanych i 101 kontynuowanych z opóźnieniem. Z planowanych 83 698,0 tys. zł wykorzystano 60,5%.
- Zadania z obszaru administracji (grupa III) – w planie inwestycyjnym było ujętych 129 zadań, w tym: 121 nowych, dwa zadania kontynuowane oraz 6 zadań

⁶⁹ Uchwały Zarządu ZUS: nr 65 z dnia 3 listopada 2021 r. i nr 67 z dnia 8 listopada 2021 r.

kontynuowanych z opóźnieniem. Z zaplanowanych po zmianach 14 500,0 tys. zł wykorzystano 56,7%.

- Zadania obszaru poligrafii i zarządzania dokumentacją (grupa IV) – z dwóch planowanych zadań jedno nie było realizowane a zakupy w ramach drugiego zmniejszono. Z zaplanowanej kwoty 560,0 tys. zł wykorzystano 23,2%.
- Zadania obszaru IT (grupa V) – w planie ujętych było 27 zadań. Z zaplanowanej po zmianach kwoty 525 182,8 tys. zł wykorzystano 51,5%.

(akta kontroli t. VI, str. 244-286)

Realizacja projektów współfinansowanych środkami UE

W 2021 r. Zakład realizował cztery projekty współfinansowane środkami UE. Łącznie wydatkowano na nie 13 767,4 tys. zł. Dwa projekty dotyczyły termomodernizacji budynków oddziałów ZUS w Warszawie i Nowym Sączu. Termomodernizacja w Nowym Sączu została zakończona wcześniej, a w 2021 r. zakończono jej rozliczenie. Na termomodernizację w Warszawie wydatkowano 13 666,2 tys. zł. Dwa pozostałe projekty dotyczyły wdrożenia modeli: kompleksowej rehabilitacji i szkolenia specjalistów zarządzania w tym zakresie⁷⁰, z tego jeden w 2021 r. zakończono i rozliczono. Dla obu ww. projektów w 2021 r. zaewidencjonowano w ZUS 101,2 tys. zł wydatków kwalifikowalnych.

(akta kontroli t. VI, str. 286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3. Realizacja zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przepisami ustawy o sus, do zakresu działania Zakładu należy m.in. ustalenie uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznych oraz ich wypłacanie; orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisje lekarskie Zakładu dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. W 2021 r. oddziały ZUS wypłacały średnio co miesiąc emerytury i renty finansowane z FUS dla 7804,5 tys. osób. W sprawach świadczeń długoterminowych wydano łącznie 867,7 tys. decyzji dotyczących załatwienia wniosków pierwszorazowych, w tym 735,4 tys. decyzji przyznających i 132,3 tys. decyzji odmownych. Było to o 32% mniej decyzji niż w 2020 r. Najwięcej decyzji wydano w sprawach: emerytur – 558,1 tys., świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 112,5 tys., rent rodzinnych – 102,3 tys. W 2021 r. rozpatrzono 5896,3 tys. spraw o wypłatę świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych, o 14,6% mniej niż w 2020 r. W 2021 r. lekarze orzecznicy ZUS wydali łącznie 1094,1 tys. Orzeczeń, o 5,4% mniej niż w 2020 r.

(akta kontroli t. II, str. 149; t. VI, str. 286)

Migracja danych z systemów EMIR-SEKS i RENTIER-MANAGER do KSI ZUS

W ZUS działają systemy informatyczne EMIR-SEKS i RENTIER-MANAGER (dalej: systemy ZETO) o tej samej funkcjonalności, wspomagające przyznawanie i wypłatę

⁷⁰ Zrealizowano projekt, pt. „Wdrożenie nowego modelu kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją - jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce”. Kontynuowany jest projekt partnerski ZUS z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Centralnym Instytutem Ochrony Pracy - Państwowym Instytutem Badawczym (dalej: CIOP-PIB), pt. „Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie powrót do pracy”.

świadczeń emerytalno-rentowych. [...]*

Od 2014 r. trwa proces przenoszenia obsługi świadczeniobiorców z ww. systemów ZETO KSI ZUS, który docelowo przejąć ma obsługę wszystkich świadczeń. Do końca 2021 r. przeniesiono 3 846 086 świadczeń, a 1 450 286 pozostało do przeniesienia. Z planowanych do przeniesienia w 2021 r. 860 044 świadczeń zrealizowano 597 553, tj. 69,5%. Szybkość przenoszenia zmniejsza się od połowy 2021 r. W IV kwartale 2021 przeniesiono 64 613 z zaplanowanych 189 210, tj. 34,5%. W pierwszych dwóch miesiącach 2022 r. przeniesiono 37 217 świadczeń.

Koszty przetwarzania danych z systemów ZETO w zewnętrznych podmiotach zmniejszyły się z 51 384,7 tys. zł w 2020 r. do 32 750,5 tys. zł w 2021 r. Wynikało to z przejęcia przetwarzania danych od czterech podmiotów. Termin ostatecznego zakończenia przetwarzania pozostałych dwóch podmiotach nie jest ustalony. Koszty realizacji umów⁷¹ na modyfikacje, konserwację i usługi dodatkowe dla systemów ZETO wzrósł z 22 832,4 tys. zł w 2020 r. do 24 273,5 tys. zł w 2021 r. Członek Zarządu ZUS wyjaśnił, że w przeważającej większości zmiana tych kosztów jest wypadkową zmian w przepisach prawa, do których ZUS musi dostosować swoje systemy IT. W celu umożliwienia obsługi świadczeń przyznawanych obecnie wyłącznie przez systemy ZETO, w KSI ZUS należy umożliwić przyznanie, przeliczanie i wypłatę: świadczeń przedemerytalnych, świadczeń górniczych, dodatku dla weterana poszkodowanego, świadczenia dla cywilnych niewidomych ofiar wojny, refundacji składki za obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenie pojazdów samochodowych, ekwiwalentu pieniężnego dla byłych pracowników przedsiębiorstw górniczych. W 2021 r. prowadzono prace przygotowawcze polegające na wytworzeniu wymagań funkcjonalnych na potrzeby rozbudowy oprogramowania KSI ZUS o funkcjonalności niezbędne do przejęcia pełnej obsługi świadczeń realizowanych dotychczas wyłącznie w systemach ZETO. W wyjaśnieniach nie wskazano planowanych terminów wprowadzenia tych funkcjonalności w KSI.

(akta kontroli t. VI, str. 237-243)

Dochodzenie należności przez ZUS

Należności z tytułu składek na FUS, FP, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP), FEP oraz ubezpieczenie zdrowotne na koniec 2021 r. wyniosły 37 541 453 tys. zł⁷² (oraz odsetki memorialowe 20 492 848,2 tys. zł), tj. o 0,5% mniej niż w 2020 r. Należności te obejmowały okres do 31 grudnia 1998 r. oraz od 1 stycznia 1999 r.

(akta kontroli t. I, str. 27, 55-58)

Działaniami egzekucyjnymi objęto należności z tytułu składek i opłat egzekucyjnych w kwocie 21 830 817,4 tys. zł. Wskaźnik dochodzenia należności za 2021 r. wynosił 82%. Ulgami w spłacie (w tym: układami ratalnymi i odroczeniami terminów płatności) objęto kwotę pozostającą do zapłaty w wysokości 5 753 029,4 tys. zł⁷³. Do rejestru należności trwale nieściągalnych (m.in. podmioty w stanie upadłości) wpisano kwotę

⁷¹ W 2020 r. realizowano umowy nr K/80/58/0007/17 (1058943, TZ/271/45/16) i nr K/80/58/0001/19 (1071743), a w 2021 r. dodatkowo umowę nr K/80/58/0001/20 (TZ/271/51/20).

⁷² W tym: 69,5% z tytułu ubezpieczeń społecznych, 25,3% z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, 5,2% z tytułu FP i FGŚP oraz mniej niż 0,1% z tytułu FEP.

⁷³ W tym udzielone na podstawie wniosków, w których jako przyczynę podano trudności związane z COVID-19.

468 285,8 tys. zł⁷⁴. Organy egzekucyjne zwróciły tytuły wykonawcze z protokołem nieściągalności na kwotę 86 356,5 tys. zł.

(akta kontroli t. I, str. 77-79)

W 2021 r. ZUS skierował do egzekucji 2 584 278 tytułów wykonawczych na kwotę 5 658 069,1 tys. zł⁷⁵, tj. o 52,6% więcej niż w 2020 r. Do rejestru zastawów skarbowych wpisano należności na kwotę 667 946,3 tys. zł. W 2020 r. złożono 88 zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wpisem do hipoteki dokonany przez sąd objęto 40 694 spraw na kwotę 1 743 527,3 tys. zł, wdrożono 724 postępowań egzekucyjnych realizowanych przez komornika sądowego na kwotę 127 604,8 tys. zł oraz wydano 4666 decyzji przenoszących odpowiedzialność za zadłużenie płatników składek na kwotę 358 619,6 tys. zł.

(akta kontroli t. I, str. 28, 42-54, 66-69)

Umorzenia należności

W 2021 r. wpłynęło do ZUS 16 263 wniosków o umorzenie należności. Wydano 1566 decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek wraz z odsetkami w kwocie 87 406,9 tys. zł, tj. o 7,7% więcej niż w 2020 r. Umorzenia z tytułu ubezpieczeń społecznych wyniosły 68 268 tys. zł, ubezpieczeń zdrowotnych 15 130,2 tys. zł, FP i FGŚP 4 008,7 tys. zł.

(akta kontroli t. I, str. 31, 35-41, 77-78)

Przedawnienia należności

Wartość przedawnionych należności z tytułu składek wraz z odsetkami na koniec 2021 r. wyniosła 2 046 028,3 tys. zł (977 449 tys. zł składki wraz z dodatkowymi opłatami oraz 1 068 579,3 tys. zł odsetki) i była wyższa o 58,6% niż w 2020 r. Wyższa skala odpisanych należności wynikała z intensyfikacji przeglądu kont za okres do 2012 roku w ramach Programu Stabilizacji Pracy. Nie realizowano tego w pełnym zakresie w roku 2020, z powodu zaangażowania w obsługę zadań związanych z udzielaniem pomocy w ramach Tarczy Antykrzysowej.

(akta kontroli t. I, str. 32, 35-41)

Orzecznictwo lekarskie

W 2021 r. lekarze orzecznicy ZUS wydali łącznie 1 094,1 tys. orzeczeń. Z liczby tej:

- 204,2 tys. orzeczeń (18,7%) dotyczyło ustalenia uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy;
- 228,2 tys. orzeczeń (20,9%) dotyczyło ustalenia uprawnień do świadczenia rehabilitacyjnego;
- 332,8 tys. orzeczeń (30,4%) wydano w ramach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich;
- 115,9 tys. orzeczeń (10,6%) wydano w sprawach ustalenia uprawnień do świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- 39,8 tys. orzeczeń (3,6%) dotyczyło ustalenia potrzeby rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS na wniosek lekarza leczącego;
- 173,2 tys. orzeczeń (15,8%) wydano w pozostałych rodzajach spraw, dotyczących m.in. ustalania uprawnień do renty socjalnej, renty rodzinnej, świadczenia pielęgnacyjnego, świadczeń podlegających koordynacji wspólnotowej i bilateralnej, a także spraw poza ubezpieczeniowych.

⁷⁴ Po zakończeniu postępowania upadłościowego, na koniec grudnia.

⁷⁵ Na ubezpieczenie społeczne 3 865 941,1 tys. zł, na ubezpieczenie zdrowotne 1 512 672, 5 tys. zł, na FP, FS i FGŚP 278 482 tys. zł, na FEP 973,6 tys. zł.

W grudniu 2021 r. w oddziałach Zakładu funkcjonowały 33 komisje lekarskie. Lekarze orzecznicy wydali w roku 2021 łącznie 43,9 tys. orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS (spadek o 11,1% w porównaniu z rokiem 2020). Zmniejszona liczba orzeczeń w tym zakresie wynikała z mniejszej liczby wniosków – w związku z epidemią COVID-19. Komisje lekarskie Zakładu wydały 1,2 tys. orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej (w roku 2020 – 1,1 tys.).

Komisje lekarskie Zakładu wydały w 2021 r. łącznie 72,0 tys. orzeczeń (o 15,1% mniej niż w roku 2020), z czego 58,6 tys. orzeczeń (tj. 81,4%) w związku z wniesieniem sprzeciwu przez osobę zainteresowaną (w roku 2020 odsetek ten wynosił 82,5%). Do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych wpłynęło 17,3 tys. odwołań od decyzji wydanych na podstawie orzeczenia lekarskiego, a dotyczących wydanego orzeczenia (o 4,4% mniej niż w roku 2020).

(akta kontroli t. II str. 208 –249, 251)

Departament Orzecznictwa Lekarskiego ZUS w 2021 r. przeprowadził kontrole funkcjonalne w 28 oddziałach ZUS (o dwie więcej niż w 2020 r.). Kontrole dotyczyły prawidłowości realizacji zadań przez orzecznictwo lekarskie w zakresie obejmującym działalność głównego lekarza orzecznika, lekarzy orzeczników i pracowników wydziału orzecznictwa lekarskiego i prewencji – we wszystkich oddziałach Zakładu oraz działalność przewodniczącego i członków komisji lekarskich – w oddziałach Zakładu, w których mają siedzibę komisje lekarskie.

W ramach przeprowadzonych kontroli funkcjonalnych przeanalizowano łącznie 3271 spraw (o 34% mniej niż w 2020 r.⁷⁶), w tym 2493 spraw, w których orzeczenie zostało wydane przez lekarza orzecznika oraz 778 spraw, w których orzeczenie zostało wydane przez komisję lekarską Zakładu. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieprawidłowych, co do zgodności ustaleń orzecznich z zasadami orzecznictwa lekarskiego, niewykonywania kontroli orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników pod względem merytorycznym i formalnym na poziomie określonym w obowiązujących procedurach postępowania, niezgłoszenia przez przewodniczącego komisji lekarskich stanowiska do opinii biegłych sądowych w sprawach, w których toczy się sądowe postępowanie odwoławcze, nieterminowego rozpatrywania spraw dotyczących kontroli zaświadczeń lekarskich na wniosek pracodawcy. Zalecenia ZUS przekazał do 26 oddziałów, w dwóch oddziałach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. II, str. 208-242)

Łagodzenie skutków pandemii COVID-19

W 2021 r. do Zakładu wpłynęło łącznie 279,8 tys. wniosków o dodatkowy zasiłek opiekuńczy, na podstawie których wypłacono świadczenia w wysokości 226 496,9 tys. zł, tj. o 77% mniej niż w 2020 r.⁷⁷.

(akta kontroli t. I, str. 80-86, 91-92)

Liczba zwolnień lekarskich związanych z COVID-19 wyniosła 795,1 tys., tj. o 3,3% mniej niż w 2020 r. Na podstawie decyzji SANEPID-u nakładających kwarantannę/izolację ubezpieczonych, wypłacono z FUS zasiłki w łącznej kwocie 87 629 tys. zł, tj. o 103,1% więcej niż w roku poprzednim.

(akta kontroli t. I, str. 84, 87-90, 114)

⁷⁶ W 2020 r. przeprowadzono 4972 spraw.

⁷⁷ W 2021 r. nastąpił spadek liczby składanych wniosków o dodatkowy zasiłek opiekuńczy, wynikało to głównie z krótszych okresów przysługującego dodatkowego zasiłku niż w roku 2020.

Zakład udzielał wsparcia przedsiębiorcom oraz osobom wykonującym umowy cywilnoprawne, które ze względu na ograniczenia i przestoje związane z COVID-19, utraciły możliwość prowadzenia działalności czy zarobkowania. Wsparcie miało formę finansowania świadczeń postojowych. Świadczenie postojowe wypłacane było przez ZUS na podstawie prawidłowo wypełnionych wniosków, w których wnioskodawca oświadczał, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o spełnieniu przesłanek do otrzymania świadczenia. W 2021 r. ZUS zrealizował 595,5 tys. wypłat świadczeń postojowych, w łącznej wysokości 1 201 059,1 tys. zł.

(akta kontroli t. I, str. 126, 128)

ZUS wykonywał też czynności związane ze zwolnieniem płatników, którzy nie mogli prowadzić działalności gospodarczej lub mieli ograniczenia w jej prowadzeniu, z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, FP, Fundusz Solidarnościowy, FGŚP, FEP za okresy wskazane w przepisach prawa. W zakresie działań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 w 2021 r. do ZUS wpłynęło 755,1 tys. wniosków o zwolnienie z obowiązku opłacania składek, z czego do końca roku rozpatrzonych zostało 730,6 tys. wniosków. Łączna kwota zwolnienia z obowiązku opłacania składek wyniosła 2 298 522,5 tys. zł. Ponadto w 2021 r. do Zakładu wpłynęło 167,4 tys. wniosków o ulgi⁷⁸, w których uzasadnieniu wskazano epidemię koronawirusa, z czego ZUS wyraził zgodę lub częściową zgodę na ulgę w 96,7 tys. przypadkach⁷⁹.

(akta kontroli t. I, str. 125, 127)

Prewencja rentowa

W planie finansowym FUS po zmianach na prewencję rentową w 2021 r. zaplanowano 232 900 tys. zł, z czego na rehabilitację leczniczą, opracowanie zleconych badań i analiz przyczyn niezdolności do pracy oraz finansowanie innych działań dotyczących prewencji rentowej 225 240 tys. zł. Wydatkowano ogółem 97 456 tys. zł (43,3%). Spowodowane to było m.in. wstrzymaniem rehabilitacji leczniczej w systemie stacjonarnym, mniejszą liczbą wniosków o rehabilitację wystawionych przez lekarza leczącego. Rehabilitację leczniczą ukończyło 40 972 osób.

(akta kontroli t. II, str. 57-61, 149-150.)

W 2021 r. średni koszt rehabilitacji przypadający na jednego ubezpieczonego wynosił 2,3 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. był wyższy o 480 zł. Z kolei średni koszt pobytu ubezpieczonego w ośrodku rehabilitacyjnym w 2021 r. wyniósł, 2,4 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego był o wyższy o 530 zł.

W 2021 r. przeprowadzono łącznie 60 konkursów na świadczenie usług rehabilitacyjnych w ramach prewencji rentowej ZUS. W przypadku 37 konkursów nie wpłynęła żadna oferta, a w pozostałych 23 konkursach wpłynęło 58 ofert, z czego wybrano 39.

Na podstawie badania dokumentacji trzech konkursów zrealizowanych w 2021 r. stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne⁸⁰.

(akta kontroli t. II, str. 478- 479)

⁷⁸ W tym: 127,2 tys. wniosków dot. odroczenia terminu płatności; 39 tys. wniosków dot. rozłożenia na raty należności z tytułu składek; 1,1 tys. wniosków dot. umorzenia należności z tytułu składek.

⁷⁹ W tym: 68,9 tys. przypadków dot. odroczenia terminu płatności oraz 27,8 tys. dot. rozłożenia na raty.

⁸⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 277.

Badaniem objęto dwie dotacje na łączną kwotę 12 830,0 tys. zł, tj. 13,5% ogółu przyznanych środków w ramach konkursu ofert na świadczenie usług rehabilitacyjnych. Dokumentacja obu podmiotów zawierała ofertę, umowę i rozliczenie. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. II, str. 475)

Prewencja wypadkowa

W planie finansowym FUS na prewencję wypadkową w 2021 r. przeznaczono kwotę 92 612 tys. zł, z której wydatkowano 79 768 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu. Na prewencję wypadkową składają się zadania związane z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej oraz pozostałe zadania, w tym związane z upowszechnianiem wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i chorobach zawodowych oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom. W 2021 r. realizowane były projekty zakwalifikowane do dofinansowania w ramach konkursu ogłoszonego w lipcu 2020 r. (konkurs 2020.1) dotyczącego utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. Budżet konkursu został ustalony na 50 000 tys. zł. Konkurs przeprowadzono zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁸¹. ZUS zawarł umowy z 1062 wnioskodawcami.

Konkurs 2021.1 dotyczący utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej został ogłoszony w maju 2021 r. Projekty zakwalifikowane do dofinansowania w ramach tego konkursu będą realizowane w 2022 r. Kwota zaplanowana na konkurs 75 000 tys. zł. Do ZUS złożonych zostało 3420 wniosków płatników składek o przyznanie dofinansowania, o 22% mniej niż 2020 r. ZUS podpisał 1062 umowy, tj. o 1% mniej niż w roku 2020. Formularze wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących utrzymania zdolności do pracy zawierały m.in. opis projektu inwestycyjnego, oczekiwane rezultaty i harmonogram realizacji projektu. Oceny formalnej złożonych wniosków w zakresie spełnienia warunków udziału w konkursie określonych w Regulaminie konkursu oraz oceny kompletności i prawidłowości złożonego wniosku dokonywali pracownicy ZUS na podstawie danych zawartych we wnioskach, dokumentach do nich dołączonych, a także poprzez weryfikację informacji, którymi ZUS dysponował. Oceny merytorycznej wniosków dokonywali eksperci CIOP-PIB. Zakres współpracy ZUS i CIOP-PIB regulowała umowa zawarta między tymi podmiotami.

Badaniem pod kątem zgodności z regulaminem konkursu objęto sześć projektów (po dwa z każdego konkursu), które zostały zakwalifikowane w konkursach nr 2020.1 i 2021.1. Dobór próby był losowy. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. II, str. 57- 61, 403- 478)

Świadczenie w drodze wyjątku

W 2021 r. przyznano 681 świadczeń w drodze wyjątku (w roku 2020 – 758), z tego:

- 327 świadczeń dotyczyło rent rodzinnych
- 354 świadczenia dotyczyły rent z tytułu niezdolności do pracy.

W 2021 r. 1631 osobom przyznano świadczenie z tytułu ukończenia 100 lat (w 2020 r. – 1571).

(akta kontroli t. II, str. 250, 300-301, 327-368)

Kontrola wewnętrzna

⁸¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1205, ze zm.

Plan kontroli na rok 2021 zakładał realizację 11 tematów kontroli przez Departament Kontroli Wewnętrznych (dalej: DKW) oraz Centra Kontroli Wewnętrznej (dalej: CKW) w ramach kontroli instytucjonalnej. Plan kontroli został zrealizowany w 100%, przeprowadzono 46 kontroli, w tym: pięć kontroli DKW i 41 kontroli CKW. Poza zaplanowanymi kontrolami problemowymi przeprowadzono: trzy kontrole doraźne (w tym dwie kontrole zrealizowane przez DKW), 17 postępowań wyjaśniających (z czego 14 postępowań przeprowadzonych zostało przez DKW). Komórki kontroli wewnętrznej dokonały łącznie 158 ustaleń, do których wydano 194 zaleceń pokontrolnych, z czego: DKW – 20 ustaleń i 31 zaleceń pokontrolnych, CKW – 138 ustaleń i 163 zaleceń pokontrolnych.

Zrealizowane przez DKW i CKW kontrole dotyczyły m.in. prawidłowości dokonywania zwrotów z kont płatników składek, udzielonych ulg, przyznawania świadczeń długoterminowych, udzielania i realizacji zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro, efektywności działań podejmowanych w celu przeciwdziałania przedawnieniom należności z tytułu składek.

Zalecenia pokontrolne dotyczyły, w szczególności przeprowadzenia szkoleń merytorycznych oraz wzmocnienia nadzoru, w tym zwiększenia kontroli funkcjonalnych bieżących m.in. w zakresie:

- obsługi wniosków o zwrot nienależnie opłaconych składek,
- procedowania wniosków o udzielenie ulgi,
- dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń długo i krótkoterminowych,
- weryfikacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych,
- realizacji zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro oraz rozliczenia wykonanych w ich wyniku usług i zakupów,
- niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania zadłużenia od płatników zalegających z opłacaniem składek.

W ramach kontroli funkcjonalnej zwierzchniej komórki organizacyjnej Centrali i oddziałów Zakładu w 2021 r. przeprowadziły łącznie 1001 kontroli (planowych i doraźnych) w zakresie 470 tematów. W wyniku kontroli dokonano 801 ustaleń, do których sformułowano 353 zalecenia, z czego 333 zostały zrealizowane, a 20 jest w trakcie realizacji. Tematyka kontroli obejmowała m.in. sprawdzenie prawidłowości realizacji zadań przez orzecznictwo lekarskie w ramach: działalności głównego lekarza orzecznika, lekarzy orzeczników, w tym również przewodniczącego i członków komisji lekarskich oraz pracowników wydziału orzecznictwa lekarskiego i prewencji. W wyniku kontroli stwierdzono, że ok. 2% wszystkich spraw analizowanych podczas kontroli wymagało skierowania do rozpatrzenia przez komisję lekarską Zakładu. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, przypomniano wszystkim lekarzom orzecznikom ZUS zasady orzecznictwa lekarskiego w celu wyeliminowania przypadków nieprawidłowego ustalania decyzji orzecznicznych lub niedostatecznego dokumentowania sprawy.

W ramach kontroli funkcjonalnej zwierzchniej komórki organizacyjnej Centrali i oddziałów Zakładu w 2021 r. przeprowadziły łącznie 1052 kontrole (planowe i doraźne) w zakresie 670 tematów. W wyniku kontroli dokonano 1281 ustaleń, do których sformułowano 541 zaleceń. Tematyka kontroli obejmowała m.in. prawidłowość realizacji zadań przez orzecznictwo lekarskie, prowadzenia postępowań wyjaśniających w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym, planowania i prowadzenia kontroli u płatników składek.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami zalecono zintensyfikowanie działań, które zapewnią prawidłowe dokonywanie ustaleń orzecznicznych oraz ich dokumentowanie przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie; przypomnienie

pracownikom obowiązujących uregulowań zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie prowadzonych postępowań wyjaśniających; wzmocnienie nadzoru nad realizacją kontroli płatników składek.

(akta kontroli t. II, str. 117-118, 149–150, 154-207)

Audyty wewnętrzne

Plan audytu na 2021 r. został opracowany na podstawie wyników analizy ryzyka przeprowadzonej dla 15 obszarów działalności Zakładu⁸² (w dziewięciu obszarach operacyjnych, pięciu obszarach wsparcia oraz jednym obszarze zarządzania). Na 2021 r. zaplanowano dziewięć zadań zapewniających w siedmiu obszarach: obsługa salda płatnika konta, zarządzanie finansami, obsługa świadczeń krótkoterminowych, zarządzanie usługami IT, obsługa świadczeń długoterminowych, bezpośrednia obsługa klienta oraz Zarządzanie zakładem. W trakcie roku zrezygnowano z zadania zapewniającego w obszarze zarządzania usługami IT, w ramach procesu „Budowanie usług IT”, którego przedmiotem miała być efektywność wdrożonych rozwiązań w aplikacjach interakcyjnych wspierających zadania Zakładu wynikające z wprowadzonych Tarcz antykryzysowych. Zagadnienia te zostały zaimplementowane do pięciu innych zadań zapewniających⁸³.

(akta kontroli t. I, str. 135-138)

W 2021 r. z prowadzonych 11 zadań zapewniających zakończono siedem. Zadania prowadzone były w ramach dziewięciu obszarów działalności Zakładu, tj.: zarządzanie finansami; dochodzenie należności; obsługa świadczeń długoterminowych; obsługa świadczeń krótkoterminowych; zarządzanie usługami IT; obsługa świadczeń międzynarodowych; bezpośrednia obsługa klienta; zarządzanie Zakładem; obsługa salda konta płatnika.

W zakresie zrealizowanych zadań zapewniających sformułowano łącznie 66 zaleceń, które dotyczyły m.in. działań w zakresie: wzmocnienia systemu kontroli zarządczej dot. terminowości wprowadzania do systemu not układów ratalnych, rozpatrywania wniosków o ulgi oraz realizacji zadań związanych z monitoringiem udzielonych ulg; usprawnienia współpracy pomiędzy komórkami; przeprowadzenie analizy działania systemu obsługi zamówień, zgłoszeń i incydentów pod kątem kontaktu z klientem w zakresie wstrzymywania czasu ich obsługi oraz wdrożenie mechanizmów zabezpieczających przed nadużyciami; wzmocnienie mechanizmów kontroli oraz nadzoru nad procesami związanymi ze zwolnieniami z obowiązku opłacania składek.

W 2021 r. realizowano czynności doradcze, które dotyczyły m.in.: oceny efektywności przyjętego modelu organizacji pracy w Oddziale ZUS we Wrocławiu, elektronizacji dokumentacji finansowo-księgowej w ZUS, analizy przygotowania i wdrożenia w jednostkach rozwiązań przygotowujących do realizacji zadań z wejściem w życie ustaw antykryzysowych (w związku z pandemią COVID-19), samooceny kontroli zarządczej za 2020 r., opiniowania wewnętrznych aktów prawnych wydanych w ZUS, oraz współuczestnictwa w realizacji projektów i innych zadań realizowanych w Zakładzie. Na podstawie przeprowadzonych czynności doradczych wydano 26 propozycji usprawnienia funkcjonowania Zakładu.

⁸² Plan audytu na 2021 r. został zatwierdzony 29 grudnia 2020 r. Zmian dokonano 9 grudnia 2021 r.

⁸³ 1) Efektywność i prawidłowość realizacji procesu obsługi wniosku o dodatek solidarnościowy; 2) Prawidłowość i efektywność realizacji zadań dotyczących wypłaty zasiłków opiekuńczych w czasie epidemii; 3) Obsługa spraw dotyczących zwolnienia z opłacania składek w związku ze wsparciem płatników w ramach Tarczy Antykryzysowej; 4) Obsługa spraw dotyczących świadczeń postojowych w związku ze wsparciem płatników w ramach Tarczy Antykryzysowej; 5) Ocena prawidłowości postępowania Zakładu w zakresie obsługi płatności w ramach Polskiego Bonu Turystycznego.

Kontrola płatników składek

W dniu 15 marca 2020 r., w związku z epidemią COVID-19 oraz koniecznością delegowania inspektorów kontroli ZUS do zadań związanych z obsługą wniosków o wsparcie, Zakład wstrzymał prowadzone kontrole. Decyzja o przywróceniu realizacji zadań w zakresie kontroli została podjęta w dniu 23 lutego 2021 r. W roku 2021 przeprowadzono łącznie 18 574 kontroli płatników składek⁸⁴ (w tym 18 410 kontroli planowych, tj. 66,6% planu oraz 164 kontrole doraźne), tj. o 53% więcej w stosunku do 2020 r. Przeprowadzono 795 postępowań wyjaśniających i pomocy prawnych, tj. o 198,9% więcej niż w 2020 r.

(akta kontroli t. I, str. 267-300, 311)

Kontrole planowe płatników składek stanowiły 99,1% ogółu kontroli, a kontrole doraźne – 0,9%. Nieprawidłowości ujawniono w 15 879 kontrolach, w tym wynik finansowy ustalono w 14 887 kontrolach na kwotę 237 038 tys. zł, tj. o 93 157,2 tys. zł więcej niż w 2020 r.

W związku z prowadzonymi kontrolami sporządzono ogółem 104 wnioski, zawiadomienia i informacje skierowane do właściwych instytucji, w tym 40 wniosków do sądów w sprawach o wykroczenia, cztery zawiadomienia do prokuratury, 29 informacji do Państwowej Inspekcji Pracy, 12 do urzędów skarbowych i celno-skarbowych oraz 19 do innych urzędów⁸⁵.

(akta kontroli t. I, str. 280-310)

ZUS opracował programy kontroli w zakresie instrumentów wsparcia w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (dot. świadczenia postojowego oraz zwolnienia z obowiązku opłacania składek) na podstawie kart ryzyka przygotowanych przez Departament Kontroli Płatników Składek. Do 31 grudnia 2021 r. przeprowadzono 121 kontroli rozpoznawczych płatników składek, w tym 59 w zakresie zwolnienia z obowiązku opłacania składek, 65 w zakresie świadczenia postojowego, z tego trzy kontrole obejmowały oba ww. zakresy.

(akta kontroli t. I, str. 312-313)

Kontrola zarządcza

ZUS przedłożył w dniu 10 marca 2022 r. do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej *Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS za rok 2021*. W *Oświadczeniu* podano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie:

- efektywności i terminowości podejmowania działań związanych z przymusowym dochodzeniem należności z tytułu składek oraz przeciwdziałaniem przedawnieniom należności;
- terminowej obsługi spraw w zakresie ustalania uprawnień i wypłaty świadczeń krótkoterminowych, m.in. w związku ze zwiększonym wpływem wniosków o dodatkowe zasiłki opiekuńcze i chorobowe w okresie pandemii;
- wzrostu zdarzeń naruszenia ochrony danych osobowych w związku ze skalą nowych zadań ZUS oraz realizacją akcji masowych;
- wydłużających się postępowań o zamówienie publiczne w zakresie kluczowych usług IT, w szczególności dotyczących systemu KSI ZUS oraz PUE ZUS, w wyniku

⁸⁴ W planie kontroli na rok 2021 zaplanowano przeprowadzenie 27 658 kontroli płatników składek w skali kraju.

⁸⁵ Dwa do izb administracji skarbowej, jeden do straży granicznej, cztery do urzędów wojewódzkich, cztery do urzędów pracy oraz osiem do innych instytucji.

- rywalizacji zainteresowanych podmiotów i radykalnej intensyfikacji działań w zakresie wnoszenia środków ochrony prawnej;
- działań zmierzających do zmniejszenia długu technologicznego w eksploatowanych systemach i infrastrukturze IT oraz niedostosowanie systemów IT ZUS do rozwiązań chmurowych.

(akta kontroli t. I, str. 314-320)

W celu dokonania oceny funkcjonowania kontroli zarządczej kontrolą objęto m.in. skuteczność działań podjętych w 2021 r. w zakresie zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej w obszarze orzecznictwa lekarskiego. Działania podjęte przez ZUS zmierzały do uzupełnienia stanu zatrudnienia. W obszarze orzecznictwa lekarskiego podwyższono wynagrodzenia, a także utworzono specjalny portal rekrutacyjny⁸⁶. Podjęte działania nie wpłynęły na zwiększenie stanu zatrudnienia lekarzy orzeczników w ZUS, a liczba nieobsadzonych etatów lekarzy orzecznictwa lekarskiego wzrosła z 230,5 do 256,3 etatów (tj. o 11,2%), przeciętne zatrudnienie lekarzy orzecznictwa lekarskiego zmniejszyło się z 660 do 642 (tj. o 2,7%), a liczba działających w oddziałach Zakładu komisji lekarskich zmniejszyła się z 35 do 33, co może świadczyć o niskiej skuteczności podjętych działań.

(akta kontroli t. I, str. 344-392, 394-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Instrukcja zamówień i Regulamin Organizacyjny nie precyzowały wystarczająco kompetencji niektórych Departamentów Centrali ZUS do przeprowadzania postępowań w sprawie zawierania umów zlecenia z zakresu IT. Może to powodować powielanie realizacji zadań w kilku jednostkach.
2. Nie była realizowana planowana liczba świadczeń przenoszonych z systemów ZETO do KSI ZUS. Długotrwały jest proces rozbudowy KSI ZUS o funkcjonalności pozwalające przenieść tam całość obsługi świadczeń realizowanych w systemach ZETO.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację w kontrolowanym obszarze.

VI. Plan w układzie zadaniowym i plan działalności Zakładu

1. Plan w układzie zadaniowym

W 2021 r. plan w układzie zadaniowym wydatków był realizowany w trzech obszarach sprawozdawczości: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nie definiowano celów i mierników dla podzadań ze względu na kategorię wydatków:

- 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego,*
- 13.2.2. *Świadczenia zleczone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw,*
- 20.1.3. *Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione.*

Możliwość taka została wskazana w Katalogu funkcji państwa, zadań, podzadań i działań budżetowych zaprezentowanym na stronach Ministerstwa Finansów⁸⁷.

⁸⁶ www.wybadajkariere.pl.

⁸⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/2021-rok-bz>.

Realizacja wydatków FUS, FEP oraz w części 73 – ZUS odbywała się w ramach dwóch funkcji: 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz 20. *Zdrowie*. W ramach funkcji 13. wyróżniono zadanie 13.2. *Świadczenia społeczne*. Na realizację zadań w powyższym zakresie wydatkowano łącznie 325 905 119,6 tys. zł.

FUS na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* wydatkował 280 258 805,2 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Wydatki te w całości zostały poniesione na podzadanie 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, w tym 197 981 893,7 tys. zł na działanie 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługującymi z ubezpieczenia społecznego*, 47 523 596,2 tys. zł na działanie 13.2.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, 30 699 905,0 tys. zł na działanie 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia*, 180 649,0 tys. zł na działanie 13.2.1.4. *Prewencja i rehabilitacja* oraz 3 872 761,3 tys. zł na działanie 13.2.1.8. *Obsługa realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*.

FEP na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* wydatkował 1 538 029,6 tys. zł, tj. 91,9% kwoty planowanej. Wydatki te w całości poniesiono na podzadanie 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, w tym 1 533 925,7 tys. zł na działanie 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, 23,0 tys. zł na działanie 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia* oraz 4081,0 tys. zł na działanie 13.2.1.8. *Obsługa realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*.

ZUS (część 73) wydatkował łącznie 44 275 352,0 tys. zł, w tym 44 108 284,7 tys. zł w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenia społeczne i wspieranie rodziny* oraz 167 067,3 tys. zł w ramach funkcji 20. *Zdrowie*. W ramach funkcji 13. na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* ZUS wydatkował 44 108 284,7 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Zadanie 13.2. obejmowało wydatki w ramach dwóch podzadań: 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego* oraz 13.2.2. *Świadczenia zlecane ZUS do realizacji na podstawie odrębnych ustaw*. Na pierwsze podzadanie wydatkowano 39 706 780,5 tys. zł, a na drugie 4 401 504,2 tys. zł.

(akta kontroli t. IV, str. 48-55, 101-122; t. V, str. 198-200, 212-214)

2. Plan działalności Zakładu

W Planie działalności ZUS na rok 2021 r. ustalono następujące cele:

- 1) *Utrzymanie zdolności do wypłaty świadczeń*. Miernikiem był wskaźnik liczony jako wielkość wpływów na poczet należności z tytułu składek w stosunku do przypisu składek; obejmuje Ubezpieczenia społeczne, UZ, FGŚP, FP, FS, FEP. Zaplanowana na 2021 r. wartość określona na nie mniej niż 99% wyniosła 100,7%.
- 2) *Terminową wypłatę świadczeń* mierzoną czterema wskaźnikami:
 - terminowej wypłaty świadczeń krótkoterminowych. Przyjętą wartość, nie mniej niż 98%, zrealizowano w wysokości 99,7%,
 - terminowej realizacji wniosków emerytalno-rentowych. Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 97% zrealizowano w wysokości 98,7%,
 - terminowej realizacji wniosków o międzynarodowe emerytalno-rentowe świadczenia (podlegające koordynacji). Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 85% zrealizowano w wysokości 98,1%,
 - terminowość dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 97% zrealizowano w wysokości 99,7%.

- 3) *Terminowe wydawanie orzeczeń.* Miernikiem był wskaźnik terminowości wydania orzeczeń rozpatrzonych w czasie do 45 dni. Zaplanowana wartość nie mniejsza niż 60%, zrealizowana została w wysokości 97,5%.
- 4) *Zapewnienie prawidłowości naliczania składek przez płatników.* Miernikiem był wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek. Zaplanowaną wartość, nie mniejszą niż 70% zrealizowano w wysokości 79%.
- 5) *Podnoszenie świadomości obywateli o systemie ubezpieczeń społecznych,* z określonymi trzema wskaźnikami:
 - liczbą inicjatyw informacyjno-promocyjnych dla klientów ZUS – planowana wartość więcej niż 500, zrealizowano 3715,
 - liczbą uczniów uczestniczących w projekcie „Lekcje z ZUS” – udział wzięło 109 926 uczniów, z zaplanowanej liczby nie mniejszej niż 55 000,
 - liczbą uczniów i studentów, którzy uczestniczą w lekcjach i spotkaniach dotyczących ubezpieczeń społecznych – udział wzięło 59 156 uczniów, z zaplanowanej liczby nie mniejszej niż 11 500.

(akta kontroli t. II, str. 302-324))

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków w układzie zadaniowym oraz osiągnięcie zakładanych celów przyjętych w planie działalności.

VII. Sprawozdawczość

OBSZAR

Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej, FUS i FEP:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych dla części ZUS – 73 (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych dla części 73 – ZUS (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa dla części 73 – ZUS (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym dla części 73 – ZUS (Rb-BZ1),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2021 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2021 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS (Rb-40),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2021 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) dla ZUS – państwowej osoby prawnej, dla FUS, FEP oraz Rb-UZ dla ZUS.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym⁸⁸. Sprawozdania w części 73 – ZUS przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach, natomiast sprawozdania funduszy wiarygodne dane o przychodach i kosztach, a także związanych z nimi należnościami i zobowiązaniami.

(akta kontroli t. V, str. 178-216, 220-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe.

VIII. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwaga

Niedoprecyzowanie zakresu IT objętego wyłącznością zlecenia zadań przez Departament Zarządzania Systemami Informatycznymi oraz realizacja zadań nieprzewidzianych w obowiązujących wersjach Regulaminu organizacyjnego powoduje niejasności kompetencyjne dotyczące zawierania umów zlecenia. Zdaniem NIK uporządkowania wymagają zasady zawierania umów zlecenia w zakresie IT.

Wniosek

Zintensyfikowanie działań związanych z:

- przenoszeniem obsługi świadczeń z systemów ZETO do systemów KSI ZUS,
- rozbudową oprogramowania systemu KSI ZUS o funkcjonalności niezbędne do obsługi wszystkich świadczeń realizowanych w systemach ZETO.

IX. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo

⁸⁸ Stosownie do przepisów rozporządzeń: Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.), Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773 – uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.), Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731, ze zm.).

⁸⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 22 kwietnia 2022 r.

Kontroler
Amelly Roszkowski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
Podpis

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913, ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.