

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

Nr ewid. 160/2007/P/06/090/KPZ

Informacja o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

W a r s z a w a 2 0 0 8 r .

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli
kosztów funkcjonowania
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
.....
Lech Rejnus

Akceptuję:
Marek Zająkała
.....
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski
.....
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Metody kontroli i zarządzania kosztami	16
3.2.1.1. <i>Audyty i programy naprawcze</i>	16
3.2.1.2. <i>Audyt i kontrola wewnętrzna kosztów</i>	20
3.2.1.3. <i>Ewidencja kosztów funkcjonowania</i>	22
3.2.1.4. <i>Zarządzanie kosztami</i>	24
3.2.1.5. <i>Zarządzanie procesami</i>	29
3.2.1.6. <i>Metody zarządzania</i>	31
3.2.2. Efektywność działania jednostek	32
3.2.2.1. <i>Koszty oddziałów</i>	32
3.2.2.2. <i>Restrukturyzacja oddziałów</i>	34
3.2.2.3. <i>Efektywność funkcjonowania jednostek</i>	36
3.2.3. Koszty funkcjonowania	37
3.2.3.1. <i>Wynagrodzenia</i>	38
3.2.3.2. <i>Usługi obce</i>	40
3.2.3.3. <i>Koszty związane z przetwarzaniem danych</i>	42
3.2.3.4. <i>Gospodarka nieruchomościami</i>	45
3.2.3.5. <i>Wyposażenie</i>	47
3.2.3.6. <i>Prowadzenie zakupów</i>	48
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	49
4.1. Przygotowanie kontroli	49
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	50
5. Załączniki.....	51

1. Wprowadzenie

Kontrolę kosztów funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹ (nr P/06/090) Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy.² Celem kontroli była ocena czy ZUS oszczędnie wykorzystywał środki przeznaczone na finansowanie obsługi ubezpieczeń społecznych.³ ZUS realizował zadania nałożone w ponad dwudziestu ustawach. Wiele z nich wykraczało poza obszar ubezpieczeń społecznych. Jedynie ZUS ma tak szeroki katalog zadań. Brak możliwości porównania z podobną instytucją, utrudnia ocenę faktycznej efektywności działania Zakładu. Trudno także porównywać zmiany wysokości kosztów w kolejnych latach, ponieważ często zmieniano liczbę i zakres zadań, a do wydzielenia ich kosztów nie dostosowano ewidencji księgowej ZUS. Dlatego podstawowym kryterium oceny była efektywność stosowanych przez ZUS metod zarządzania i organizacji pracy. W związku z tym, skontrolowano czy:

- stosowane metody organizacji pracy i zarządzania zapewniały gospodarne i celowe wydatkowanie środków na funkcjonowanie ZUS;
- sposoby planowania, kontroli i oceny działalności oraz metody ewidencji księgowej pozwalały rzetelnie zarządzać kosztami;
- koszty funkcjonowania oddziałów i inspektoratów były dostosowywane do zakresu prowadzonej przez nie działalności;
- poziom zatrudnienia i wynagrodzenia przystosowywano do zadań realizowanych przez pracowników poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych ZUS;
- planowanie i zakres inwestycji w infrastrukturę informatyczną i nieruchomości były realizowane w sposób celowy i oszczędny.

Wprowadzona od 1999 r. reforma emerytalna spowodowała kryzys organizacyjny ZUS, dotyczący głównie poboru i rozliczania składek ubezpieczeniowych. Sytuacja ta była przedmiotem szeregu kontroli NIK⁴, które stwierdziły wprowadzenie procedur naprawczych, wymagających poniesienia dodatkowych kosztów zatrudnienia i oprogramowania. Brakowało natomiast rzetelnych szacunków dotyczących kwoty tych wydatków i ich wpływu na poziom kosztów funkcjonowania ZUS. Wydatki te powinny

¹ Zwanego dalej „ZUS”, lub „Zakładem”.

² Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701) kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zgodnie z art. 5 ust. 1.

³ Terminy oszczędności, efektywności i wydajności omówiono w pkt 4.1 informacji.

⁴ Przykładowo informacje o wynikach kontroli: realizacji Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS (nr 220/99/P/98/208/DPS); realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Nr ewid. 2/2002/P/00/048/KPZ); egzekucji na rzecz ZUS należności z tytułu składek (nr ewid. 164/2002/P/01/091/KPZ); rozliczania składek na ubezpieczenia emerytalne, przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych w latach 2001 – 2005 (Nr ewid. 8/2006/P/05/157/LWR).

mieć charakter przejściowy, gdyż w ostatnich latach usprawniono obsługę i przekazywanie składek. Kontrolą objęto koszty poniesione od początku 2004 r. do połowy 2006 r. oraz - mające wpływ na ich wysokość - wcześniejsze działania organizacyjne. Kontrolę w Centrali i 11 oddziałach ZUS przeprowadzono w okresie od 6 czerwca do 17 listopada 2006 r. W związku z procedurami rozpatrywania zgłoszonych przez ZUS zastrzeżeń, postępowanie kontrolne zakończono 10 września 2007 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK negatywnie ocenia niewdrożenie w ZUS metod organizacji pracy i zarządzania mających wprowadzić oszczędności w kosztach obsługi ubezpieczeniowej.

Świadczy to o niecelowości i nierzetelności postępowania Kierownictwa Zakładu, ponieważ podjęcie odpowiednich działań było (od 1999 r.) wielokrotnie zalecane w zakupionych przez ZUS ekspertyzach. Ocenę potwierdza zła koordynacja i opieszałość realizowanych przedsięwzięć. Powolnej rozbudowie ewidencji księgowej nie towarzyszył odpowiedni rozwój systemu pomiaru zadań oraz wprowadzenie właściwych metod planowania i zarządzania kosztami. W rezultacie, podjęta w 1999 r. decyzja o ustalaniu budżetów jednostek ZUS proporcjonalnie do realizowanych zadań, ma być dopiero wdrożona. W międzyczasie, w ZUS nie wprowadzono zarządzania kosztami metodami uproszczonymi, zalecanymi w części audytów i nie wymagającymi kosztownych w budowie i eksploatacji systemów. Obowiązujące w Zakładzie metody oceny premiowały wykonanie zadań, bez uwzględniania kosztów i wydajności działania.

Opisane postępowanie prowadziło do niegospodarności, przejawiającej się m.in. w znacznym zróżnicowaniu jednostkowych kosztów wykonania zadań w oddziałach i różnic wydajności pracy pomiędzy wydziałami inspektoratów ZUS. Ich wielkość świadczy, zdaniem NIK, o nadmiernych wydatkach części jednostek ZUS. Mimo tych różnic, nie analizowano sposobów wykonywania podstawowych usług ubezpieczeniowych w celu opracowania i wprowadzenia najlepszych metod ich realizacji. Nie wprowadzono też systemu ustalania i rozpowszechniania najlepszych praktyk działania. Do nie przekształcanych - pod względem efektywności - struktur organizacyjnych i metod pracy dostosowywano budowę kosztownego systemu informatycznego obsługującego ubezpieczenia. Niewłaściwe przygotowanie i sposób realizacji tego systemu zwiększyły koszty funkcjonowania ZUS. Przeprowadzona w 2005 r. restrukturyzacja zwiększyła dysproporcje efektywności i jednostkowych kosztów realizacji zadań między oddziałami ZUS, mimo zmniejszenia ich liczby.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 2003 – 2006 koszty działalności operacyjnej ZUS wynosiły kolejno: 3,37; 3,48; 3,52 i 3,43 mld zł. Zmniejszenie kosztów funkcjonowania ZUS w 2006 r. wynikało z ograniczenia inwestycji i związanych z tym kosztów amortyzacji, z zaprzestania przesyłania świadczeniobiorcom wyciągów bankowych oraz z oszczędności uzyskanych dzięki wprowadzeniu scentralizowanego zawierania umów na zakup niektórych usług. Natomiast rosły inne koszty rodzajowe ZUS (szczegóły str. 37 i 41).
2. Stosowane metody działania, zwłaszcza procesy obsługi ubezpieczeń, nie były analizowane i projektowane pod względem poprawienia efektywności organizacyjnej. Nie pracowano nad modelami obsługi, których wprowadzenie zwiększyłoby efektywność działania oraz określiło normy wydajności i jakości pracy. ZUS nie przeprowadził inwentaryzacji procesów i ustalenia jednolitych metod realizacji zadań. Nie stworzono mechanizmu poszukiwania i upowszechniania najlepszych praktyk działania, proponowanego już w „Planie naprawczym ZUS” z 1999 r. Zamiast tego, działania ZUS skoncentrowały się na rozbudowie systemu ewidencji i kontroli kosztów rodzajowych, który pozwoli jedynie ujawniać obszary niskiej efektywności działania, ale nie wskaże metod usprawniających (szczegóły str. 29 i 31).

Potrzebę ustalenia standardowych metod realizacji podstawowych zadań, potwierdzają stwierdzone w toku kontroli duże różnice wydajności pracy i jednostkowych kosztów realizacji tych zadań. Przykładowo, między grupami pięciu oddziałów o najniższym i najwyższym koszcie jednostkowym wykonania zadań, różnica wynosiła średnio 57,41 % w 2004 r. i 65,19 % w I półroczu 2006 r. Analogiczna różnica zadań na etat wynosiła odpowiednio 73,91 % i 70,67 % Dla oddziałów o największych różnicach rozpiętość ta wzrosła ze 105,27 % w 2004 r. do 148,69 % w I półroczu 2006 r. Tak duże dysproporcje wskazują, zdaniem NIK, na niewykorzystane możliwości obniżenia kosztów i podniesienia wydajności pracy nieefektywnych jednostek (szczegóły str. 32 i 36). W ocenie NIK, nieanalizowanie przez ZUS przyczyn występowania tak istotnych różnic sprzyjało niegospodarności (szczegóły str. 24).
3. W ocenie NIK, opóźnione i źle skoordynowane były działania ZUS w zakresie budowy narzędzi wspomagania efektywnego zarządzania. W 1999 r. zaplanowano stworzenie (do końca 2000 r.) nowego modelu budżetowania i kontroli kosztów, natomiast podstawowe elementy tego zakresu prac wykonano dopiero w ramach

zewnętrznego audytu rozpoczętego w kwietniu 2006 r. Jego wyniki powinny być podstawą ustalenia wymagań wobec systemu wspomagania ekonomiki Zakładu, ale ZUS już 10 miesięcy wcześniej zlecił wykonanie tego systemu i wybrał wspierające go oprogramowanie informatyczne (szczegóły str. 26). Decyzji tej nie poprzedziła analiza celów i koncepcji ekonomicznej funkcjonowania systemu. Zdaniem NIK, świadczy to o nierzetelności, ponieważ realizację analogicznego systemu już w 1998 r. przewidywała umowa zakupu Kompleksowego Systemu Informatycznego (KSI), natomiast wcześniejsze przeprowadzenie odpowiednich analiz mogło lepiej dostosować system wspomagania ekonomiki do potrzeb ZUS i obniżyć koszty (szczegóły str. 31).

4. Kierownictwo ZUS nie przywiązywało należytej wagi do stosowania narzędzi podnoszenia wydajności pracy. Obowiązujące w Zakładzie metody oceny oddziałów premiowały wykonanie zadań, a nie oszczędność i wydajność. Lepsze oceny otrzymywały oddziały o wyższych jednostkowych kosztach wykonania zadań i niższym obciążeniu pracą na etat. Wśród oddziałów nie stwierdzono istotnej zależności pomiędzy przypadającymi w na etat zadaniami a nagrodami. Pomiaru wydajności pracy nie uwzględniał również System Okresowej Oceny Pracowników „Mentor” (szczegóły str. 40 i 39). Opracowywanie mierników obciążenia pracą na poszczególnych stanowiskach prowadzono od 2003 r., przed procesem opisu i ujednolicania stanowisk oraz struktury wewnętrznej komórek organizacyjnych, rozpoczętym w czerwcu 2005 r. Zdaniem NIK, ostateczna struktura organizacyjna i wskaźniki wydajności powinny być podstawą konfiguracji informatycznego systemu wspomagania zarządzania, którego budowę zlecono w czerwcu 2005 r. (szczegóły str. 26 i 29).
5. Mimo rozbudowy, ewidencja księgowa ZUS nie była dobrym narzędziem kontroli i zarządzania kosztami funkcjonowania. Ewidencjonowanie kosztów ZUS dla całych oddziałów nie dawało możliwości porównywania efektywności działania mniejszych jednostek. Także dla oddziałów porównywanie kosztów było utrudnione z powodu niewyceniania i nierozliczania świadczonych wzajemnie usług, tzw. dodatkowej działalności (np. produkcji poligraficznej). Brak tej wyceny uniemożliwiał porównanie kosztów własnej działalności z usługami świadczonymi przez zewnętrzne podmioty. Dopiero w 2006 r. tworzono podstawy kalkulacyjnej ewidencji kosztów (szczegóły str. 22).

NIK ocenia negatywnie niewprowadzenie przez Zakład uproszczonych metod zarządzania kosztami za pomocą ogólnych wskaźników dostosowanych do istniejących możliwości ewidencji księgowej. Zalecała to część przyjętych audytów, a rozwiązania te można było zastosować stosunkowo szybko, bez kosztownych w budowie i eksploatacji systemów ewidencji kosztów i zarządzania. Ponieważ ich realizacji ZUS dotąd nie zakończył, wprowadzenie zadaniowego planowania i kontroli kosztów może być zrealizowane w następnych latach. W rezultacie, budżety obejmują całe oddziały ZUS i są ustalane na podstawie kosztów historycznych, korygowanych o przewidywane zmiany kosztów lub zakresu wybranych zadań (szczegóły str. 24).

6. Przeprowadzona przez ZUS na początku 2005 r. restrukturyzacja oddziałów nie była prawidłowo przygotowana. Nie wykonano wielu analiz, które - według „Strategii ZUS na lata 2003-2005” - miały ją poprzedzić. Na przykład, nie opracowano normatywów obsługi spraw oraz nie przeanalizowano obsady personalnej jednostek terenowych w układzie wykonywanych zadań. Wartościowanie pracy, mające ujednoczyć strukturę wewnętrzną komórek, rozpoczęto pół roku po restrukturyzacji. Przy restrukturyzacji nie uwzględniono kryteriów wydajności pracy i kosztów jednostkowych. W rezultacie wzrosły dysproporcje występujące w tej dziedzinie między oddziałami, mimo zmniejszenia ich liczby (szczegóły str. 34).
7. Niekorzystny wpływ na koszty funkcjonowania ZUS miał sposób prowadzenia inwestycji informatycznych. Budowy KSI nie powiązano z analizą procesów i kształtowaniem struktury organizacyjnej. Brak było również docelowych modeli procesów i obsługi klienta. W rezultacie, nastąpiło nałożenie budowy KSI na strukturę organizacyjną, której efektywność i metody działania nie zostały poddane analizie i nie dostosowane do systemu informatycznego (szczegóły str. 30). Błędy działania systemu i zmiany zakresu zadań obciążąły ZUS znacznymi kosztami modyfikacji. Na ich wielkość wpływało także prowadzenie przez ZUS obsługi ubezpieczeń w oparciu o programy informatyczne będące cudzą własnością (szczegóły od str. 42).
8. NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Zarząd ZUS inicjatyw opracowania programów mających poprawić funkcjonowanie Zakładu, w tym zlecenie audytów zewnętrznych. Podjęte działania ograniczyły skutki kryzysu obsługi ubezpieczeniowej, wywołanego reformą emerytalną. Natomiast nie realizowano zaleceń audytorskich w zakresie poprawy efektywności funkcjonowania ZUS. W rezultacie w audytach z lat

1999 – 2000 i z lat 2006-2007 formułowano podobne wnioski. Dotyczyły one m.in. wprowadzenia modelu obsługi klienta, pomiaru i oceny kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych oraz opracowania strategii informatyzacji. Pomimo ponoszenia przez ZUS wydatków na audyty, nadal brakowało wielu analiz niezbędnych do podjęcia kluczowych decyzji organizacyjnych, także w obszarach, których te audyty dotyczyły (szczegóły str. 16 - 20).

9. Kierownictwo ZUS nie podejmowało niektórych ważnych dla ograniczenia kosztów analiz opłacalności alternatywnych metod pozyskiwania towarów i usług. Przykładowo, nie analizowano możliwości centralnego lub regionalnego zlecenia usług ochrony oraz sprzątania zewnętrznym firmom, pomimo że zlecenie tych usług przez pojedyncze oddziały przynosiło oszczędności (szczegóły str. 48). Dopiero na I połowę 2007 r. zaplanowano prace nad określeniem, w jakim zakresie ZUS przejmie lub nadal będzie zlecał zewnętrznym firmom administrowanie i eksploatację KSI (szczegóły str. 20).
10. Stwierdzono, że mimo centralizacji zarządzania inwestycjami i prowadzenia analiz posiadanej bazy lokalowej, ZUS najmował lokale w miejscowościach, w których zwrot kosztów ich nabycia wyniósłby od 5 do 10 lat. Jednocześnie budowano biura w miastach o znacznie dłuższym okresie zwrotu inwestycji (szczegóły str. 45 - 46). Mimo różnic w nasyceniu jednostek urządzeniami, nie wdrożono wieloletniego planowania zużycia materiałów i sprzętu biurowego (szczegóły str. 47).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Pomijanie przez ZUS realizacji zadań o priorytetowym znaczeniu podważało racjonalność działań mających podnieść efektywność funkcjonowania. Przykładowo: opracowanie standardów działania i modelu obsługi klienta może wskazać na potrzebę zmiany struktury organizacyjnej i zatrudnienia w jednostkach terenowych, których restrukturyzację ZUS wcześniej przeprowadzał. Dodatkowo podważa to prawidłowe planowanie inwestycji w nieruchomościach. Część trudności w efektywnym gospodarowaniu wynika z czynników niezależnych od ZUS. Istotnym utrudnieniem były zmiany zakresu zadań i brak ostatecznych decyzji, co do zasad wypłaty świadczeń. Wdrożenie wieloletniego planowania budowy i zakupów środków trwałych utrudniały znaczne różnice wysokości przychodów ZUS, których dominująca część jest corocznie ustalana w ustawie budżetowej. Według Najwyższej Izby Kontroli, w przeszłości dane z

rozbudowanej ewidencji kosztów należy wykorzystać do weryfikacji nałożonych na ZUS zadań i zasad finansowania ich obsługi.

Zdaniem NIK, podstawą poprawy efektywności ponoszenia kosztów funkcjonowania ZUS, powinny być następujące działania:

- 1.** Przeprowadzenie analizy realizowanych przez ZUS procesów obsługi ubezpieczeń w celu opracowania jednolitych metod i standardów realizacji zadań, uwzględniających normy uzasadnionych ekonomicznie kosztów ich wykonania.
- 2.** Stosowanie pomiaru obciążeń zadaniami w podstawowych rodzajach komórek organizacyjnych ZUS, jako stałego elementu zarządzania wydajnością pracy.
- 3.** Rozważenie wdrożenia procedur zadaniowego planowania budżetów jednostek organizacyjnych ZUS.
- 4.** Zwiększenie znaczenia wskaźników wydajności pracy i kosztów funkcjonowania w systemach oceny i premiowania terenowych jednostek organizacyjnych.
- 5.** Rozważenie wprowadzania zmian struktury organizacyjnej i rozwiązań informatycznych w oparciu o modele obsługi klienta, uwzględniające analizę realizowanych procesów.
- 6.** Promowanie poszukiwania i rozpowszechnianie metod organizacji pracy przynoszących oszczędności w kosztach rzeczowych.
- 7.** Realizację zleconych w audytach analiz, zapewniających prawidłowy rozwój systemu informatycznego i jego skoordynowanie, z optymalnym zaprojektowaniem metod obsługi ubezpieczeniowej.
- 8.** Szersze stosowanie analizy kosztów, uwzględniającej alternatywne metody pozyskiwania towarów i usług.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Organizację, zasady działania i finansowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określa ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych⁵ (art. 2 ust. 1 pkt 6) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. ZUS utworzono do wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 3 ust. 1 pkt 1) jako państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną (art. 66 ust. 1). Nadzór nad ZUS - w zakresie zgodności działań z obowiązującymi przepisami - sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 66 ust. 2).⁶ Działaniami Zakładu - w zakresie nie zastrzeżonym dla Prezesa Zakładu - kieruje Zarząd Zakładu składający się z Prezesa oraz z 2-4 osób, powoływanych i odwoływanych przez Radę Nadzorczą. Strukturę organizacyjną Zakładu oraz zakres rzeczowy działania Centrali i jednostek terenowych określa Statut ZUS⁷. Natomiast szczegółowy zakres działania jednostek i komórek organizacyjnych ZUS ustala Prezes, który nadaje Zakładowi regulamin organizacyjny.

ZUS pełni m.in. funkcje: a) dysponenta części 73 budżetu państwa; b) dysponenta Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (państwowego funduszu celowego, zwanego dalej FUS, art. 51 ustawy o sus); c) organu Funduszu Rezerwy Demograficznej wyposażonego w osobowość prawną (art. 60 ust. 3); d) instytucji świadczącej odpłatne usługi finansowe (art. 76 ust. 1 pkt. 2, 3, 4, 7). Ponadto, Zakład odpłatnie wykonuje również zadania powierzone na podstawie innych ustaw (art. 71).

Dla realizacji ww. zadań ZUS dysponuje środkami finansowymi, pochodzącymi ze źródeł określonych przepisami art. 76 ustawy o sus. Najważniejszymi rodzajami przychodów ZUS są:

- a) odpisy z funduszy wyodrębnionych w ramach FUS (emerytalnego, rentowego, chorobowego, wypadkowego), których kwota jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej na podstawie planu finansowego FUS, zatwierdzanego przez Prezesa Rady Ministrów.

⁵ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) – zwana dalej ustawą o sus.

⁶ Do dnia 23 lutego 2007 r. minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

⁷ Załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 914 ze zm.) obowiązujący do dnia 30 lipca 2007 r., a od tego dnia załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2007 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 965)

b) Przychody związane z obsługą zadań zleconych, które można podzielić na:

- należności z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek przekazywanych innym podmiotom. Za pełnienie roli poborcy ZUS otrzymuje opłaty od: a) Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) - 0,20 % kwoty zidentyfikowanych składek przekazanych do centrali Funduszu; b) Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) - 0,5 % wpływów składek, c) Funduszu Pracy (FP) - 0,5 % kwoty składek przekazanych na rachunek bankowy dysponenta FP; d) otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w wysokości nie wyższej niż 0,8 % kwoty przekazanych składek na ubezpieczenie, z tym, że wysokość należności ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej,
- dotacje z budżetu państwa oraz należności za obsługę finansowanych ze środków budżetu państwa świadczeń wypłacanych z FUS i rent socjalnych.

ZUS uzyskuje większość przychodów z tytułu realizacji konkretnych zadań, ale metody ustalenia kwoty poszczególnych przychodów nie są oparte na rachunku ekonomicznym i z reguły nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów obsługi tych zadań. Przykładem może być podane powyżej zróżnicowanie opłat za pełnienie roli poborcy składek. Na podstawie wyników za 2004 r., ZUS oszacował koszty realizacji poszczególnych zadań i porównał je z przypisanymi do nich przychodami. Koszty rozdzielono proporcjonalnie do wynagrodzeń komórek obsługujących zadania oraz kwot zrealizowanych składek i świadczeń. Wyodrębniono 17 zadań, a dla 16 z nich oszacowano koszty. Koszty tych 16 zadań były łącznie o 312,6 mln zł większe od wpływów przypisanych za ich wykonanie. W 10 przypadkach przychody były niższe, a w 6 wyższe od szacowanego kosztu. Największe kwotowo deficyty dotyczyły poboru i dochodzenia składek, w tym na: NFZ – 278,9 mln zł, OFE – 57,4 mln zł i FP – 39,1 mln zł. Największa nadwyżka dotyczyła wpływów z odpisu od FUS, który o 80,8 mln przekroczył koszty realizacji 4 zadań przypisanych łącznie do tego odpisu.⁸

Zakład gospodaruje swoim mieniem oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków (art. 77 ust. 1 ustawy o sus). Od czasu wprowadzenia reformy emerytalnej (1 stycznia 1999 r.) ZUS uzyskiwał następujące wyniki finansowe:

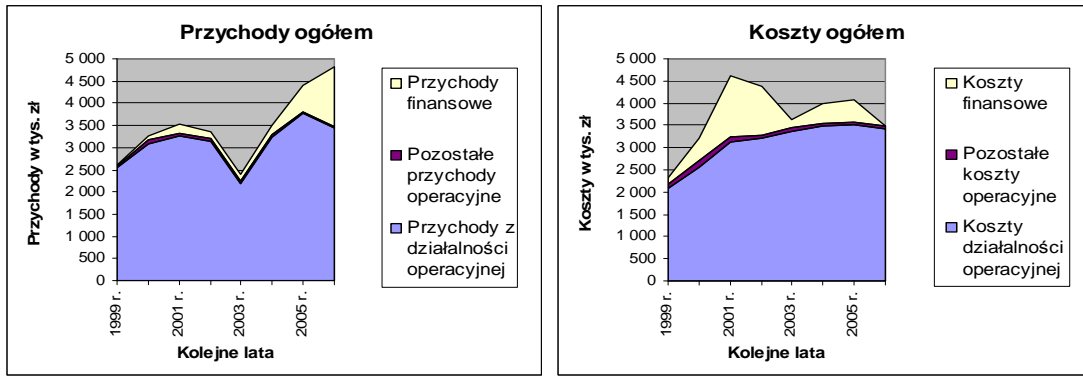
⁸ Omawiany szacunek kosztów za 2004 r. oraz analiza kosztów za 2005 r., przeprowadzona przez zewnętrznego audytora (audyt wymieniony na str. 17, lit. G), wskazują, że suma opłat za wykonanie zadań zleconych nie pokrywała kosztów ZUS z tego tytułu. Zaniża to koszty większości zewnętrznych odbiorców zadań zleconych, zwłaszcza NFZ.

mln zł

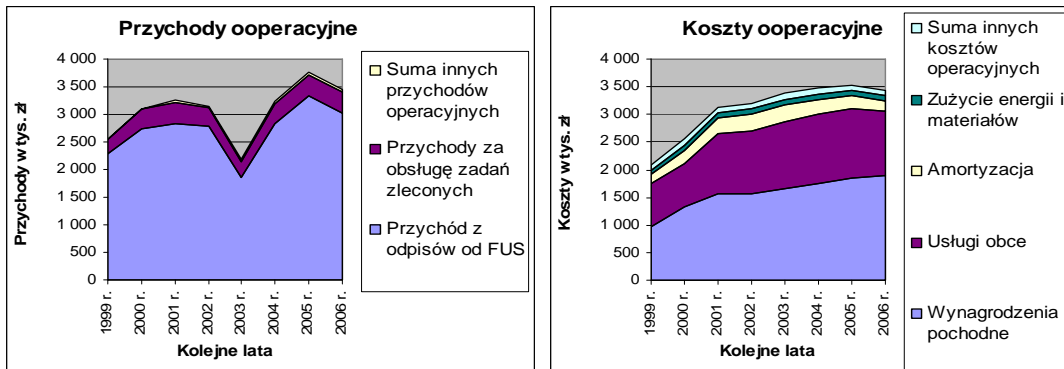
Rachunek zysków i strat na dzień 31 grudnia	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.
Przychody z działalności operacyjnej, w tym	2 545,4	3 092,6	3 268,2	3 147,4	2 197,6	3 244,7	3 765,9	3 446,4
<i>Przychód z odpisów z FUS</i>	2 274,4	2 734,2	2 834,7	2 784,7	1 850,0	2 843,9	3 326,0	3 015,9
<i>Przychody związane z obsługą zadań zleconych</i>	271,0	358,4	384,7	327,2	303,6	337,2	394,1	381,9
<i>Przychody z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych</i>	0,0	0,0	48,3	35,4	41,5	62,6	45,0	48,2
<i>Suma przychodów nie wymienionych powyżej</i>	0,0	0,0	0,5	0,2	2,5	1,0	0,8	0,4
Koszty działalności operacyjnej, w tym	2 076,9	2 546,7	3 128,3	3 203,1	3 374,1	3 480,9	3 520,1	3 432,9
<i>Amortyzacja</i>	159,6	242,9	272,2	299,2	298,1	251,1	220,3	178,7
<i>Zużycie materiałów i energii</i>	76,7	88,0	106,6	105,0	106,5	104,9	104,7	109,0
<i>Usługi obce</i>	789,2	789,7	1 109,4	1 152,8	1 221,1	1 261,3	1 261,3	1 152,3
<i>Podatki i opłaty</i>	1,2	1,1	64,5	72,0	80,5	86,7	57,7	59,9
<i>Wynagrodzenia</i>	793,0	1 071,2	1 259,4	1 255,0	1 345,2	1 436,5	1 520,4	1 567,1
<i>Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia</i>	172,8	250,1	291,6	296,8	300,0	314,1	328,9	337,9
<i>Pozostałe koszty rodzajowe</i>	84,4	103,6	24,7	22,3	22,7	26,4	26,8	27,9
Pozostałe przychody operacyjne	29,9	79,0	57,8	57,9	40,8	43,5	40,2	33,3
Pozostałe koszty operacyjne	107,8	156,2	126,2	57,9	65,4	45,9	51,7	44,3
Przychody finansowe	38,5	80,6	207,7	147,7	170,2	222,5	608,4	1 346,6
Koszty finansowe	124,4	515,4	1 371,3	1 113,8	177,7	466,6	492,5	2,1
Suma przychodów (i zysków nadzwyczajnych)	2 614,0	3 250,3	3 533,9	3 353,3	2 408,5	3 510,8	4 414,6	4 826,4
Suma kosztów (i strat nadzwyczajnych)	2 309,3	3 192,0	4 625,9	4 375,0	3 617,2	3 993,5	4 064,4	3 479,4
Zysk / - strata (netto)⁹	304,7	58,3	-1 092,0	-1 021,7	-1 208,7	-482,7	350,3	1 347,0

Na wyniki rachunku zysków i strat ZUS silnie oddziaływały duże wahania przychodów i kosztów finansowych, spowodowane tworzeniem i rozwiązywaniem rezerw na odsetki z tytułu nieterminowego przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych. Opóźnienia te wynikały z nieprawidłowego działania Kompleksowego Systemu Informatycznego w pierwszych latach reformy. ZUS pokrywał bieżące świadczenia z nie przekazanych w terminie składek, a zobowiązania z tego tytułu, łącznie z odsetkami, przejął Skarb Państwa. Udział przychodów finansowych w przychodach ogółem wahał się od 1,47 % w 1999 r. do 27,90 % w 2006 r. Koszty finansowe w kosztach ogółem wynosiły 29,64 % w 2001 r. a 0,06 % w 2006 r. Różnice te przedstawiono w wykresach.

⁹ Zysk / (-) strata netto uwzględnia podatki i zdarzenia nadzwyczajne. Dla 2001 r. dane w nowym układzie sprawozdawczym porównywalne z 2002 r.



W takiej sytuacji wynik rachunku zysków i strat nie był dobrym odzwierciedleniem bieżących efektów działalności ZUS. Obrazu takiego nie daje również wynik zasadniczej działalności operacyjnej, ponieważ większość przychodów ZUS jest ustalana na podstawie corocznych decyzji budżetowych. Dotyczy to przede wszystkim odpisu od FUS, którego udział w sumie przychodów ZUS wahał się od 87,01 % w 1999 r. do 75,34 % w 2005 r. Przykładowo, od 2001 r. do 2003 r. kwota odpisu spadła o 34,74 %, a od 2003 r. do 2005 r. wzrosła o 79,78 %. Wykresy ilustrują brak widocznej zależności ekonomicznej między wysokością tego odpisu oraz innych dochodów, a kosztami ZUS związanymi z zakresem realizowanych zadań.



Dlatego wyniki wykazywane w rachunku zysków i strat nie mogły być, dla potrzeb niniejszej kontroli podstawą rzetelnej oceny efektywności funkcjonowania ZUS. Przybliżony obraz zmian w efektywności funkcjonowania Zakładu można uzyskać przez porównywanie zakresu realizowanych zadań obsługi ubezpieczeniowej z kosztami ich prowadzenia. W rachunku zysków i strat ZUS, wydatkom na bieżącą obsługę ubezpieczeń najbardziej odpowiadają koszty działalności operacyjnej. W tabeli poniżej porównano je z kwotami zebranych składek i wypłacanych świadczeń, ponieważ ta działalność ZUS wymaga największych nakładów. Pominięto otrzymywane dotacje budżetowe oraz wypłaty kwot przekazywanych innym instytucjom, ponieważ związane z tym nakłady pracy i kosztów są stosunkowo małe.

Rok	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
Suma kosztów działalności operacyjnej (w mln zł)	2 076,9	2 546,7	3 128,3	3 203,1	3 374,1	3 480,9	3 520,1
Suma świadczeń ¹⁰ (w mln zł)	82 899,8	88 183,2	99 770,2	103 061,8	107 653,3	112 822,4	117 897,0
Łączna suma składek zebranych przez ZUS ¹¹ (w mln zł)	87 797,5	99 396,4	99 505,6	107 537,8	112 003,2	119 339,2	128 579,1
Koszty operacyjne przez sumę 40,37 % składki i 59,63 % świadczeń ¹² (w %)	2,45	2,75	3,14	3,05	3,08	3,01	2,88

W ostatnim wierszu tabeli obliczono jaki procent stanowiły koszty operacyjne, w porównaniu do sumy wypłaconych świadczeń i zebranych składek, ważonych szacunkowymi proporcjami ich wpływu na koszty¹². Wadą powyższego porównania jest m.in. to, że zmiana wysokości kwot, którymi ZUS zarządza, może następować bez zmian zakresu i kosztów działalności. Na przykład, zwiększenie odpisu na Narodowy Fundusz Zdrowia i wynagrodzeń w gospodarce, spowodowało w ostatnich latach wzrost zebranej składki, bez istotnego zwiększenia nakładów pracy w ZUS. Dlatego dodatkową miarą efektywności funkcjonowania może być porównanie liczby pracowników do obsługiwanych podmiotów.

Rok (dane na 31 grudnia)	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
Liczba ubezpieczonych w ZUS (w tys.)	13 270,6	13 059,9	12 851,0	12 761,0	12 739,3	12 857,4	13 130,9
Liczba płatników ¹³ (w tys.)		2 094,1	2 009,2	1 965,3	1 919,6	1 877,8	1 741,2
Przeciętna liczba pobierających emerytury i renty ¹⁴ (w tys.)	7 523,9	7 525,2	7 468,9	7 438,9	7 450,8	7 503,6	7 524,0
Przeciętne zatrudnienie w osobach w przeliczeniu na pełne etaty	39 774	42 426	45 167	46 698	47 963	48 923	49 327
Liczba ubezpieczonych na pracownika	333,7	307,8	284,5	273,3	265,6	262,8	266,2
Liczba płatników na pracownika		49,4	44,5	42,1	40,0	38,4	35,3
Liczba świadczeniobiorców na pracownika	189,2	177,4	165,4	159,3	155,3	153,4	152,5
Kwota kosztów operacyjnych przypadająca na sumę płatników i świadczeniobiorców (w zł)		264,75	330,06	340,60	360,08	371,04	379,93
Kwota z poprzedniego wiersza po uwzględnieniu wzrostu cen towarów i usług - w stosunku 2000 r. (w zł)			312,85	316,83	332,29	330,82	331,78

¹⁰ Kwotę oszacowano jako sumę świadczeń z FUS i Funduszu Alimentacyjnego (FA) oraz wydatków budżetowych w części 73, zmniejszonych o dotacje budżetowe do FUS i FA. Nie odjęcie części kosztów obsługi zadań zleconych, nie ma znaczenia dla wyników porównania.

¹¹ Kwota obejmuje rzeczywisty (kasowy) wpływ składek do FUS i FA oraz środki zebrane na rzecz OFE (liczone wg kwoty przekazanej), FP i FGŚP (liczone wg wpływu składek na wyodrębniony r-k bankowy, a przed jego założeniem wg przychodu z deklaracji rozliczeniowych), NFZ, a wcześniej kasy chorych (liczone wg wpływu składek na wyodrębniony rachunek). Sumowano kwoty przed potrąceniem opłat za obsługę.

¹² ZUS oszacował dla 2004 r., że 59,63 % kosztów jest związanych z realizacją wypłaty świadczeń, a 40,37 % z poborem składek. Dlatego w tabeli koszty operacyjne porównano do ważonej wg tej proporcji sumy świadczeń i składek. W Raporcie z zewnętrznego audytu kosztów (wymienionym na str.17, lit. G) oszacowano za 2005 r., że 56 % kosztów ZUS dotyczyło zadań wypłaty świadczeń, 31 % poboru składek. Szacunek ten nie obejmuje kosztów Centrali ZUS. W Centrali ZUS rozliczane są koszty systemu informatycznej obsługi płatników składek. Niższy udział kosztów poboru składek nie zmienił trendu z szacunku przedstawionego w tabeli.

¹³ Konta aktywne. Dane dostępne za 1999 r. dotyczą 2.306,9 tys. kont ogółem.

¹⁴ Pobierający emerytury i renty z pozarolniczego systemu ubezpieczeń wg GUS.

Z przedstawionych porównań wynika, że w stosunku do kwot, którymi ZUS zarządzał, poziom kosztów operacyjnych rósł do 2003 r., a od 2004 r. zaczął maleć, lecz nadal jest wyższy niż w pierwszych latach po wprowadzeniu reformy emerytalnej. W prezentowanym okresie dominowała tendencja wzrostu zatrudnienia, liczonego w stosunku do liczby obsługiwanych płatników i świadczeniobiorców.

Duża liczba i różnorodność realizowanych zadań powoduje, że ogólne porównania efektywności ZUS nie uwzględniają szeregu okoliczności. Na przykład, w planie finansowym ZUS na 2006 r. wymieniono 21 ustaw określających jego zadania. Dla 4 najważniejszych z tych ustaw, wyróżniono 75 nałożonych przez nie na ZUS zadań. Niektóre zadania obejmują kilka szczegółowych pozycji.¹⁵ Ponadto, zakres realizowanych zadań był często zmieniany. Przykładowo, od 2003 r. prowadzoną przez ZUS obsługę zmniejszyła likwidacja Funduszu Alimentacyjnego, a powiększyło: a) przekazanie do ZUS wypłaty świadczeń i zasiłków przedemerytalnych; b) rozpoczęcie wypłat rent socjalnych; c) wprowadzenie dwuinstancyjności orzecznictwa lekarskiego. Istotne znaczenie miały też zmiany ilości pracy związane z obliczaniem kapitału początkowego oraz weryfikacją kont systemu KSI. Obecnie nie funkcjonują w Zakładzie pomiary pozwalające przeprowadzić całkowicie obiektywne porównanie ogólnych zmian efektywności funkcjonowania ZUS. Dlatego w kontroli posłużono się przede wszystkim porównaniami realizacji najważniejszych standardowych zadań realizowanych przez poszczególne terenowe jednostki organizacyjne ZUS¹⁶.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Metody kontroli i zarządzania kosztami

3.2.1.1. Audyty i programy naprawcze

W latach 1999 – 2006 ZUS sfinansował realizację następujących opracowań oceniających m.in. bieżący stan organizacyjny Zakładu i proponujących działania mające podnieść efektywność jego funkcjonowania:

- A. „Planowanie strategiczne ZUS i rozwój organizacyjny”, przygotowany przez firmę Arthur Andersen, zwany dalej „Planem strategicznym”. W uchwale nr 9/2000 z dnia 15 lutego 2000 r. Zarząd ZUS zaakceptował i przyjął do realizacji zadania określone w

¹⁵ W załączniku nr 3 do niniejszej informacji podano wykaz podstawowych zadań ZUS i nakładających je ustaw.

¹⁶ Badaniami objęto oddziały i wybrane rodzaje wydziałów w inspektoratach.

raporcie końcowym projektu. Realizacja celów strategicznych obejmowała okres 3-5 lat. Do ich wdrożenia powołano 40 zespołów zadaniowych. Na posiedzeniu w dniu 14 maja 2002 r. Zarząd ZUS podjął decyzję o zakończeniu prac w ramach projektu Planowania strategicznego i rozwiązaniu zespołów zadaniowych powołanych do jego realizacji. Jednocześnie Zarząd polecił, aby we właściwych departamentach Centrali ZUS kontynuowano prace nad zadaniami, które nie zostały zakończone.

- B. Audyt przebiegu realizacji oraz stanu zarządzania projektem KSI w ZUS. Wykonany przez firmę Arthur Andersen na podstawie umowy z dnia 5 czerwca 2000 r. za kwotę 1.433,7 tys. zł brutto.
- C. „Planowanie i sprawozdawczość w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Rezerwy Demograficznej” z dnia 17 czerwca 2004 r., zwane dalej „Raportem IBnGR”. Opracowanie to oraz 3 wcześniejsze raporty cząstkowe przygotował Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w ramach projektu badawczego, sfinansowanego przez ZUS kwotą 451,4 tys. zł.
- D. Ekspertyza dotycząca generalnych założeń metodologicznych i związanej z nimi rekomendacji narzędzi informatycznych dla przeprowadzenia projektu systemu wspomagającego zarządzanie dla ZUS z marca 2005 r. - zwana dalej „Ekspertyzą” – zakupiona w firmie MF&Partners Consulting za 28,1 tys. zł.
- E. Raport końcowy z audytu Infrastruktury Techniczno-Systemowej Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS – zwany dalej „Raportem ITS”. Opracowany na zlecenie ZUS przez firmę 4pi Sp. z o.o. w Warszawie za 240,3 tys. zł. Wersja: 2.10 z dnia 21 października 2005 r.
- F. Raport Zewnętrznego Kontrolera Jakości projektu Kompleksowego Systemu Informatycznego - według stanu na dzień 14 lipca 2006 r. - zwany dalej „Raportem ZKJ”. Sporządzony przez firmę Ernst & Young za kwotę 1.510,8 tys. zł.
- G. „Audyt kosztów działalności ZUS z punktu widzenia efektywności działalności oraz realizacji działań ustawowych (System kontrolingowy)” - zwany dalej „Audytem kosztów”. Na podstawie umowy z dnia 7 kwietnia 2006 r. z Andersen Business Consulting S.A, audyt został zrealizowany za 2.110,6 tys. zł przez Deloitte Business Consulting po połączeniu ww. firm. Harmonogram przewidywał realizację 4 etapów umowy w ciągu 6 miesięcy, od daty podpisania umowy, tj. do 7 listopada 2006 r. W toku postępowania odwoławczego od wystąpienia pokontrolnego ZUS przekazał NIK 25 lipca 2007 r. 7 wersję raportu końcowego z marca 2007 r.

ZUS podjął działania mające poprawić jego funkcjonowanie również w oparciu o własne programy, w tym:

- H. „Plan naprawczy ZUS” z dnia 8 listopada 1999 r. zatwierdzony przez Prezesa Zakładu, zwany dalej „Planem naprawczym.” Uzgodniony z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Finansów program mający zapobiec kryzysowi ZUS wywołanemu reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Obejmuje zadania, których realizację przewidziano od końca 1999 r. do początku 2001 r.
- I. „Strategię Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2004 – 2005” przyjętą, przez Zarząd dnia 5 listopada 2003 r. i zatwierdzoną, przez Radę Nadzorczą ZUS w dniu 4 grudnia 2003 r., zwana dalej „Strategią ZUS”. Integralną jej częścią był Plan działań, który zawierał m.in. projekt realizacji poszczególnych programów operacyjnych i harmonogram ich wdrożenia oraz wskazywał komórki organizacyjne kierujące realizacją zadań.

NIK pozytywnie ocenia zlecenie przez Zarząd ZUS przygotowania własnych programów rozwoju i audytów zewnętrznych mających poprawić funkcjonowanie Zakładu. Zalecenia dotyczące przestrzegania zasad racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na działalność bieżącą i inwestycyjną Zakładu były też stałym elementem uchwał Rady Nadzorczej zatwierdzających plany finansowe ZUS. W szczególności Rada Nadzorcza zalecała Zarządowi przedkładanie informacji dotyczących kosztów informatyzacji oraz budowy obiektu Centralnego Ośrodka Obliczeniowego i Centrali ZUS. W uchwale zatwierdzającej plan finansowy ZUS na 2005 r. Rada Nadzorcza stwierdziła m.in. potrzebę przeprowadzenia audytu kosztów działalności ZUS.

Zdaniem NIK, ZUS nie podejmował realizacji szeregu istotnych działań mogących obniżyć koszty funkcjonowania, które proponowano w ww. audytach. W rezultacie podobne zalecenia były często powtarzane przez kolejnych audytorów na przestrzeni kilku lat. Na przykład, przyjęty do realizacji w lutym 2000 r. „Plan strategiczny” wymienia 5 głównych celów, z których 3 pierwsze miały być realizowane następującymi metodami:

- a) Podniesienie efektywności realizacji zadań ustawowych ZUS, m.in. przez „(...) wyodrębnienie zarządzania poszczególnymi programami”, ponieważ „jasna odpowiedzialność za efektywność poszczególnych programów nie jest przypisana do żadnego ze stanowisk ani też żadnej jednostki organizacyjnej ZUS (...)”.
- b) Poprawa satysfakcji klientów przez „(...) opracowanie i wdrożenie nowego jednolitego modelu obsługi klienta. Obsługa klientów ZUS jest obecnie nieefektywna. Istnieją znaczne różnice w sposobie obsługi klientów przez jednostki terenowe ZUS (...)”.

- c) Podniesienie efektywności organizacji wewnętrznej przez rozwój informatyzacji ZUS, dla którego przeszkodą jest brak strategii informatyzacji.

Sporządzony po przeszło 6 latach „Raport ZKJ” zawierał, w przywołanych powyżej sprawach, podobne rekomendacje:

- ad a) Zalecał m.in. weryfikację stosowanych w Zakładzie mierników efektywności i jakości działania dla zapewnienia utrzymania mechanizmów umożliwiających ocenę Oddziałów i komórek organizacyjnych, jak również kontrolę i pomiar efektywności ich działania.
- ad b) Wskazywał na potrzebę jak najszybszego przygotowania docelowego modelu obsługi klienta oraz modelu działania ZUS, ponieważ w obszarze zwiększenia efektywności procesów obsługi klientów i działań Zakładu zakres projektu systemu KSI spełnia potrzeby jedynie częściowo, a w niektórych obszarach w bardzo ograniczonym zakresie.
- ad c) Stwierdzał potrzebę jak najszybszego opracowania wymagań określających zakres wsparcia procesów gospodarczych ZUS przez systemy informatyczne - jako podstawy przygotowania planu prac nad rozwojem systemów informatycznych ZUS.

W przygotowanym ostatnio „Audycie kosztów” zalecono podjęcie m.in. następujących inicjatyw:

- ad a) Główną rekomendacją było wdrożenie systemu zadaniowego planowania i kontroli kosztów ZUS, który zakładał m.in. jasne określenie odpowiedzialności na szczeblu średniego kierownictwa za obszary działalności oraz ich efektywność.
- ad b) Najbardziej złożoną z 5 inicjatyw dotyczących obszaru kosztów ogólnych ZUS było stworzenie długoterminowej strategii rozwoju modelu operacyjnego ZUS. Projekt ten był znacznie szerszy od proponowanych w poprzednio przywołanych audytach. Prace nad zmianami metod kontaktu z klientem miały być elementem stopniowej przebudowy w ciągu 10 -12 lat całej struktury organizacyjnej. Docelowy model miałby zostać ustalony w toku prac koncepcyjnych. Wstępnie założono zmniejszenie niezależności oddziałów przez centralizację funkcji obsługi administracyjnej oraz redukcję funkcjonalności inspektoratów i biur terenowych do roli punktów informacyjnych.
- ad c) Opracowanie strategii informatyzacji było pierwszą z 10 inicjatyw zalecanych w obszarze kosztów informatycznych.

Powtarzanie podobnych rekomendacji w kolejnych raportach świadczy o tym, że ZUS nie realizował wniosków uznanych za istotne przez kolejnych niezależnie działających audytorów.

Mimo przeznaczenia przez ZUS znacznych środków na audyty, nadal brakuje wielu analiz niezbędnych do podjęcia kluczowych decyzji organizacyjnych, także w obszarach, których te audyty dotyczyły.

I tak, w grudniu 1999 r. audytor w „Planie strategicznym” zwrócił uwagę na brak strategii informatyzacji. Po prawie 6 latach, w październiku 2005 r., w opracowanym na zlecenie ZUS „Raportcie ITS”, oceniającym infrastrukturę techniczno-systemową, ponownie stwierdzono, że ZUS nie posiada strategii informatyzacji definiującej zastosowanie technologii informacyjnych oraz sposobu zarządzania informatyką w skali całej instytucji na przestrzeni kilku najbliższych lat. W lipcu 2006 r., w „Raportcie ZKJ” oceniającym Strategię i priorytety rozwoju KSI, rekomendowano przeprowadzenie kolejnych analiz. Przykładowo, zalecając podjęcie przez ZUS decyzji wyboru modelu administrowania i eksploatacji KSI ZUS, audytor stwierdził, że decyzja ta powinna brać pod uwagę pozytywne i negatywne aspekty wynikające z wyboru poszczególnych opcji, a podejmowane działania powinny objąć: identyfikację możliwych opcji docelowego modelu eksploatacji KSI; przeprowadzenie szczegółowej analizy pozytywnych i negatywnych aspektów wynikających z wyboru poszczególnych opcji oraz analizę dla każdej z opcji pozytywnych i negatywnych aspektów okresu przejściowego. Na I połowę 2007 r. ZUS zaplanował prace nad przygotowaniem dokumentu „Strategia administrowania i eksploatacji KSI”, który m.in. miał określić, jakie zadania ZUS przejmie od Prokomu, a jakie nadal będą przedmiotem outsourcingu. W 4 umowach zawartych w latach 2002-2005 z wykonawcą systemu przewidziano kwotę 683 mln zł wynagrodzenia za te usługi. Oceny funkcjonowania i organizacji KSI dokonał biegły powołany przez NIK, w toku kontroli rozliczania składek na ubezpieczenia emerytalne.¹⁷ W październiku 2005 r. stwierdził on, że wielkość prowadzonej przez ZUS działalności pozwala samodzielnie administrować systemem, a zlecenie tych usług na zewnątrz opłaca się firmom, w których mały zakres działalności nie uzasadnia zatrudniania własnych administratorów.

3.2.1.2. Audyt i kontrola wewnętrzna kosztów

Kontrola kosztów działalności, prowadzona przez departamenty Audytu Wewnętrznego i Rewizji Wewnętrznej ZUS, polegała przede wszystkim na realizowanym

¹⁷ Według „Informacji o wynikach kontroli rozliczania składek na ubezpieczenia emerytalne, przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych w latach 2001 – 2005” (Nr ewid.: 8/2006/P05157/LWR) stawki godzinowe usług administrowania systemem wahały się od 290 zł do 540 zł. Dawało to dzienną stawkę specjalisty na poziomie 2300-4300 zł. Do administrowania systemem KSI Główny Realizator Inwestycji (GRI) angażował w 2005 r. ponad 90 etatów. W ocenie biegłego NIK usługi te ZUS mógł w znacznym stopniu realizować samodzielnie.

co roku zadaniu pt. „Badanie 5 % wydatków oddziałów”. Jej założeniem było sprawdzenie: celowości i oszczędności ponoszenia wydatków, skuteczności systemów oraz wiarygodności sprawozdań finansowych. Analizą obejmowano dokumentację będącą podstawą dokonania wydatków. Przykładowo, nieprawidłowości stwierdzone za 2004 r. dotyczyły: niewystarczającej kontroli merytorycznej dokumentów będących podstawą wydatków, płacenia otrzymanych faktur w terminach niezgodnych z umową, braku kopi umów zawartych przez Centralę ZUS w imieniu całego Zakładu, nieprzestrzegania ustawy o rachunkowości oraz naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W audytach wewnętrznych ZUS, obejmujących okres do początku 2004 do połowy 2006 r., sformułowano następujące zalecenia dotyczące tematyki objętej kontrolą NIK:

Temat audytu	Wnioski dotyczące kosztów funkcjonowania ZUS
Planowanie i realizacja przez ZUS zadań w zakresie kontroli płatników składek	<ul style="list-style-type: none"> - Opracowanie normatywów związanych z liczbą płatników przypadających na jednego inspektora kontroli. - Wprowadzenie ewidencji kosztów według miejsca ich powstawania – stały monitoring ponoszonych kosztów w celu ułatwienia zarządzania kosztami na poziomie komórek organizacyjnych.
System zakupów scentralizowanych	<ul style="list-style-type: none"> - Dokonanie zmian w procedurach dotyczących zakupów scentralizowanych.
Badanie 5 % wydatków Zakładu za 2004 r.	<ul style="list-style-type: none"> - Wzmocnienie kontroli dokumentów pod względem zgodności otrzymywanych faktur z zawartymi umowami i składanymi zamówieniami oraz przeprowadzenie szkoleń z tego zakresu. - Przekazywanie przez Centralę ZUS kopii umów jednostkom terenowym, w których odbywa się realizacja zamówień w celu właściwej kontroli merytorycznej. - Doprecyzowanie opisów w Zakładowym Planie Kont, w celu ujednoczenie księgowania.
Zarządzanie płynnością finansową ZUS	<ul style="list-style-type: none"> - Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania analiz rzeczywistych wydatków oddziałów i okresowej weryfikacji limitów wydatków dla poszczególnych oddziałów na podstawie otrzymanych wyników, w tym m.in. szacowanie dziennego limitu wydatków, zabezpieczenie środków na bieżącą działalność Zakładu w wysokości przewidywanego rzeczywistego wykorzystania.
Dysponowanie rzeczowym majątkiem Zakładu	<ul style="list-style-type: none"> - Wprowadzenie ramowej instrukcji gospodarki rzeczowymi składnikami, obejmującej m.in. zasady gospodarki magazynowej majątku w ZUS.

Wynagrodzenia z pochodnymi stanowiły około połowy kosztów rodzajowych funkcjonowania ZUS. Ranking obszarów audytu wewnętrznego z października 2005 r. uwzględniał „realizację polityki kadrowej i rozwoju kadry pracowniczej” w 16 pozycjach. W tym zakresie największy poziom ryzyka przypisano gospodarowaniu funduszem wynagrodzeń i nagród oraz strategii zatrudnienia. W kontrolowanym okresie audyt wewnętrzny ZUS nie badał procedur zatrudniania pracowników i ustalania wysokości ich

wynagrodzeń oraz ustalania obsady personalnej komórek organizacyjnych. Audytorzy nie ocenili również realizacji celów i efektywności tych procedur¹⁸. W układzie terytorialnym dominowały koszty oddziałów ZUS. Nie badano procedur dostosowania wysokości kosztów oddziałów do realizowanych zadań. W objętym kontrolą okresie bezpośrednim przedmiotem audytu nie była też realizacja wykonania przywołanych w punkcie 3.2.1.1 zaleceń zewnętrznych audytorów. Zdaniem NIK, działalność audytu wewnętrznego ZUS koncentrowała się na badaniu bieżących wydatków i w niewielkim stopniu dotyczyła systemowych problemów zarządzania kosztami ZUS.

3.2.1.3. Ewidencja kosztów funkcjonowania

W ocenie NIK, zbyt wolno wprowadzano elementy ewidencji księgowej wspomagającej zarządzanie i nadzór nad kosztami. Rozpoczęta przez ZUS w 2002 r. zmiana zakładowego planu kont objęła przede wszystkim wprowadzenie szczegółowej analityki kosztów rodzajowych. Ewidencja „zespołu 4” obejmowała 23 konta syntetyczne posiadające łącznie 459 subkont. Do czasu zakończenia kontroli, koszty działalności operacyjnej ewidencjonowano tylko w układzie rodzajowym dla Centrali ZUS i poszczególnych oddziałów. W ewidencji nie wydzielono kosztów mniejszych niż oddziały jednostek terenowych. Wprowadzona przez ZUS hierarchia miejsc powstawania kosztów miała dopiero w przyszłości umożliwić śledzenie kosztu rodzajowego do poziomu inspektoratu. Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej ograniczał możliwości porównania kosztów z zakresem wykonanych zadań, ponieważ przykładowo:

- rozbudowy ewidencji nie połączono z dostosowanym do tego rozwojem statystyki odnoszącej się do zakresu działalności, których te koszty dotyczyły (tzw. nośników kosztów). Dopiero to pozwoliłoby w pełni wykorzystać dane o kosztach do pomiaru efektywności;
- nie były znane koszty inspektoratów i biur terenowych, więc nie można było porównywać ich efektywności, chociaż w tych jednostkach była wykonywana działalność ZUS związana z obsługą ubezpieczeń;
- nie prowadzono też osobnej ewidencji kosztów komórek organizacyjnych, nawet jeżeli prowadziły wyodrębniony rodzaj dodatkowej działalności, jak np.: ośrodki przetwarzania danych, wydziały poligrafii, wydziały realizujące umowy międzynarodowe i regionalne ośrodki informatyczne. Jednostki te działały przy wybranych oddziałach ZUS i wykonywały usługi na rzecz innych jednostek. Kosztów tych usług nie ustalano i nie

¹⁸ Audyt pt. „Realizacja polityki kadrowej i rozwoju kadry pracowniczej Zakładu” zaplanowano na 2008 r.

rozliczano między oddziałami, co zniekształcało poziom ich faktycznych kosztów i utrudniało ocenę efektywności oddziałów, których koszty były ewidencyjnie wydzielone. Brak stałej informacji o kosztach, np. produkcji poligraficznej, utrudniał racjonalizację decyzji o zakupie usług zewnętrznych.

Wprawdzie ZUS nie miał prawnego obowiązku prowadzenia ewidencji umożliwiającej analizę kosztów, ale jej brak ograniczał możliwość stosowania zalecanych w audytach mierników efektywności i racjonalizację ponoszenia kosztów. NIK ocenia to negatywnie, ponieważ już „Plan naprawczy” z listopada 1999 r. zakładał zmianę planu kont w celu stworzenia możliwości mierzenia kosztów, uwzględniającej miejsce ich powstawania oraz różne rodzaje działalności. „Strategia ZUS” z września 2003 r. zakładała uzupełnienie zakładowego planu kont o pozycje służące do ewidencji księgowej kosztów według miejsc ich powstawania, określonych przez wykonywane przez Zakład zadania statutowe i zlecane - oraz ich powiązania ze źródłami przychodów. W związku z tym ustalono listę miejsc powstawania kosztów (MPK) w oparciu o istniejącą strukturę organizacyjną. Na tej podstawie, w 2005 r. ZUS przeprowadził kalkulację, w której koszty za 2004 r. w kwocie 3.476.642 tys. zł zgrupowano w 38 pozycjach, w tym na 37 kontach kosztów rodzajowych wybranych z „zespołu 4” (3.474.392 tys. zł) oraz w 1 pozycji obejmującej „zespół 7” (2.250 tys. zł). Sumę rozliczono w następujący sposób:

- bezpośrednio przy kalkulacji wykorzystano 11 pozycji, które w całości przypisano do wypłaty świadczeń lub poboru składek. Stanowiło to 24,19 % rozliczanych kosztów;
- część wynagrodzeń, stanowiącą 29,18 % całości kosztów, przypisano, według MPK, bezpośrednio do wypłaty świadczeń (54,97 %) lub poboru składek (45,03 %);
- wcześniej nie rozliczone koszty, stanowiące 46,63 % całości, podzielono według ww. proporcji rozliczenia wynagrodzeń. (54,97 % wypłata świadczeń i 45,03 % pobór składek).

Opisana kalkulacja przypisała 2.073.003 tys. zł do kosztów wypłaty świadczeń oraz 1.403.639 tys. zł do kosztów poboru składek. Sumy te rozdzielono na poszczególne zadania realizowane przez ZUS proporcjonalnie do kwot wypłacanych świadczeń oraz zbieranych składek. W ten sposób oszacowano, jaki koszt ponosił ZUS w związku z realizacją poszczególnych zadań. Wyniki tej kalkulacji porównano z przychodami otrzymywanymi z tytułu realizacji zadań ustalając, które z nich przynoszą zysk, a które stratę.¹⁹ Zdaniem NIK, taka analiza nie miała istotnej wartości dla zarządzania kosztami, ponieważ ZUS wykonuje zadania zlecane i opłacane według reguł określonych przepisami prawa. Ustalenie rzeczywistych kosztów prowadzonych usług i porównanie ich z uzyskiwanymi z tego tytułu przychodami ma znaczenie dla podmiotów prowadzących działalność

¹⁹ Patrz str. 12 niniejszej informacji.

gospodarczą. Natomiast ZUS ma obowiązek realizacji zadań bez względu na związane z tym koszty i przychody. Dlatego istotne jest, zdaniem NIK, prowadzenie ewidencji w sposób umożliwiający przede wszystkim działania obniżające koszty. Opisana powyżej kalkulacja nie służyła temu, ponieważ przykładowo:

- koszty realizacji zadań szacowane dla całego ZUS, nie mogły służyć porównaniu poziomu efektywności poszczególnych jednostek organizacyjnych w celu analizy, gdzie należy podjąć działania naprawcze;
- końcowe ustalenie kosztów zadań następowało na podstawie sum świadczeń lub składek, nawet tam, gdzie istniały MPK umożliwiające rozgraniczenie poszczególnych procesów obsługi w celu lepszego oszacowania kosztów zadań.

3.2.1.4. Zarządzanie kosztami

W większości audytów z lat 1999 – 2007, jako podstawę zarządzania kosztami, wskazywano planowanie i kontrolowanie kosztów jednostek terenowych w powiązaniu z realizowanymi przez nie zadaniami. Część projektów zakładała także kalkulację kosztów poszczególnych zadań. Kolejno proponowane przez audytorów rozwiązania różniły się szczegółowością i zasadami realizacji budżetowania zadaniowego, głównie ze względu na stan prowadzonych przez ZUS prac nad rozwojem ewidencji kosztów, ale przewidywały stosunkowo szybkie wprowadzenie zmian.²⁰ W zaleceniach audytorów i przyjętych przez ZUS programach zakładano wprowadzenie zarządzania kosztami za pomocą ogólnych wskaźników dostosowanych do istniejących możliwości informacyjnych lub szybką rozbudowę ewidencji kosztów i dotyczącej tych kosztów statystyki wykonania zadań do poziomu umożliwiającego bardziej złożone oceny kosztów. ZUS nie zastosował uproszczonych metod porównywania kosztów wykonania zadań przez poszczególne jego jednostki. Jednocześnie, działania ZUS nad wprowadzeniem zaawansowanych metod budżetowania zadań były, zdaniem NIK, prowadzone opieszale i koncentrowały się na rozbudowie rodzajowej ewidencji kosztów oddziałów, ale bez powiązania tego z rozbudową metod planowania i zarządzania kosztami.

Prowadzona przez ZUS ewidencja kosztów i statystyka wykonania zadań nie były dostosowane do porównania kosztów z zakresem wykonywanych zadań. Ponadto, zdaniem NIK, także istniejące w tej dziedzinie możliwości nie były w pełni wykorzystywane.

²⁰ Przykładowo w pkt 7.D.5.6, „Plan naprawczy” przewidywał m.in. stworzenie nowego modelu budżetowania i kontroli kosztów ZUS. Ustalono tam, że do dnia 1.01.2001 r. zostanie: opracowana specyfikacja wymagań wobec nowego modelu, oraz stworzony przy pomocy konsultanta zewnętrznego nowy model budżetowania i kontroli kosztów w ZUS.

W kosztach ZUS główną pozycję stanowiły wynagrodzenia. ZUS dysponuje także stosunkowo dużym zakresem danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń, co wykorzystano przy opisywanym wcześniej szacowaniu kosztów zadań na podstawie proporcji wynagrodzeń w poszczególnych MPK (patrz str. 23). Jednak nie prowadzono stałego pomiaru wykonywanych zadań w stosunku do liczby zatrudnionych lub kwot wynagrodzeń w jednostkach organizacyjnych ZUS. W planach finansowych podstawą ustalenia budżetu na wynagrodzenia oddziałów były etaty i koszty poprzedniego roku korygowane wskaźnikami (np. wzrostu wynagrodzeń). Normowanie budżetu środków według zakresu realizowanych zadań obejmowało głównie zewnętrzne usługi dostarczane na podstawie umów określających stawki, według których ustalano plan finansowy. Zdecydowaną większość tych kosztów stanowiły opłaty pocztowe i bankowe oraz opłaty za obsługę informatyczną systemów świadczeń.

Mimo upływu prawie 8 lat od przyjęcia projektów uzależnienia planowanych kosztów od zadań, budżety nadal planowano dla całych oddziałów, a ich podstawą były koszty historyczne, jedynie korygowane o przewidywane zmiany kosztów lub zakresów wybranych zadań. Podobieństwo części wniosków „Planu naprawczego”²¹ z 1999 r. i „Audytu kosztów”²² z 2007 r. potwierdza niewystarczające działania ZUS. W rezultacie w 2007 r. podstawową rekomendacją „Audytu kosztów” było wdrożenie systemu zadaniowego planowania i kontroli kosztów. Zaproponowany tam harmonogram zakładał przygotowanie narzędzi wspomagających w 2008 r. i wprowadzenie budżetu zadaniowego

²¹ Według „Planu naprawczego” z listopada 1999 r. „istniejący model alokacji kosztów nie dawał wystarczającej wiedzy na temat kosztów poszczególnych działań. Dotychczasowy sposób ustalania budżetów oddziałów w oparciu głównie o liczbę przyznaných etatów i koszty historyczne nie daje wystarczającej możliwości kontroli kosztów i nie zachęca do oszczędzania. Konieczne jest stworzenie w ZUS nowego systemu budżetowania i kontroli kosztów. Taki system pozwalałby planować koszty w uzależnieniu od zadań jakie realizuje dana jednostka terenowa. (...) System dawałby swobodę co do liczby etatów, ustalając ściśle mierniki realizacji zadań i wynikającego z nich budżetu, zachęcając do oszczędzania. Kontrola kosztów byłaby usprawniona przez jasno określoną odpowiedzialność kto ma wpływ na ich powstawanie, może je poprawnie planować i być rozliczany z ich wysokości w połączeniu z odpowiednim systemem motywacyjnym”.

²² Raport „Audytu kosztów” z 2007 r., formułując inicjatywy dla opracowania systemu kontroli kosztów i monitorowania w ZUS stwierdza m.in., że funkcjonujący w ZUS system kontroli i monitoringu kosztów nie zapewnia wystarczająco dokładnej informacji o tym, ile i na co jest wydawane, co utrudnia efektywne zarządzanie wydatkami. Brak jest również mechanizmu porównawczego dla poszczególnych oddziałów co pozwalałoby szybciej wykrywać nadmierne wydatki. Raport zaleca m.in. wprowadzenie mechanizmu analizy efektywnościowej pomiędzy O/ZUS (benchmarking) oraz porównywania efektywności kosztowej pomiędzy poszczególnymi latami i wdrożenie mechanizmów komunikacji wyników analizy. W sprawie wdrożenia w ZUS systemu motywacyjnego, wspierającego optymalizację kosztów, audytor w 2007 r. stwierdził m.in., że ZUS nie wykorzystuje wszystkich możliwych rozwiązań wspierających optymalizację kosztów, do których należy system motywacyjny powiązany z efektywnością kosztową i wymaga uzupełnień w zakresie: 1. celów kosztowych dla oddziałów, za które byliby odpowiedzialni dyr. oddziału wraz z zastępcami; 2. powiązania systemu motywacyjnego kadry kierowniczej z osiągnięciami w zakresie optymalizacji kosztów; 3. wprowadzenia, w miejsce systemu uznaniowego, zależności pomiędzy wysokością nagród a wskaźnikami efektywności.

w 2009 r.²³ Planowana zmiana metod zarządzania kosztami funkcjonowania ZUS wymagała realizacji Systemu Wspomagania Ekonomiki Zakładu²⁴, którego budowę rozpoczęto w czerwcu 2005 r. W ocenie NIK, istotnym mankamentem było nieuwzględnienie wskaźników umożliwiających pomiary wydajności we wcześniej wdrożonych modułach systemu informatycznego.

Zakupiona przez ZUS w marcu 2005 r. „Ekspertyza” stwierdziła, że konfigurowanie standardowego oprogramowania niesie mniejsze ryzyko, niż tworzenie systemu dedykowanego i zaleciła realizację SWEZ w oparciu o gotowy system zarządzania. Podstawowym kryterium jego wyboru była rynkowa pozycja systemu i jego producenta, co miało zapewnić największą stabilność rozwoju i obsługi oprogramowania. Na tej podstawie wytypowano do dalszej analizy systemy Oracle i mySAP, który ostatecznie rekomendowano.²⁵ W dniu 1.06.2005 r. ZUS zawarł aneks nr 12 do umowy na budowę KSI, w którym odstąpiono od budowy systemu dedykowanego na rzecz systemu mySAP. Przed zamówieniem systemu zarządzania nie zdefiniowano w sposób kompleksowy celów i koncepcji ekonomicznej jego utworzenia. W związku z tym, nie było podstaw do analizy wielu specyficznych dla ZUS potrzeb i wielkości ekonomicznych istotnych dla wyboru systemu. „Plan naprawczy” przewidywał m.in. stworzenie nowego modelu budżetowania i kontroli kosztów ZUS.²⁶ Ustalono w nim, że do dnia 1.01.2001 r. zostanie opracowana specyfikacja wymagań wobec nowego modelu oraz stworzony, przy pomocy konsultanta zewnętrznego, nowy model budżetowania i kontroli kosztów w ZUS. Taki zakres prac był realizowany dopiero w ramach rozpoczętego w kwietniu 2006 r. „Audytu kosztów”, obejmującego m.in. opracowanie systemu planowania kosztów i ich ciągłego monitorowania oraz zaprojektowanie wskaźników do oceny efektywności ponoszenia kosztów.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 (Dz. U. Nr 94 poz. 628), zobowiązało ZUS do opracowania projektu budżetu na 2008 r. w układzie zadaniowym, w wersji uproszczonej. W kolejnych latach wymagane będzie sporządzenie pełnej wersji zadaniowego układu wydatków. W dniu 1 października 2007 r., odpowiadając na wystąpienie pokontrolne, Prezes ZUS poinformował, że przedstawiony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów katalog zadań nie uwzględniał specyfiki ubezpieczeniowej, a zadania dla ZUS mają zostać opracowane w późniejszym terminie.

²⁴ Dalej zwany SWEZ.

²⁵ Według „Ekspertyzy” za wyborem SAP zamiast Oracle przemawiały: lepsza pozycja na rynku, większy potencjał specjalistów konsultantów, rekomendacja Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, większa funkcjonalność w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, możliwość współpracy z bazą danych DB2 (z której korzysta ZUS) i większa liczba referencji wdrożeniowych.

²⁶ W pkt 7.D.5.6, Planu naprawczego stwierdzono, że „taki system pozwalałby planować koszty w uzależnieniu od zadań, jakie realizuje dana jednostka (np. w podziale na obsługiwane programy). System dawałby swobodę co do liczby etatów, ustalając ściśle mierniki realizacji zadań i wynikającego z nich budżetu, zachęcając do oszczędzania”

Oznacza to, że analizy niezbędne do określenia optymalnego sposobu funkcjonowania SWEZ podjęto dopiero po 10 miesiącach od zlecenia jego wykonania, w oparciu o wcześniej wybrany system informatyczny. W rezultacie, ustalone po tym zleceniu założenia działania systemu były później modyfikowane.

Przykładowo, w ramach realizacji SWEZ, Prokom Software dostarczył dokumentację Podsystemu finansowo-księgowego 8.1. „Koncepcja Biznesowa, moduł CO – Zakład”, gdzie określono m.in. rodzaje zleceń kontrolingowych. W wersji 1.0 ze stycznia 2006 r. podano m.in. 16 zadań, dla których przewidziano wydawanie tzw. rzeczywistych zleceń kontrolingowych, umożliwiających kalkulacyjne przypisanie kosztów i raportowanie rentowności dla całego ZUS. Koszty obsługi wypłaty świadczeń podzielono na: emerytury płacone z FUS (łącznie z KRUS), renty płacone z FUS, emerytury i renty finansowane z budżetu, ekwiwalenty za deputaty węglowe dla górników, świadczenia przedemerytalne i zasiłki, renty socjalne, świadczenia płacone z Funduszu Alimentacyjnego, świadczenia z systemów zasiłkowych finansowanych z FUS, świadczenia z systemów zasiłkowych finansowanych z budżetu, renty zagraniczne. Dla obsługi poboru i dochodzenia składek wydzielono koszty: ubezpieczenia społecznego w FUS, FP, FGŚP, ubezpieczenia zdrowotnego w NFZ, OFE oraz koszty przerejestrowania między OFE. Pozostałe zlecenia, tzw. statystyczne, miały być z reguły tworzone i administrowane centralnie, dla poszczególnych Oddziałów. Jak omówiono na str. 23, w ocenie NIK, podział taki nie wspomagał znacząco racjonalnego zarządzania kosztami ZUS.

Z kolei, raport „Audytu kosztów” proponował w 2007 r. przede wszystkim stworzenie zadaniowych budżetów cząstkowych dla kosztów następujących 20 rodzajów działalności: przekazywania świadczeń, ogólnej działalności, komunikacji, energii, orzecznictwa, ubezpieczeń majątkowych, poboru składek, remontów, poligrafii, amortyzacji, Zakładów Elektronicznej Techniki Obliczeniowej, pozostałych kosztów utrzymania, KSI, pracowniczych, ITS, szkoleń zewnętrznych, Sieci teleinformatycznych, COS/ROS, funkcjonowania, projektów.²⁷

Oznaczało to istotną zmianę celów i koncepcji ekonomicznej. Analogicznie do „Planu naprawczego” z listopada 1999 r. podstawowym celem stało się porównywanie kosztów jednostek organizacyjnych i zarządzanie ich efektywnością. Natomiast opracowane przez GRI koncepcje biznesowe modułów SWEZ miały, według wyjaśnień Prezesa ZUS, stworzyć warunki do kalkulacyjnego wyliczenia kosztów zadań zleconych. Dlatego,

²⁷ Zakładano również możliwość zarządzania kosztami poszczególnych usług realizowanych przez ZUS poprzez analizę kalkulacji kosztów działań ZUS.

zdaniem NIK, wybór lub tworzenie oprogramowania SWEZ powinno nastąpić po określeniu celów i koncepcji ekonomicznej systemu, czego w ZUS nie przeprowadzono.²⁸

NIK negatywnie ocenia niestosowanie wcześniej przez ZUS prostszych metod zarządzania kosztami. Zwłaszcza, że takie metody były zalecane w niektórych przyjętych przez ZUS planach i raportach audytorskich. Na przykład, w „Planie naprawczym” z 1999 r. przewidziano stworzenie rankingu oddziałów, opartego o wskaźniki efektywności dotyczące kosztów rzeczowych. Zadaniem dyrektorów oddziałów miała być poprawa efektywności, a część środków zaoszczędzonych przez zmniejszenie kosztów stałych powiększałaby pulę nagród i premii pracowników i kierownictwa oddziałów. W „Raporcie IBnGR” z 2004 r. stwierdzono m.in., że wydatki bieżące oddziałów i podległych im jednostek organizacyjnych powinny być porównywalne, a wspólną miarą dla ustalania tych wydatków winien być zakres zadań wykonywanych przez poszczególne oddziały. Do określenia normatywnych kosztów wykonywania bieżących zadań przez oddziały ZUS zalecono stosowanie sformalizowanego algorytmu, który nie może zakładać prostej waloryzacji kosztów funkcjonowania ZUS, lecz powinien uwzględniać obecne zróżnicowanie kosztów funkcjonowania oddziałów i wymuszać stopniową redukcję kosztów administracyjnych. Na przykładzie takiego algorytmu w „Raporcie IBnGR” oszacowano metodami statystycznymi: a) koszty stałe, ponoszone przez każdy oddział, niezależne od liczby obsługiwanych osób; b) koszty zmienne, ponoszone na każdego obsługiwanego płatnika oraz emeryta i rencistę. W obu opracowaniach wskazywano na wadliwość metod ustalania budżetów oddziałów, które w zbyt małym stopniu uwzględniają wielkość realizowanych zadań.²⁹

Przytoczone powyżej ekspertyzy zakładały pomiar i wyrównywanie efektywności działania jednostek organizacyjnych wykonujących podobne zadania. Według ostatniej koncepcji SWEZ, ma on działać według podobnych zasad ale w oparciu o znacznie bardziej szczegółowe i dokładne narzędzia. Zdaniem NIK, omówione dalej (w pkt. 3.2.2.1) różnice jednostkowych kosztów wykonania zadań między terenowymi jednostkami ZUS są tak duże, że wykorzystanie prostych wskaźników monitorowania efektywności byłoby także skuteczne w zarządzaniu. NIK ocenia negatywnie fakt przyjęcia do realizacji stosunkowo

²⁸ Standardowo, kolejnymi etapami tworzenia controllingu jest: a) określenie celów; b) opracowanie koncepcji ekonomicznej ustalającej m.in. rodzaje analizowanych danych, centra zysków i kosztów, jednostki kalkulacyjne, poziomy raportowania itd.; c) określenie wymagań względem oprogramowania i jego wybór.

²⁹ Według „Raportu IBnGR” w ZUS brakuje skutecznych mechanizmów weryfikujących stopień obciążenia oddziałów zadaniami. Konieczne zmiany w metodologii planowania wydatków ZUS powinny zmierzać do: a) wyrównania jednostkowych kosztów wykonywania zadań przez oddziały; b) centralizacji strategicznych decyzji inwestycyjnych.

złożonego i kosztownego system planowania i kontroli kosztów funkcjonowania, bez porównania korzyści z kosztami wdrożenia i eksploatacji zarówno tego systemu, jak i alternatywnych rozwiązań.

3.2.1.5. Zarządzanie procesami

W ocenie NIK, podstawą oszczędnego funkcjonowania winno być opracowanie najbardziej efektywnych metod obsługi, wprowadzonych jako standardowe, w jak największej liczbie jednostek. W „Planie naprawczym” z listopada 1999 r. elementem programu redukcji kosztów rzeczowych miało być m.in. zbieranie, opracowanie i rozpowszechnienie najlepszych praktyk w zakresie oszczędnego realizowania zadań. Tymczasem w trakcie kontroli nie stwierdzono funkcjonowania takiego mechanizmu wymiany doświadczeń. Znaczne różnice w zatrudnieniu i kosztach jednostkowych obsługi ubezpieczeniowej świadczą o braku standardów w tej najważniejszej dziedzinie działalności ZUS. W „Planie naprawczym” zakładano m.in. stworzenie i wdrożenie jednolitego modelu obsługi klienta. W „Raporcie ZKJ”, oceniającym stan z lipca 2006 r., stwierdzono brak w terenowych jednostkach ZUS jednolitych metod realizacji zadań. Zalecono m.in.: pełną inwentaryzację procesów i sposobów ich realizacji oraz wdrożenie mechanizmów zapewniających spójny sposób realizacji procesów przez jednostki terenowe, gdyż mają one możliwość tworzenia własnych procedur, nie wymieniając we wszystkich przypadkach wzajemnie informacji. Powoduje to sytuację, w której niektóre oddziały posiadają opracowane procedury dla określonego zakresu działalności, inne natomiast opierają się na wytycznych/procedurach przesłanych z Centrali lub na doświadczeniu swoich pracowników.

Zdaniem NIK, ZUS nie prowadził prawidłowych działań w tej dziedzinie. Przykładowo, od 2003 r. trwały prace nad określeniem mierników obciążenia pracą poszczególnych stanowisk przewidzianych w regulaminie organizacyjnym dla terenowych jednostek organizacyjnych ZUS. Jednocześnie, nie zakończono prac nad opracowaniem modelowej struktury stanowisk, które prowadzono w ramach zatwierdzonego w czerwcu 2005 r. „Projektu wartościowania pracy”. Proces ten przewiduje ujednoczenie struktury wewnętrznej komórek organizacyjnych ww. jednostek w oparciu o jednolite opisy

stanowisk pracy.³⁰ Mimo braku pełnej inwentaryzacji procesów i jednolitych metod realizacji zadań, w dniu 9 grudnia 2004 r. Prezes ZUS zatwierdził do wdrożenia dokument „Organizacja obsługi klientów w terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS”, zakładający m.in., że bezpośrednia obsługa klientów będzie prowadzona na 7 wyodrębnionych rodzajach stanowisk. Kierownikom jednostek terenowych pozostawiono dostosowanie ostatecznej organizacji obsługi do lokalnych warunków. Nie porównywano efektywności realizacji standardowych zadań przy pomocy różnych metod obsługi.

Realizacja zadań Zakładu opiera się o przetwarzanie informacji, a model systemu informacyjnego powinien być podstawą prawidłowej i oszczędnej budowy układu ich przetwarzania. Dlatego Izba negatywnie ocenia brak docelowego modelu systemu informacyjnego ZUS, mimo upływu ośmiu lat od rozpoczęcia budowy KSI. Podstawy te zaczęto tworzyć dopiero w ramach „Raportu ZKJ”, m.in. przez opracowanie modelu otoczenia informacyjnego ZUS, map i karty kluczowych procesów oraz ocenę jakości usług zewnętrznych. Rekomendacje podsumowujące ww. analizy dotyczyły przede wszystkim: a) wprowadzenia zarządzania procesowego w miejsce obecnie wykorzystywanych metod zarządzania, opierających się na podziale odpowiedzialności zgodnie ze strukturą organizacyjną; b) opracowania wzorców do tworzenia nowych i ujednoczenia istniejących procedur oraz opracowania standardów tworzenia instrukcji stanowiskowych.

Niekorzystny wpływ na koszty funkcjonowania miał brak powiązania informatyzacji z zarządzaniem, co w ocenie NIK, a także według audytorów zewnętrznych, zmniejszało efektywność działania ZUS.

Z zaleceń audytorów wynika, że podstawą racjonalizacji działania ZUS powinny być modele: systemu informacyjnego, procesów i obsługi klienta. Ich brak podważa rzetelność przesłanek, na których oparto część działań zmieniających organizację pracy ZUS.

NIK dostrzega, że istotnym utrudnieniem były zmiany zakresu zadań i brak ostatecznych decyzji, co do zasad wypłaty świadczeń. Należy jednak zauważyć, że przytoczonych zaleceń nie prowadzono także dla tych rodzajów obsługi, których metody prowadzenia były stabilne.

³⁰ W „Projekcie wartościowania pracy” stwierdzono m.in., że „ (...) w żadnym z obowiązujących obecnie w Zakładzie regulaminów i zarządzeń nie ma określonych zasad tworzenia referatów w wydziale oraz tworzenia stanowiska zastępcy naczelnika. Prowadzone przez Departament Spraw Pracowniczych analizy pokazują, że w obu tych przypadkach panuje dowolność”. Przed realizacją wartościowania w ZUS funkcjonowało około 13.000 stanowisk pracy w jednostkach terenowych i 708 stanowisk w Centrali ZUS. Realizacja kolejnych etapów „Projekt wartościowania pracy” obejmowała okres do września 2006 r., ale była opóźniona. We wrześniu 2006 r. dobiegały końca prace nad 420 wzorcowymi kartami opisów stanowisk pracy oraz weryfikowano spis danych statystycznych, mających stanowić w przyszłości mierniki obciążenia pracą.

3.2.1.6. *Metody zarządzania*

Zdaniem NIK, zdolność efektywnego zarządzania kosztami mogło poprawić szereg stosunkowo prostych czynności zalecanych w audytach, jak wydzielenie ewidencji lub szacowanie kosztów tzw. działalności dodatkowej oraz ustalenie kosztowych norm wykonania zadań dla oddziałów. Nie podjęto też stałego pomiaru wydajności pracy lub kosztów rodzajowych dla inspektoratów i biur terenowych lub funkcjonujących tam kluczowych komórek organizacyjnych. Dotyczące tego dane zbierano jedynie incydentalnie. Oparty na tym ranking efektywności pozwoliłby identyfikować jednostki nieefektywne i podjęcie działań naprawczych.

W zakresie zarządzania, działania ZUS koncentrowały się na rozbudowie ewidencji kosztów, a nie na usprawnieniu działalności. Realizacja rozbudowanej ewidencji służy ujawnieniu miejsc gdzie koszty są wysokie, a ustanowienie tam limitów budżetowych eliminuje głównie przypadki najdroższego wykonania zadań. Jednak samo określenie limitów nie konkretyzuje usprawniających metod działania. Natomiast ustalanie i upowszechnianie najlepszej praktyki prowadzi do wyrównywania efektywności do najlepszego stosowanego w praktyce wzorca. Dopiero analiza procesów i zarządzanie procesowe stanowi sposób na poszukiwanie metod wykonania zadań, lepszych niż dotąd stosowane.

Realizowane przez ZUS do końca 2006 r. cele zarządzania są typowe dla jednostek gospodarczych, w których porównanie kosztów i przychodów decyduje o wyborze przedmiotu działalności. Przeszło 300 terenowych jednostek organizacyjnych ZUS realizowało te same standardowe zadania, często odmiennymi metodami. Dlatego cele i koncepcja ekonomiczna, zdaniem NIK, powinny być zdefiniowane inaczej niż w jednostce gospodarczej. W ZUS nie analizowano tych zagadnień przed wyborem systemu ewidencji i zarządzania. Nie porównywano też szacunkowych kosztów i korzyści z realizacji systemu SWEZ.

Na etapie formułowania celów ekonomicznych, zdaniem NIK, powinny być porównane różne warianty rozwiązań. Alternatywą mogłoby być skoncentrowanie działań na doskonaleniu standardowych metod wykonywania zadań przez komórki organizacyjne, ujednocicone zgodnie z realizowanymi procesami. Przemawia za tym ścisłe uzależnienie ZUS od funkcjonowania systemów informatycznych określających sposób działania. Ścisłe określenie metod i standardów realizacji zadań oraz struktury organizacyjnej pozwoliłoby oceniać efektywność przez ewidencjonowanie i kontrolę kluczowych kosztów za pomocą

prostszego systemu ewidencji, który byłby tańszy w zakupie i eksploatacji.³¹ Taka ewidencja służyłaby bardziej nadzorowi, niż analizie efektywności organizacji. System planowania finansowego i kontroli kosztów funkcjonowania mógłby być realizowany na wyższym szczeblu zarządzania niż zakładany w SWEZ. Byłoby to w istocie rozwinięcie metod benchmarkingu, zaproponowanych jeszcze w „Planie naprawczym”.

3.2.2. Efektywność działania jednostek

3.2.2.1. Koszty oddziałów

W latach 2003 -2005 ponad 80 % kosztów rodzajowych działalności operacyjnej było ponoszonych w oddziałach ZUS. Oddziały realizują podobny zakres standardowych zadań, których koszty jednostkowe powinny być zbliżone. Spodziewanym efektem wdrożenia planowania wieloletniego wydatków, wg „Strategii ZUS”, było „(...) osiągnięcie porównywalnego poziomu kosztów realizacji zadań w jednostkach ZUS oraz stabilizacja lub obniżenie jednostkowych kosztów ich realizacji (np. w odniesieniu do jednego ubezpieczonego).” Stosowane w ZUS ustalanie budżetów oddziałów na podstawie korygowanych kosztów historycznych, a nie w stosunku do realizowanych zadań (patrz str. 25), nie wyrównywało kosztów i nie wymuszało działań oszczędnościowych w jednostkach najmniej efektywnych.

³¹ Przykładowo, w mniejszych komórkach organizacyjnych można rozważyć zastosowanie norm obejmujących wskaźniki rzeczowe. Ograniczyłyby to nakłady na ewidencję i kalkulację kosztów zadań (produktów). Jeżeli algorytm postępowania (np. model obsługi klienta) określa strukturę organizacyjną i sposób działania, można ustalić najważniejsze dla wysokości ponoszonych kosztów wskaźniki rzeczowe i określić dla tych wskaźników normy realizacji danego zadania (procesu). Znaczna część cen jest regulowana z poziomu Centrali ZUS, np. umowami obsługi pocztowej i informatycznej. Zdecydowana większość pozostałych kosztów ZUS dotyczy wynagrodzeń i utrzymania biur. Obejmują to wskaźniki: a) zatrudnienia w stosunku do zadań; b) powierzchni biurowej na zatrudnionego. Należy zauważyć, że zależnie od regionu różnią się: a) wymagania dotyczące wysokości wynagrodzeń; b) koszty pozyskania lokali biurowych. Dlatego oba normatywy rzeczowe mogą lepiej, niż związane z nimi koszty, służyć kontroli efektywności wykonywania zadań przez ZUS. Oceniają bowiem działanie jednostek niezależnie od specyficznej dla regionu wysokości wynagrodzeń i cen lokali. W trakcie kontroli NIK porównano wysokość wynagrodzeń na etat w oddziałach ZUS z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej dla województw, opublikowanym przez GUS. Wyjaśniając różnice między poziomem wynagrodzeń w oddziałach i odpowiadających im województwach, Prezes ZUS stwierdził, że w ZUS zakładowy system wynagradzania opiera się na jednolitych dla całego kraju zasadach oceny pracy i nie ma merytorycznego uzasadnienia porównywanie wynagrodzeń w ZUS z wynagrodzeniami w poszczególnych województwach. W trakcie kontroli stwierdzono, że w ZUS sformułowano normatywy kosztów uzyskania powierzchni biurowych. Natomiast występują znaczne różnice powierzchni biurowej i wyposażenia w sprzęt na etat.

Przy obliczeniu jednostkowych kosztów realizacji zadań metodą zaproponowaną w „Raportcie IBnGR”³², przeciętna różnica kosztu jednostkowego między pięcioma oddziałami ZUS realizującymi swoje zadania najdrożej a pięcioma, które robiły to najtaniej, wyniosła 33,27 % w 2003 r.; 37,27 % w 2004 r.; 47,40 % w 2005 r. i 37,12 % za I półrocze 2006 r. Dla celów restrukturyzacji ZUS zastosował metodę szacowania wielkości zadań oddziałów w zakresie ich podstawowej działalności, obejmującej standardowe zadania obsługi ubezpieczeniowej³³. Wykorzystując tę metodę, NIK oszacowała w poszczególnych oddziałach kwotę kosztów rodzajowych przypadających na jednostkę standardowo realizowanych zadań. W 2004 r. ww. wskaźnik dla 5 oddziałów o najwyższych kosztach jednostkowych był średnio o 57,41 % większy niż w 5 oddziałach o najniższych kosztach. W 2005 r. różnica ta wyniosła 69,47 %, a za I półrocze 2006 r. 65,19 %. Oszacowany ww. metodą koszt jednostkowy był w 2005 r. o 7,50 % wyższy niż w 2004 r. Oba przedstawione wskaźniki uległy pogorszeniu po przeprowadzonej w 2005 r. restrukturyzacji oddziałów.

Jednocześnie, zmierzona współczynnikiem korelacji liniowej³⁴ zależność pomiędzy wyliczonym przez ZUS na potrzeby restrukturyzacji obszarem zadań a kosztami oddziałów³⁵ pogorszyła się z 0,959 w 2004 r. do 0,861 w 2005 r. i 0,850 w I półroczu 2006 r.

³² W „Raportcie IBnGR” oszacowano metodami statystycznymi przeciętne koszty stałe ponoszone przez każdy oddział niezależne od liczby obsługiwanych osób oraz koszty zmienne ponoszone na każdego obsługiwanego płatnika oraz emeryta i rencistę. Pozwoliło to porównać średni koszt wykonania teoretycznego jednostkowego zadania przez poszczególne oddziały ZUS. IBnGR za 2003 r. oszacował koszty stałe, ponoszone przez każdy oddział niezależne od liczby obsługiwanych osób na 5.584.877 zł. Koszty zmienne ponoszone na każdego obsługiwanego emeryta i rencistę wynosiły średnio 194,4 zł, a na płatnika 407,4 zł. Według analogicznych obliczeń NIK za 2004 r. koszty stałe oddziału wyniosły 5.811.465 zł, średni koszt obsługi emeryta i rencisty 180,1 zł, a aktywnego konta płatnika 568,7 zł. Za 2005 r. wyniki wyniosły odpowiednio 5.939.754 zł, 184,9 zł i 655,7 zł. Należy jednak zauważyć, że w ZUS rzeczywiste koszty zmienne mają stosunkowo małe znaczenie ponieważ: a) stabilna jest liczba płatników oraz emerytów i rencistów; b) mały jest zakres kosztów zmieniających się wraz ze zmianą liczby obsługiwanych ubezpieczonych (bezpośrednio dotyczy to głównie kosztów pocztowych). Dlatego zastosowana przez IBnGR metoda ma większe znaczenie jako szacunek zależności kosztów ogółem w stosunku do wielkości zadań oddziału.

³³ Ustalony przez ZUS obszar pracy obejmował sumę następujących 4 ważonych składników: a) 25 % średniej liczby kont płatników aktywnych; b) 30 % przeciętnej miesięcznej liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe oraz renty socjalne bez realizacji umów międzynarodowych; c) 15 % przeciętnej miesięcznej liczby wypłat zasiłków z ubezpieczeń społecznych; d) 30 % liczby ubezpieczonych.

³⁴ Korelacja pokazuje w jakim stopniu zmianie jednej wartości towarzyszy zmiana drugiej. W podanych w informacji pomiarach korelacji zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Przyjmuje on wartości od -1 (odwrotna zależność) do 1 (pełna proporcjonalna zależność).

³⁵ Ewidencja księgowa kosztów nie wydzieliła działalności podstawowej oddziałów (dla której szacowano obszar zadań) od tzw. „działalności dodatkowej”, wykonywanej tylko przez część oddziałów. Dlatego, dla zachowania porównywalności, skorygowano koszty rodzajowe współczynnikiem wynikającym z poziomu zatrudnienia w wydziałach realizujących dodatkowe zadania (patrz przypis 40). Współczynniki bez ww. korekty wynosiły 0,966 w 2004 r. do 0,892, w 2005 r. i 0,886 w I półroczu 2006 r.

Istotne i utrzymujące się różnice jednostkowych kosztów realizacji standardowych zadań świadczyły o istnieniu niewykorzystanych możliwości zmniejszenia kosztów funkcjonowania w oddziałach o najniższej efektywności.

3.2.2.2. Restrukturyzacja oddziałów

Wprowadzona na początku 2005 r. restrukturyzacja oddziałów była głównym w ostatnich latach przedsięwzięciem organizacyjnym ZUS. Według „Strategii ZUS”, celem racjonalizacji sieci placówek było „zapewnienie sprawniejszego działania jednostek terenowych i efektywniejsze wykorzystanie kadry i środków na działalność administracyjną oraz próba wprowadzenia jednolitych normatywów obsługi w skali kraju”. W „Strategii ZUS” przewidziano m.in. następujące działania, mające być podstawą restrukturyzacji: a) analizę obsady personalnej jednostek terenowych w układzie wykonywanych zadań (a nie wydziałów, do których są przypisani); b) analizę ilościową spraw załatwianych przez jednostki terenowe we wszystkich zakresach działalności; c) opracowanie normatywów obsługi spraw w tych zakresach działalności, w jakich jest to możliwe; d) definiowanie i oszacowanie strumieni przepływu informacji związanych z realizacją zadań; e) przygotowanie pożądanej docelowej struktury organizacyjnej jednostek terenowych. Wprowadzenia nowej struktury nie poprzedziły ww. analizy i działania.

Jako zasadnicze kryterium restrukturyzacji przyjęto zmniejszenie różnic obszarów pracy realizowanych przez oddziały ZUS. Z 15 oddziałów o najmniejszym obszarze zadań, 13 zostało włączonych do większych oddziałów lub połączonych ze sobą. Z 5 największych oddziałów, 4 zostały zmniejszone (Warszawa I, Poznań, Gdańsk, Łódź). Do końca 2004 r. w strukturze ZUS działało 51 oddziałów, 214 inspektoratów i 65 biur terenowych. Po restrukturyzacji powstały 42 oddziały, 223 inspektoraty i 64 biura terenowe, a po dalszych zmianach, na początku września 2006 r. funkcjonowały 42 oddziały, 225 inspektoratów oraz 63 biura terenowe. Łączna liczba jednostek prowadzących podstawową obsługę nie uległa zmianie, ponieważ restrukturyzacja polegała głównie na zmianie statusu istniejących inspektoratów i nowym przyporządkowaniu ich do oddziałów. Łączna liczba dyrektorów oddziałów ZUS i ich zastępców oraz kierowników inspektoratów i biur terenowych z zastępcami wzrosła z 621 osób na początku 2005 r. do 627 na koniec 2005 r. i 632 osób na dzień 30.06.2006 r.³⁶

³⁶ Nadany 30 lipca 2007 r. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów statut ZUS (Dz. U. Nr 137, poz. 965) wprowadził do struktury Zakładu oddziały wojewódzkie obejmujące swoim zakresem działania obszar województwa oraz podlegające im oddziały, inspektoraty i biura terenowe. Oddziałem wojewódzkim kieruje dyrektor, a oddziałem, inspektoratem i biurem terenowym – kierownik, odpowiednio oddziału, inspektoratu i biura terenowego.

W zakresie wielkości obszaru zadań, w 2004 r. różnica między największym i najmniejszym oddziałem ZUS była osiemnastokrotna, a po restrukturyzacji w 2005 r. zmniejszyła się poniżej siedmiokrotnej. Przygotowując restrukturyzację ZUS nie analizował dla jakiej struktury lub wielkości oddziału koszty wykonywania zadań będą najniższe. Ujednolicanie struktury wewnętrznej komórek organizacyjnych, w oparciu o jednolite opisy stanowisk pracy, zaczęto realizować w ramach wartościowania pracy, rozpoczętego w pół roku po restrukturyzacji. NIK porównała jaki udział w kosztach, zatrudnieniu oraz liczbie obsługiwanych kont i świadczeniobiorców, mają grupy oddziałów podzielone według sposobu przeprowadzenia restrukturyzacji. W I połowie 2006 r. w stosunku do 2004 r. w niewielkim stopniu zmienił się poziom efektywności grup oddziałów restrukturyzowanych w różny sposób. Korzystne zmiany w liczbie zatrudnionych nastąpiły tam, gdzie oddziały były łączone. Nastąpił relatywny wzrost kosztów i zatrudnienia w oddziałach, które podzielono na mniejsze.

Po restrukturyzacji, mimo zmniejszenia różnic wielkości oddziałów, zwiększyły się różnice ich wydajności i kosztów jednostkowych. Zróżnicowanie te zmierzono porównując ile procent wynosi odchylenie standardowe analizowanych wartości w stosunku do ich średniej wysokości. Zwiększenie wartości wskaźnika podanego w ostatnich 2 wierszach tabeli świadczy o większych różnicach wydajności pracy i efektywności kosztów między oddziałami.

Rodzaj danych dla których zmierzono zróżnicowanie	Struktura w 2004 r. 51 oddziałów	Struktura w 2005 r. 42 oddziały	Struktura w I poł. 2006 r. 42 oddziały
Szacunki obszaru pracy oddziałów (patrz przypis nr 33)	74,67 %	42,59 %	43,34 %
Obciążenie pracą na 1 etat (dla działalności podstawowej)	16,71 %	19,87 %	20,47 %
Jednostkowe koszty działalności	12,29 %	14,85 %	14,14 %

Powyższe dane, oraz wspomniane w poprzednim punkcie zmniejszenie zależności między zadaniami i kosztami oddziałów, pokazują, że restrukturyzacja zwiększyła dysproporcje jednostkowych kosztów realizacji podstawowych zadań. Potwierdza to ocenę NIK o rezerwach pozwalających zmniejszyć koszty ZUS przy prawidłowym nimi zarządzaniu. Zdaniem NIK, niewłaściwe efekty nie wynikały jedynie z braku poprzedzających restrukturyzację działań przewidzianych w Strategii ZUS. Nie stworzono warunków do poprawy metod pracy i struktury organizacyjnej inspektoratów i biur terenowych. Podstawą prawidłowego ustalenia struktury organizacyjnej powinna być przede wszystkim analiza realizowanych procesów w celu opracowania najlepszego modelu lub modeli obsługi klienta, czego ZUS przed restrukturyzacją nawet nie planował

(szczegóły pkt 3.2.1.5). Analizy obszaru pracy, będące podstawą restrukturyzacji oddziałów, nie objęły tych jednostek, mimo że ich wielkość i zakres działalności są bardziej zróżnicowane niż oddziałów. Według danych na 31 sierpnia 2006 r., przeciętne zatrudnienie w 5 największych inspektoratach wynosiło średnio 286,85 etatów (od 240,74 w Łodzi do 339,25 w Poznaniu III), a w 5 najmniejszych średnio 14,20 etatu (od 6,25 w Jastrzębiu - Zdroju do 20,75 w Gostyniu), czyli mniej niż w grupie 5 największych biur terenowych, gdzie średnie zatrudnienie wynosiło 26,50 etatu (od 24 w Mrągowie do 28,25 w Rypinie). Przeszło 3 razy mniej pracowników miały średnio 3 najmniejsze inspektoraty, realizujące pełny zakres działalności, od 3 największych inspektoratów tzw. niepełnozakresowych.

3.2.2.3. Efektywność funkcjonowania jednostek

Ponieważ nie ewidencjonowano kosztów inspektoratów i wydziałów, efektywność ich działania można było mierzyć głównie przez porównanie zatrudnienia z zakresem realizowanych zadań. Przemawia za tym ponad 50 % udział wynagrodzeń z pochodnymi w kosztach oraz uzależnienie od wielkości zatrudnienia innych istotnych wydatków, np. na biura i energię. W toku kontroli nie stwierdzono, żeby Centrala ZUS stosowała metody stałego porównywania i dostosowania zatrudnienia do wielkości zadań wykonywanych w jednostkach terenowych Zakładu i ich komórkach organizacyjnych.³⁷ Kontrola wykazała znaczne różnice w obciążeniu pracą na 1 etat. Różnica między oddziałem najmniej i najbardziej obciążonym wzrosła ze 105,27 % w 2004 r. do 148,69 % w I półroczu 2006 r. Zróżnicowanie w obciążeniu zadaniami między oddziałami było dużo mniejsze niż między inspektoratami. Dla tych jednostek Centrala ZUS tylko sporadycznie zbierała dane o wielkości realizowanych zadań. Możliwe było m.in. ustalenie ilu płatników i ubezpieczonych przypada na 1 pracownika zatrudnionego w wydziałach pionu dochodów w III kwartale 2006 r.³⁸ Zróżnicowanie obciążenia pracą między poszczególnymi jednostkami porównano procentowym stosunkiem odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej. Współczynnik ten wyniósł 25,37 % dla oddziałów i 164,97 % dla inspektoratów w wariancie, w którym ubezpieczonych przyporządkowano do jednostki ZUS wg siedziby płatnika. Przy przyporządkowaniu ubezpieczonego do jednostki ZUS wg adresu

³⁷ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZUS (tekst ujednolicony na dzień 1 stycznia 2005 r.) komórkami organizacyjnymi oddziału i inspektoratu są: wydziały, samodzielne referaty, wieloosobowe stanowiska pracy lub samodzielne stanowiska pracy (§ 21 ust. 4).

³⁸ Ze względu na dostępność danych możliwe było porównanie sumy płatników i ubezpieczonych (wg stanu na 30 czerwca 2006 r.) na 1 etat sumy zatrudnienia wydziałów korekt i analiz dokumentacji, realizacji dochodów i rozliczeń kont płatników (wg stanu na dzień 31 sierpnia 2006 r.).

zamieszkania współczynnik pokazujący zróżnicowanie obciążenia pracą wyniósł dla oddziałów jako całości 12,07 %, a dla inspektoratów 181,48 %.

Bardziej szczegółową ocenę, czy wydziały realizujące w poszczególnych inspektoratach te same zadania były obciążone pracą proporcjonalnie do liczby etatów, przeprowadzono w 11 bezpośrednio skontrolowanych przez NIK oddziałach ZUS. W 5 przypadkach stwierdzone przez NIK dysproporcje stanowiły podstawę sformułowania wniosków pokontrolnych o podjęcie działań mających zmniejszyć różnice w obciążeniu zadaniami pracowników tych oddziałów. Wniosków takich nie sformułowano w niektórych oddziałach, gdzie dla lepszego rozłożenia pracy przewożono dokumentację między ich jednostkami. Tak znaczne różnice wydajności obsługi ubezpieczeniowej potwierdzają omówioną w pkt. 3.2.1.5 potrzebę analizy i wprowadzenia wzorcowych metod realizacji najważniejszych zadań ZUS. Jest to tym istotniejsze, że dla samych oddziałów nastąpiło pogorszenie zależności pomiędzy wielkością zadań ogółem a zatrudnieniem. Współczynnik korelacji liniowej wyniósł 0,965 w 2004 r., 0,841 w 2005 r. i 0,836 w I półroczu 2006 r.

Odzwierciedleniem tych niekorzystnych zmian było pogorszenie dla oddziałów zależności między liczbą etatów i ilością zadań w poddanych kontroli komórkach organizacyjnych. Na przykład, w obejmującym największą grupę pracowników pionie świadczeń emerytalno – rentowych, zależność między liczbą etatów, a sumą wydawanych decyzji i umorzonych spraw, mierzona współczynnikiem korelacji, zmniejszyła się z 0,95 w 2004 r. do 0,73 w I półroczu 2006 r. W wydziałach kapitału początkowego zależność pomiędzy zatrudnieniem, a liczbą wniosków, spadła z 0,91 w 2004 r. do 0,71 w I półroczu 2006 r., natomiast między zatrudnieniem a liczbą wydawanych decyzji, odpowiednio z 0,87 do 0,74.

3.2.3. Koszty funkcjonowania

W latach 2003 – 2006 koszty działalności operacyjnej ZUS wynosiły kolejno: 3.374,1; 3.480,9; 3.520,1 i 3.432,9 mln zł. Ich zmniejszenie w 2006 r. o 87,2 mln zł w stosunku do 2005 r. wynikało ze spadku amortyzacji o 41,6 mln zł oraz zmniejszenia kosztów usług obcych o 109,0 mln zł (szczegóły str. 40). Inne koszty rodzajowe wzrosły o 63,3 mln zł, w tym 55,7 mln zł wynagrodzenia ze świadczeniami i ubezpieczeniami społecznymi. Zmniejszanie kosztów amortyzacji trwa od 2003 r. i wynika przede

wszystkim z ograniczenia inwestycji w grupie urządzeń technicznych i maszyn obejmującej sprzęt do obsługi systemów informatycznych.³⁹

3.2.3.1. Wynagrodzenia

Wynagrodzenia, łącznie z kosztami ubezpieczeń społecznych i innymi świadczeniami, stanowiły w latach 2003 – 2006 kolejno 48,76 %; 50,29 %; 52,53 % i 55,49 % kosztów działalności operacyjnej ZUS. NIK pozytywnie ocenia fakt, że w 2006 r. pierwszy raz od czasu reformy emerytalnej zatrudnienie w ZUS zmniejszono o 1,48 %. Wpływ na to miały działania Prezesa ZUS, który zobowiązał dyrektorów oddziałów do racjonalizacji zatrudnienia. Etaty zwolnione po pracownikach przechodzących na emeryturę miały być nieobsadzone. Zwiększenie zatrudnienia mogło nastąpić jedynie po wyrażeniu zgody przez Prezesa ZUS. Na 2006 r. sporządzono dla oddziałów plan etatów w oparciu o omawiane wcześniej wskaźniki obciążenia pracą.

Okolo 95 % wynagrodzeń było ponoszonych w oddziałach ZUS. Dlatego istotne znaczenie dla kosztów funkcjonowania miało to, czy wysokość wynagrodzeń była związana z wielkością obciążenia pracą w jednostkach terenowych. Posługując się stosowaną przez ZUS metodą obliczania obszaru zadań, NIK oszacowała w poszczególnych oddziałach obciążenie zadaniami na etat pracownika działalności podstawowej⁴⁰. Porównano średni poziom tego wskaźnika między grupami pięciu oddziałów o największym i najmniejszym obciążeniu. Różnica wyniosła 73,91 % w 2004 r., 71,91 % w 2005 r. i 70,67 % za I półrocze 2006 r. Dla tych samych grup oddziałów średnie różnice wynagrodzenia na etat były znacznie niższe i wynosiły: 17,97 % w 2004 r., 3,52 % w 2005 r. i 9,03 % w I półroczu 2006 r.⁴¹

Udział wynagrodzeń zasadniczych w sumie wynagrodzeń osobowych wynosił 76,09 % w 2004 r. i 75,86 % w 2005 r. Zmierzona współczynnikiem korelacji liniowej zależność pomiędzy obciążeniem pracą na etat a wynagrodzeniem zasadniczym na etat wyniosła dla oddziałów 0,690 w 2004 r., 0,452 w 2005 r. i 0,677 w I półroczu 2006 r.

³⁹ Ze względu na wyższe niż dla budynków i lokali stawki umorzeń grupa ta stanowi przeszło połowę kosztów amortyzacji. W „Raporcie ITS” stwierdzono, że występujące w ZUS cykliczne zmiany wysokości nakładów na infrastrukturę informatyczną są zjawiskiem często spotykanym, a w najbliższych latach można spodziewać się znacznego wzrostu inwestycji, spowodowanego wdrożeniem nowej funkcjonalności KSI oraz wymianą części starszego sprzętu. W 2006 r. nie zrealizowano szeregu przetargów planowanych w tej dziedzinie przez ZUS.

⁴⁰ Z zatrudnienia ogółem wyłączono pracowników wydziałów, których działalność nie była objęta szacunkiem wielkości zadań, tj. obsługi akt zawieszonych, ośrodków przetwarzania danych, regionalnych ośrodków informatycznych i szkolenia oraz komórek realizacji umów międzynarodowych i poligrafii.

⁴¹ W „Raporcie IBnGR” z czerwca 2004 r. stwierdzono, że w ZUS nie wprowadzono jasnych procedur określających sposób powiązania zadań z kosztami wynagrodzeń w oddziałach i w Centrali. Wielkość środków przeznaczonych na wynagrodzenia ustalano na podstawie mało przejrzystych negocjacji.

Drugim co do wielkości składnikiem wynagrodzeń były nagrody indywidualne, stanowiące 12,49 % wynagrodzeń osobowych w 2004 r. i 12,47 % w 2005 r.⁴² W poszczególnych oddziałach nagrody indywidualne łącznie stanowiły od 8,86 % do 18,49 % wynagrodzeń osobowych w 2004 r. i od 8,90 % do 15,17 % w 2005 r. Zależność między obciążeniem zadaniami na etat i wysokością nagród na etat, zmierzona współczynnikiem korelacji, wynosiła: 0,373 w 2004 r.; -0,053 w 2005 r. i - 0,046 w I półroczu 2006 r. Związek wynagrodzenia z wyliczonym wg metodologii ZUS obciążeniem pracą pogorszył się po przeprowadzeniu restrukturyzacji. Dotyczyło to przede wszystkim sposobu podziału funduszu nagród indywidualnych - najważniejszego wynagrodzenia o charakterze motywacyjnym. Niewielka zależność między obciążeniem pracą a wysokością nagród indywidualnych na etat, występująca dla oddziałów ZUS w 2004 r., zanikła w 2005 r. i I połowie 2006 r.

Tabela stanowisk i wynagradzania ZUS opierała się na kryteriach stażu i wykształcenia. Zarówno wartościowanie pracy, jak i System Okresowych Ocen Pracowników „Mentor”⁴³, nie były powiązane z miernikami obciążenia zadaniami i nie uwzględniały wydajności pracy. W ZUS dominowały stałe elementy wynagrodzeń, wypłacane niezależnie od bieżącej wydajności pracy.

W kontrolowanym okresie nastąpił znaczny wzrost wynagrodzeń za prace wykonywane w godzinach nadliczbowych. Ich udział w wynagrodzeniach osobowych wzrósł z 0,44 % w 2004 r. do 0,58 % w 2005 r. i 0,91 % w I połowie 2006 r. Wzrost ten dotyczył w większym stopniu oddziałów niż Centrali ZUS. Nie stwierdzono w przypadku oddziałów występowania zależności między obciążeniem pracą na etat a przypadającą na etat kwotą omawianych wynagrodzeń.

W zakresie przyznawania wynagrodzeń kontrole przeprowadzone przez NIK w oddziałach ZUS stwierdziły pojedyncze nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- przyznawania dodatków specjalnych za prace wynikające z zakresu obowiązków lub bez wskazania we wnioskach dodatkowych zadań - oddziały w Częstochowie i Biłgoraju;

⁴² Według § 6 regulaminu wynagradzania pracowników ZUS, w Zakładzie tworzy się fundusz nagród wynoszący 5 % rocznego planowanego funduszu wynagrodzeń. W zależności od sytuacji finansowej Zakładu może on zostać zwiększony do wysokości 25 % planowanych środków na wynagrodzenia osobowe. Nie podano danych za I półroczu 2006 r. ponieważ nie są one porównywalne z rocznymi ze względu na większe wypłaty niektórych rodzajów wynagrodzeń na koniec roku.

⁴³ System ten został wprowadzony zarządzeniem Prezesa ZUS nr 10 z dnia 17 marca 2004 r. I edycję ocen przeprowadzono w 2004 r. Z badania ankietowego, po II rocznej ocenie, wynika, że 57,11% pracowników oddziałów stwierdziła, iż rozmowa oceniająca nie wpłynęła na motywację do pracy lub wręcz zniechęciła do pracy. W przypadku ankietowanych pracowników Centrali ZUS wskaźnik ten wynosił 80,1%.

- wzrostu wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych w jednostkach o malejącym obciążeniu pracą - oddziały w Łodzi i Poznaniu;
- braku powiązania wynagrodzeń z obciążeniem zadaniami i ocenami pracy – odpowiednio oddziały w Koszalinie i Nowym Sączu.

Przy opisanym braku standardów wykonywania zadań znaczenia nabierają narzędzia sterowania wydajnością pracy w terenowych jednostkach organizacyjnych. Zwłaszcza, że oddziały ZUS posiadają znaczną samodzielność w kształtowaniu wewnętrznej organizacji pracy i wynagrodzeń.⁴⁴ Zdaniem NIK, dotychczasowy system ocen pracy oddziałów ZUS⁴⁵ nie premiował dostatecznie efektywności, ponieważ kryteria oceny nie były powiązane z zużywanymi zasobami.⁴⁶ Tak skonstruowane wskaźniki łatwiej było osiągać oddziałom mniej obciążonym zadaniami i posiadającym więcej zasobów. Dla 2004 r., 2005 r. i I półrocza 2006 r. zbadano współczynnikiem korelacji zależności pomiędzy ocenami oddziałów a obciążeniem zadaniami i kosztami jednostkowymi wykonania tych zadań. Im wyższe było obciążenie pracą w danym oddziale, tym niższa ocena jego pracy - współczynnik korelacji wynosił w kolejnych okresach - 0,28, - 0,44 i - 0,27. Wyższym kosztem jednostkowym oddziału towarzyszyła wyższa jego ocena - współczynniki wynosiły odpowiednio 0,27, 0,45 i 0,28.

3.2.3.2. Usługi obce

Zakup usług obcych stanowił, po wynagrodzeniach, największą pozycję kosztów funkcjonowania ZUS i dotyczył następujących wydatków:

⁴⁴ Według regulaminu organizacyjnego ZUS dyrektorzy oddziałów określają ich strukturę organizacyjną oraz zasady funkcjonowania (§ 21 pkt. 2). Regulamin organizacyjny określa jakie komórki organizacyjne realizują zadania oddziału (§ 62 ust.1). Dyrektorowi oddziału pozostawiono decyzję w jakiej randze może tworzyć komórki organizacyjne oddziału (§ 62 ust. 3). Regulamin organizacyjny nie precyzuje jakie stanowiska mogą wchodzić w skład komórek organizacyjnych. Zgodnie z § 7 regulaminu wynagradzania pracowników ZUS, dysponentem funduszu wynagrodzeń i nagród jest Prezes Zakładu, a po dokonaniu podziału kierownicy jednostek, na które zostały przydzielone środki. Tabela stanowisk i wynagrodzenia zasadniczego pracowników Zakładu obejmowała 16 pozycji stanowisk. Kwoty wynagrodzenia wahały się od 4.900 do 14.690 zł w pozycji 1 i od 850 do 2.360 zł w pozycji 16.

⁴⁵ Zarządzenie Prezesa ZUS nr 19 z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie wprowadzenia „Kryteriów pracy oddziałów ZUS”.

⁴⁶ Preferowane są kryteria ilości i terminowości, a nie efektywności załatwiania spraw. Przykładowo: w zakresie zadań emerytalno-rentowych ocenie podlega terminowość ich realizacji oraz wskaźnik spraw załatwionych do ogółu spraw do załatwienia (§ 3 pkt 1 i 2); w zakresie świadczeń krótkoterminowych stopień realizacji zarejestrowanych spraw i terminowość wypłat zasiłków (§ 5); realizacja dochodów jest oceniana na podstawie wskaźnika mierzącego należności ściągnięte w stosunku do objętych dochodzeniem (§ 4 i § 8 ust. 2).

Wyszczególnienie	tys. zł			
	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.
Usługi pocztowe i bankowe	541 935	548 991	512 426	476 807
Usługi związane z przetwarzaniem danych	416 098	436 665	444 657	374 634
Pozostałe usługi obce	129 594	138 919	175 850	179 245
Usługi remontowo - konserwacyjne urządzeń	61 329	67 138	57 761	51 299
Usługi telekomunikacyjne	55 368	51 755	50 300	46 794
Usługi remontowe budynków i pomieszczeń	16 781	17 837	20 307	23 543
Suma kosztów usług obcych	1 221 105	1 261 305	1 261 301	1 152 321

Udział usług obcych w kosztach operacyjnych wynosił w latach 2003-2006 kolejno 36,19 %; 36,23 %; 35,83 % i 33,57 %. Spadek kosztów usług obcych zadecydował o zmniejszeniu kosztów funkcjonowania ZUS w 2006 r. Największą pozycję tych kosztów stanowiły usługi pocztowe i bankowe. W latach 2001-2005 zwiększyły się one tylko o 2,54 %, ale ich udział w kosztach usług obcych zmniejszył się w tym czasie z 45,04 % do 40,63 %. NIK pozytywnie oceniła, jako celowe i gospodarne działania, które doprowadziły do redukcji tych kosztów.

Oszczędności w zakupie usług obcych uzyskano przede wszystkim w wyniku decyzji Prezesa NFZ o wydłużeniu okresu uznawania dokumentów potwierdzających przekazanie składki na ubezpieczenie zdrowotne. Pozwoliło to ZUS zaprzestać z końcem września 2005 r. wysyłania odcinków emerytalno-rentowych osobom otrzymującym świadczenia na rachunki bankowe, co - tylko w IV kwartale 2005 r. - zmniejszyło koszty o około 13 mln zł.

Wartość wynegocjowanych z Poczta Polska upustów na przesyłki pocztowe wyniosła w 2004 r. 5.600,2 tys. zł a w 2005 r. 14.315,2 tys. zł.

Racjonalizacja taryf i podpisanie umowy z jednym dostawcą zmniejszyło koszty usług telekomunikacyjnych. Koszty usług związanych z telefonią stacjonarną spadły o 16,36 % (z 29.040 tys. zł w 2003 r. do 24.958 tys. zł w 2005 r.), a koszty związane z telefonią komórkową spadły o 35,98 % (z 4.093 tys. zł w 2004 r. do 3.010 tys. zł w 2005 r.)

Ubezpieczenie całego majątku ZUS u jednego ubezpieczyciela pozwoliło w 2005 r., w stosunku do roku 2003 r., zredukować koszty o 15,5 % (z 2.250 tys. zł do 1.948 tys. zł).

Powodem zmniejszenia kosztów usług było przedłużanie się procedur przetargowych i przesunięcie w czasie zawierania umów. Dotyczyło to przede wszystkim usług remontowo-konserwacyjnych urządzeń i usług związanych z przetwarzaniem danych. Koszt przetwarzania danych zmniejszył się także w wyniku niższych stawek jednostkowych za usługi, przesunięcia w czasie nadzorów nad nowymi aplikacjami KSI oraz mniejszego kosztu prac dotyczących weryfikacji danych o ubezpieczeniu zdrowotnym.

3.2.3.3. Koszty związane z przetwarzaniem danych

Drugą co do wielkości pozycję usług obcych stanowiły koszty związane z przetwarzaniem danych, które wzrosły w latach 2001-2005 o 73,09 %, a ich udział w kosztach usług obcych zwiększył się w tym czasie z 23,16 % do 35,25 %. Łączne koszty przetwarzania danych były wyższe od ujętych w pozycji usług obcych o wewnętrzne koszty funkcjonowania, których ZUS nie wykazywał. W szczególności budowa i eksploatacja KSI obciążała koszty funkcjonowania w stopniu wyższym niż to wynika z ewidencji i sprawozdawczości ZUS, ponieważ wykazywano tam, z reguły, tylko zewnętrzne zakupy.⁴⁷ W ocenie NIK, negatywny wpływ na wysokość ponoszonych przez ZUS kosztów funkcjonowania miał fakt, że przy wypłacie świadczeń i zbieraniu składek ZUS korzysta z programów informatycznych, których nie był właścicielem, chociaż programy te stworzono specjalnie dla ZUS i na jego koszt.

Elementem podnoszącym koszty funkcjonowania ZUS był również sposób prowadzenia inwestycji informatycznych, w tym to, że:

- budowa KSI była prowadzona bez modeli: przepływów informacyjnych i systemu informacyjnego ZUS. Wprowadzono KSI bez okresu eksploatacji testowej, na co wpłynął krótki termin uruchomienia systemu, ustalony przez przepisy wprowadzające reformę emerytalną. Nie uwzględniono nietypowych zdarzeń, które uniemożliwiły prawidłowe funkcjonowanie systemu. Przykładowo brak było w KSI algorytmów automatycznie weryfikujących dane i wykluczających dublowanie kont. Zabezpieczenia takie są standardem przy masowym przetwarzaniu danych. Niewłaściwe, w pierwszych latach, funkcjonowanie KSI obciążyło ZUS nieszacowanymi kosztami dodatkowej pracy i oprogramowania⁴⁸ wykorzystywanego do weryfikacji kont. Wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu przez ZUS składek do OFE. Naliczone za to do połowy

⁴⁷ Przykładowo w „Raporcie o stanie informatyzacji” z czerwca 2005 r. jako sumę kosztów KSI podano koszty zewnętrznych zakupów. Rozpowszechniona praktyka stosuje do inwestycji informatycznych metodę całkowitych kosztów eksploatacji (tzw. Total Cost of Ownership). Model TCO obejmuje zewnętrzne i wewnętrzne koszty bezpośrednie oraz koszty pośrednie funkcjonowania systemu. Rada Nadzorcza ZUS uchwałą nr 19/VIII/II/2005 z 29 czerwca 2005 r. zaleciła roczną aktualizację ww. „Raportu”. Według informacji przekazanej przez ZUS do NIK 12 czerwca 2007 r. „Raport” ten nie był dotąd aktualizowany.

⁴⁸ Dla uporządkowania kont płatników składek stworzono oprogramowanie umożliwiające ich scalanie i rozscalanie. W związku z tym do specyfikacji modułów KSI w umowie podstawowej dodano „Podsystem wspomaganie postępowań wyjaśniających” obejmujący 3 moduły dla obsługi przejścia podmiotu oraz interakcyjnych stanowisk wspomaganie scalania i rozscalania kont płatników. Na podstawie umów uzupełniających nr 4 i 5 ZUS zakupił w sumie 12 wersji omawianych 3 modułów. Zostały one odebrane w okresie od 27.10.2004 r. do 7.07.2005 r. i przyjęte na stan majątku ZUS wg wartości wynoszącej łącznie 6.382.366 zł. Na podstawie umowy uzupełniającej nr 4 z 26.10.2004 r. ZUS odebrał 30.12.2005 r. moduł interakcyjnego wspomaganie scalania i rozscalania kont ubezpieczonych, wyceniony na 6.168.541 zł.

- 2005 r. odsetki wyniosły 614,9 mln zł i obciążły ostatecznie budżet państwa.⁴⁹ Pełna ich kwota będzie znana po zakończeniu weryfikacji przekazywania składek;
- brakowało istotnych opracowań niezbędnych do efektywnego wprowadzania przez ZUS informatyzacji oraz nie powiązano tego procesu z kształtowaniem struktury organizacyjnej i zarządzania. Metody realizacji zadań i struktura organizacyjna nie były analizowane pod względem ich optymalnego zaprojektowania i nie można ich było uznać za docelowe. W rezultacie nastąpiło nałożenie systemu informatycznego na istniejące struktury organizacyjne, których efektywność działania nie została wcześniej sprawdzona;
 - wyższy od zakładanego był koszt budowy KSI. Pierwotna umowa z 10 października 1997 r. przewidywała realizację KSI za kwotę brutto 703.203,2 tys. zł. Do końca 2006 r. łączne wydatki poniesione w ramach tej umowy i aneksów do niej wyniosły 732.297,2 tys. zł, natomiast całość wydatków obejmująca także umowy uzupełniające wyniosła 1.115.195,4 tys. zł.⁵⁰ Nie zostały wykonane istotne elementy zawarte w pierwotnej umowie, dotyczące przede wszystkim obsługi wypłaty świadczeń.

Obecnie stosowane procedury zmian zakresu realizacji KSI sprowadzają się do negocjowania przez ZUS ofert wykonania planowanych zmian, składanych wyłącznie dotychczasowemu wykonawcy. Podstawą oceny ww. oferty było porównywanie pracochłonności nowych zadań z realizowanymi wcześniej. Umowa pierwotnie dotycząca wykonania dzieła za określoną kwotę stała się faktycznie stałym zleceniem zmian i rozbudowy KSI według kosztu negocjowanego z dostawcą. Mimo finansowania całości prac, według umowy, ZUS uzyska prawo przeniesienia na swoją rzecz autorskich praw majątkowych do KSI dopiero po zakończeniu całego zadania. Aneksem nr 15 z dnia 20 lipca 2006 r. przedłużono czas trwania umowy do 9 października 2010 r.

Jednocześnie nie stworzono możliwości innym podmiotom oferowania konkurencyjnego oprogramowania, nawet w zakresie zewnętrznych aplikacji.⁵¹ Dostęp

⁴⁹ Należy jednak zauważyć, że nie przekazany do OFE składkami ZUS uzupełniał brak środków na świadczenia.

⁵⁰ Kwoty wg zaewidencjonowanych faktur z uwzględnieniem VAT i waloryzacji wskaźnikiem wzrostu cen.

⁵¹ Przykładowo, pierwszym modułem w specyfikacjach umowy na KSI był „Podsystem emisji dokumentów ubezpieczeniowych płatnika”, realizowany później jako „Program Płatnika”. Po 2 aneksie umowa przewidywała 117.188 zł za projekt i 1.338.993 zł za licencję na ten moduł. Po zmianach wprowadzonych aneksami i umowami uzupełniającymi ZUS przyjął na stan majątku kolejnych 8 wersji modułu, w tym 1 nieodpłatnie. Według wyceny obejmującej oprócz ww. projektu i opłaty licencyjnej także integrację przed eksploatacją, suma wartości niematerialnych i prawnych zakupionych wersji modułu wyniosła łącznie 26.048.569 zł. Bez żadnych kosztów ze strony ZUS, prywatna firma przygotowała podobną aplikację o nazwie Janosik, która pracując poza systemem Windows nie zmuszała płatników do jego kupna. Firma ta w sądzie dochodziła od ZUS prawa do specyfikacji techniczne niezbędnej dla przesyłania danych do KSI. Jej udostępnienie nakazał wyrok sądu cywilnego z 9.12.2006 r. Nowelizacja przepisów wprowadzona w życie 21 lipca 2007 r. umożliwia opracowanie i oddanie do użytku takich alternatywnych programów (art. 40 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.).

- do baz danych komputera centralnego ZUS odbywał się wyłącznie poprzez aplikacje wykonawcy KSI, co ograniczało wykorzystanie oprogramowania innych producentów. W ocenie NIK, oszczędnej budowie systemu KSI nie sprzyja uzależnienie od jednego dostawcy⁵²;
- oprogramowanie systemów obsługujących emerytury i renty było własnością Zakładów Elektronicznej Techniki Obliczeniowej, które je opracowały, natomiast ZUS przekazują jedynie prawo do ich użytkowania. Kwoty umów za modyfikację i konserwację tych programów były ustalane w drodze rokowań. Opłata za świadczone usługi eksploatacyjne była kwartalnie negocjowana na podstawie jednostkowych stawek za pozycję rozliczeniową, z tym, że zmiana stawek nie mogła przekraczać wskaźnika inflacji;
 - w ostatnich latach wydatki inwestycyjne w informatyce obejmowały przede wszystkim infrastrukturę techniczno-systemową KSI ZUS, czyli sprzęt komputerowy, łącza i oprogramowanie niezbędne do pracy ww. aplikacji. W opracowanym na zlecenie ZUS „Raporcie ITS”, oceniającym infrastrukturę techniczno systemową⁵³, stwierdzono m.in.: a) brak jednolitej, kompletnej, na bieżąco aktualizowanej specyfikacji konfiguracji sprzętu i wykorzystania zasobów infrastruktury; b) nieprzeprowadzenie oceny wpływu zmian restrukturyzacji ZUS na poszczególne elementy infrastruktury c) niedokonanie, w związku z restrukturyzacją, korekt dotyczących istotnych rozwiązań, np. systemu archiwum oraz wymagań wobec serwerów aplikacyjno-bazodanowych w oddziałach. „Raport ITS” zalecił m.in. przyjęcie kryterium finansowego obok kryterium użyteczności, jako najważniejszych w doborze koncepcji. Oceny te świadczą, zdaniem NIK, o niewystarczającym uwzględnianiu kosztów przy inwestowaniu w infrastrukturę informatyczną.

Wprawdzie umowa na budowę KSI przewidywała przejęcie przez ten system wypłaty świadczeń, ale w „Raporcie ZKJ” zaleca się poprzedzić tę decyzję przeprowadzeniem kompleksowej analizy funkcjonalnej, technicznej, ekonomicznej, ryzyk i zagrożeń. NIK dostrzega, że istotnym utrudnieniem prawidłowego rozwoju systemów informatycznych były zmiany zakresu zadań ZUS i brak ostatecznych decyzji co do zasad wypłaty świadczeń. Należy jednak zauważyć, że prawidłowego przygotowania inwestycji informatycznych zabrakło także w przypadku zadań, których sposób realizacji nie był zmieniany.

⁵² Jedną z rekomendacji „Raportu ZKJ” z 2006 r. było zbudowanie interfejsów umożliwiających m.in. tworzenie zewnętrznych aplikacji korzystających z zasobów komputera centralnego bezpośrednio przez ZUS bądź też przez firmy trzecie.

⁵³ W „Raporcie ITS” sformułowano 13 rekomendacji głównych, 3 rekomendacje dotyczące metody oraz 3 rekomendacje kontekstowe. Dziesięć z trzynastu rekomendacji głównych ZUS realizował lub zamierzał realizować; jedną zakwestionował, a jedną uznał za nieaktualną.

3.2.3.4. Gospodarka nieruchomościami

NIK pozytywnie ocenia scentralizowanie przez ZUS zarządzania inwestycjami w nieruchomościach. W przypadku objętych kontrolą inwestycji nie przekraczano założeń kosztorysowych i cen rynkowych uzyskania porównywalnych powierzchni biurowych. Stwierdzono jednak nawet kilkukrotne różnice w powierzchni biurowej przypadającej na 1 pracownika w poszczególnych miejscowościach tego samego oddziału ZUS. Był to z reguły wynik decyzji inwestycyjnych, podejmowanych nawet kilkanaście lat wcześniej, lub zmian organizacyjnych pracy poszczególnych oddziałów ZUS.⁵⁴ Wskazuje to, zdaniem NIK, że podstawą prawidłowego planowania inwestycji w nieruchomościach powinna być wiedza na temat przyszłej, a nie aktualnej struktury organizacyjnej Zakładu.

Kontrola stwierdziła, że w ZUS dopiero tworzone były podstawy do ustalenia modeli obsługi klienta oraz procesów i norm, które określają limity zatrudnienia w poszczególnych terenowych jednostkach organizacyjnych i ich komórkach. Może to mieć istotny wpływ na zatrudnienie w poszczególnych jednostkach terytorialnych, których strukturę trudno uznać za ostateczną. Dlatego, zdaniem NIK, zakończenie ww. prac jest warunkiem prowadzenia racjonalnego planowania gospodarki nieruchomościami. Należy zauważyć, że opisana wcześniej reorganizacja struktury terytorialnej ZUS postawiła pod znakiem zapytania racjonalność niektórych wcześniejszych decyzji, związanych z najmem i inwestycjami w nieruchomościach, mimo że według ZUS, była poprzedzona analizą posiadanej bazy lokalowej.⁵⁵

⁵⁴ Przykładowo, w Oddziale ZUS w Częstochowie największa powierzchnia na jednego pracownika przypadająca w Inspektoracie Koniecpol i zwiększyła się z 24,5 m² w 2004r. do 33,1 m² na dzień 30 czerwca 2006 r. W związku z rozwiązaniem (z dniem 30 października 2006 r.) stosunku pracy z pracownikami Wydziału Dochodów tego Inspektoratu, powierzchnia na jednego pracownika ulegnie dalszemu zwiększeniu do 51,7 m². Najniższy wskaźnik powierzchni użytkowej występował w Inspektoracie w Myszkowie (na koniec czerwca 2006 r. wyniósł 9,4 m²) oraz w siedzibie Oddziału w Częstochowie (na koniec czerwca 2006 r. wyniósł 11,5 m²). Oddział w Olsztynie nabył w 1990 r. spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu w Węgorzewie o pow. uż. 224 m², w którym w 2006 r. zatrudnionych było 3 pracowników. Ponadto w 2002 r. uzyskał własność do wcześniej wynajmowanej nieruchomości w Nidzicy o pow. uż. 397 m², gdzie zatrudnionych było 8 osób, ale 229 m² powierzchni było użytkowane jako magazyn. Zakładano przekształcenie Biura Terenowego w Nidzicy na Inspektorat, a na przygotowanie modernizacji obiektu wydano do końca 2004 r. 470,6 tys. zł, ale inwestycję zawieszono.

⁵⁵ Połączenie oddziałów z siedzibami we Włocławku i Grudziądzu w nowy Oddział z siedzibą w Toruniu poprzedziły inwestycje w siedzibach oddziałów zamienianych w inspektoraty. W 2005 r. w ciężar kosztów operacyjnych Oddziału w Łodzi zaliczona została kwota 420 tys. zł, pochodząca z odpisu kosztów zaniechanych inwestycji, m.in. budowy pawilonu do obsługi interesantów i rozbudowy siedziby Inspektoratu w Kutnie. Inspektorat w Kutnie został częściowo odciążony poprzez uruchomienie Biura Terenowego w Łęczycy. Oddział w Kamiennej Górze w dniu 30 lipca 2004 r. podpisał umowę najmu lokalu dla Zamiejscowego Wydziału Kapitału. Na początku 2005 r. Oddział ten został zredukowany do poziomu inspektoratu. W ciągu 2005 r. zatrudnienie w tej jednostce zmniejszyło się bardziej niż liczba osób korzystających z wynajętych pomieszczeń. Zapisy umowy nie pozwalają w najbliższym czasie na jej rozwiązanie bez ponoszenia znacznych kosztów z tytułu odszkodowania. Cena najmu wynosi 20 zł za m², a Oddział w Wałbrzychu, w skład którego wchodzi obecnie Inspektorat w Kamiennej Górze, wynajmował na soje potrzeby pomieszczenia biurowe w cenie od 6,00 zł do 9,30 zł za 1 m².

Stwierdzono, że mimo prowadzenia analiz posiadanej bazy lokalowej i centralizacji zarządzania inwestycjami, ZUS najmował lokale w miejscowościach, w których taniej było posiadać własne budynki. W 7 miejscowościach, gdzie roczny koszt najmu przekraczał 750 tys. zł, porównano po jakim okresie koszty najmu zrównałyby się z kosztami nabycia identycznej powierzchni. Najszybszy zwrot kosztów budowy nastąpiłby w przypadku: a) Inspektoratu Ursynów w Oddziale Warszawa III, utworzonym po reorganizacji ZUS w 2005 r., po 5,35 roku; b) Inspektoracie w Chorzowie, po 6,62 roku, c) Inspektoracie w Szczecinie, po 8,17 roku. ZUS wybudował w ostatnich latach nowe powierzchnie w miejscowościach, gdzie okres zwrotu był znacznie dłuższy.⁵⁶ Według wewnętrznych kryteriów ZUS, przy wyborze realizowanych inwestycji budowanych, istotną rolę odgrywały także czynniki inne niż zmniejszenie kosztów najmu, jak np. powierzchnia użytkowa na osobę i maksymalny jednostkowy koszt zadania.

ZUS dysponował bazą noclegową w pokojach gościnnych przy oddziałach oraz w hotelach regionalnych ośrodków szkoleniowych (ROS). Liczba miejsc noclegowych w ROS i pokojach gościnnych wynosiła 914 w 2004 r., 896 w 2005 r. i 855 w I połowie 2006 r. Według danych zebranych, na wniosek NIK przez Centralę ZUS, łączne koszty utrzymania tej bazy noclegowej w ciągu omawianych 2,5 roku wyniosły 1.477.595 zł, a przychody 603.896 zł. Średni wskaźnik wykorzystania wyniósł 17,5 % w skali roku, a w miesiącach maj – wrzesień 11,6 %. Kontrole przeprowadzone przez NIK bezpośrednio w oddziałach ZUS potwierdziły niskie wykorzystanie bazy noclegowej.⁵⁷

Średnie wykorzystanie bazy dydaktycznej ROS w latach 2004 i 2005 wyniosło 42,15 %, z przyjętych dla roku 200 dni roboczych. Jednak w ośrodku w Augustowie wskaźniki te wynosiły 23,73 % w 2004 r. i 15,83 % w roku 2005, a w ośrodku w Nowym Sączu odpowiednio 34,67 % i 20,44 %. Duże było zróżnicowanie powierzchni oraz kosztów przypadającej na 1 miejsce w salach dydaktycznych ROS. Wpływ na koszty miały różnice w zatrudnieniu w poszczególnych ROS, wynikające ze zróżnicowania bazy ośrodków oraz przyjętego w oddziale sposobu obsługi. Na przykład, ośrodki o największym

⁵⁶ Z ww. 3 miejscowości nie jest obecnie realizowane uzyskanie nowej powierzchni w Chorzowie, ponieważ wg wyjaśnień ZUS, zapisy w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego dotyczące działki, na której ma być wybudowana nowa siedziba Inspektoratu w Katowicach, narzucają bardzo kosztowne rozwiązania architektoniczne.

⁵⁷ Część powierzchni użytkowej Oddziału ZUS w Częstochowie zaadaptowano na pokoje gościnne (w siedzibie Oddziału ok. 70 m², w Kłobucku 61,7 m² i w Koniecpolu 36,8 m²), z których zgodnie z zarządzeniem Prezesa ZUS Nr 22 z 14 grudnia 2000 r. mogli odpłatnie korzystać pracownicy, członkowie ich rodzin, emeryci itd. Koszty utrzymania pokoi gościnnych przewyższały przychody z tytułu opłat za ich udostępnianie. Kontrola Oddziału w Gdańsku wykazała, że w 2005 r. i w I połowie 2006 r. wykorzystanie 73 miejsc noclegowych w ROS, wynosiło 55 %, a udział kosztów bazy noclegowej w kosztach funkcjonowania ROS przeszło: 63 %.

zatrudnieniu (ROS Augustów i ROS Gdańsk) dysponowały bazą umieszczoną w dwóch lokalizacjach, zaś ROS Kielce, z najniższym zatrudnieniem, był w zakresie sprzątnia obsługiwany przez zewnętrzną firmę. Zróżnicowanie powierzchni 1 miejsca w sali dydaktycznej wynikało z faktu, że bazę dydaktyczną ROS stanowiły adaptowane budynki ZUS.

Zgodnie z przepisem art. 115 ust. 1 ustawy o sus, ZUS jest uprawniony do występowania o zwrot nieruchomości stanowiących własność jednostek, których jest następcą prawnym, tzn. działających do 1950 r. ubezpieczalni społecznych i funduszy ubezpieczeniowych. Artykuł 115 ust. 2 ustawy stwierdza, że „Zakład występuje o zwrot nieruchomości, jeżeli nieruchomość jest niezbędna dla wykonywania jego zadań”. Według ZUS, przepis ten uprawnia do występowania o zwrot nieruchomości, jeżeli po przejęciu będzie wykorzystana na prowadzenie działalności statutowej. W związku z tym, poszukiwanie i przejmowanie nieruchomości na podstawie art. 115 było prowadzone tylko w indywidualnych przypadkach, w zakresie jaki wynikał z potrzeb lokalowych ZUS na danym terenie. Wnioski o wszczęcie postępowania w tym zakresie ZUS ma prawo zgłaszać do dnia 31 grudnia 2010 roku (art. 115 ust.3).

3.2.3.5. Wyposażenie

Zakład nie wdrożył, zakładanego w „Strategii ZUS”, wieloletniego planowania zużycia materiałów i sprzętu biurowego, z powodu braku normatywów zatrudnienia w komórkach organizacyjnych, braku jednorodności w nasyceniu sprzętem biurowym i komputerowym oraz braku jednorodności struktury organizacyjnej komórek w oddziałach. Zarówno między oddziałami jak i w ramach poszczególnych oddziałów, stwierdzono duże zróżnicowanie wyposażenia. Przykładowo, na koniec 2005 r. na wyposażeniu ZUS było 30.276 komputerów z monitorami. Z tego najwięcej w Centrali ZUS, gdzie ich liczba odpowiadała liczbie pracowników. W oddziałach ZUS na jeden komputer przypadało od 1,2 pracownika w Płocku do 2,1 w Rybniku.

Stwierdzono zróżnicowanie w liczbie samochodów służbowych w oddziałach oraz w ich wykorzystaniu. Obsługa transportowa prowadzona była w ZUS z zasady własnymi samochodami. W podobnej wielkości oddziałach liczba samochodów osobowych różniła się nawet do 5 razy, jednak ocena racjonalności takiej sytuacji wymaga każdorazowej analizy potrzeb oraz wykorzystania i jakości taboru. Z 11 skontrolowanych przez NIK oddziałów ZUS, w 2 (w Łodzi i Biłgoraju) oszacowany koszt przejazdu 1 km samochodami służbowymi przekraczał ceny świadczenia usług transportowych na lokalnym rynku.

3.2.3.6. Prowadzenie zakupów

Część zakupów dla oddziałów ZUS było przeprowadzanych w formie scentralizowanej. Opóźnienia w ich realizacji powodowały prowadzenie zakupów przez oddziały także w tym zakresie. Kontrola NIK stwierdziła, że zakupy materiałów eksploatacyjnych realizowane w sposób zdecentralizowany były często tańsze od prowadzonych w sposób scentralizowany. Dotyczyło to zwłaszcza tzw. zamienników do eksploatacji urządzeń biurowych.

Największe kwoty usług, zamawianych w sposób zdecentralizowany przez oddziały ZUS, obejmowały zlecenie ochrony i sprzątnięcia firmom zewnętrznym. Kontrole NIK w oddziałach ZUS wykazały, że było to tańsze od realizowania tych zadań z wykorzystaniem własnych pracowników.⁵⁸ Zdaniem NIK, należy przeanalizować opłacalność centralnego lub zregionalizowanego zakupu tego typu usług, dotychczas zlecanych samodzielnie przez oddziały.

W zbyt wąskim zakresie analizowano opłacalność zlecenia części produkcji poligraficznej zewnętrznym dostawcom. Zdaniem NIK, rozwijająca się komunikacja internetowa stwarza możliwości ograniczenia wydruku wydawnictw przeznaczonych dla pracowników, np. szybko dezaktualizujących się informatorów o charakterze prawniczym. W ocenie NIK, ZUS w niewystarczającym stopniu analizował możliwości ograniczania kosztów przez stosowanie alternatywnych metod pozyskiwania usług i towarów.

⁵⁸ O coraz szerszym korzystaniu z tego typu usług zewnętrznych świadczy wzrost kosztów z tego tytułu i zmniejszenie zatrudnienia w działach administracji. ZUS nie zbiera szczegółowych danych dotyczących usług i zatrudnienia w tym zakresie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

ZUS realizuje z góry ustalony zakres zadań, dlatego podstawą oceny była oszczędność oznaczająca minimalizację kosztów środków wykorzystanych w działaniu, przy uwzględnieniu ilości i odpowiedniej jakości usług. Wzrost zakresu działania nie jest celem ZUS, więc ograniczone znaczenie miała stosowana w sektorze publicznym ocena skuteczności rozumianej jako zwiększanie wartości uzyskiwanej za przeznaczone nakłady. Pojęcie efektywności, jako relacji uzyskanych efektów do poniesionych nakładów, zastosowano w znaczeniu osiągania pożądanego efektu najmniejszym kosztem. Efektywność organizacyjną ZUS oceniano jako zdolność przystosowania w celu oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów, przy realizacji założonych celów. Pojęcia wydajności używano przede wszystkim w znaczeniu stosunku wielkości realizowanych zadań do nakładów pracy (liczby pracowników).

Częste zmiany realizowanych zadań, oraz brak instytucji o porównywalnym do ZUS zakresie działania, nie pozwoliły na jednoznaczne określenie poziomu kosztów funkcjonowania ZUS, uznanych za uzasadnione. Dlatego, jako kryteria oceny, przyjęto założenia, że: a) zmiana ilości i zakresu zadań powinna powodować odpowiednią zmianę kosztów i zatrudnienia w komórkach ZUS realizujących dane zadania; b) zatrudnienie, wybrane koszty zmienne i wyposażenie w komórkach lub jednostkach ZUS wykonujących standardowy zakres zadań powinny być proporcjonalne do wielkości tych zadań.

Prowadzenie tych porównań było ograniczone przede wszystkim prowadzeniem przez ZUS ewidencji kosztów tylko w układzie rodzajowym i dla całych oddziałów, bez podziału na mniejsze jednostki. Podstawowymi metodami pomiaru były: a) współczynniki zmienności dla pomiaru zróżnicowania efektywności funkcjonowania jednostek ZUS; b) współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla porównania proporcjonalności zadań i nakładów na ich wykonanie.

Kontrolę koordynowaną poprzedziły 2 kontrole rozpoznawcze w Centrali i oddziale ZUS. Prezes ZUS nie podpisał protokołu kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Centrali ZUS, a następnie wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. W zastrzeżeniach, dotyczących kontroli rozpoznawczej, podniesiono przede wszystkim, że porównując koszty i obciążenie zadaniami jednostek ZUS nie uwzględniono w dostatecznym stopniu zakresu i zmian realizowanych zadań. W wyniku postępowania odwoławczego zastrzeżenia zostały w całości odrzucone. Wskazano, że: a) kwestionowane metody oceny były oparte na stosowanych wcześniej przez ZUS; b) mimo różnic metodologicznych zastosowane metody porównań prowadziły do podobnych wniosków.

Oddziały ZUS, objęte kontrolą koordynowaną, wyznaczono na podstawie punktacji referencyjnej obejmującej 9 wskaźników, z których największe wagi przypisano wysokim kosztom działalności przypadającym na wielkość zadań oraz niskiemu obciążeniu pracą na 1 etat w komórkach ZUS realizujących podstawowe zadania oddziałów.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę koordynowaną przeprowadzono w 12 jednostkach. Zastrzeżenia zgłoszono do protokołu kontroli przeprowadzonej w Centrali ZUS. Z 6 zastrzeżeń Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła 2 w całości i 2 częściowo, a 2 zastrzeżenia oddaliła. Prezes ZUS odmówił podpisania protokołu. Do kontrolowanych jednostek wystosowano 12 wystąpień pokontrolnych. Do 3 wystąpień złożono zastrzeżenia, które zostały rozstrzygnięte w następujący sposób:

- uwzględniono w całości 3 zastrzeżenia do wystąpienia po kontroli Oddziału ZUS w Siedlcach i wykreślono zapisy dotyczące: a) naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych przy przetargu na zakup usług ochrony mienia; b) opóźnienia inwestycji przez niewłaściwe przygotowanie dokumentacji techniczno - projektowej szybu windy;
- uwzględniono w całości zastrzeżenie do wystąpienia po kontroli Oddziału ZUS w Wałbrzychu, uznając, że omawiana tam umowa najmu lokalu nie odbiega od przyjętych standardów a wyliczone straty mają charakter hipotetyczny;
- w wystąpieniu do Prezesa ZUS – na 12 zgłoszonych zastrzeżeń - uwzględniono 3 w całości, a 4 częściowo. Pozostałe 5 zastrzeżeń w całości oddalono. Najistotniejsze z uwzględnionych zastrzeżeń dotyczyły wykreślenia: a) oceny, że obowiązujący w ZUS system wynagradzania nie miał charakteru motywacyjnego i nie był wykorzystywany jako narzędzie podnoszenia wydajności pracy; b) stwierdzeń, że ZUS nie był równoprawnym partnerem negocjacji na rozbudowę KSI ze względu na treść umowy w tej sprawie i zawartych do niej aneksów; c) wniosku o podjęcie działań organizacyjnych i prawnych, umożliwiających elastyczne zarządzanie realizacją projektów informatycznych, w tym zlecenie budowy lub modyfikacji poszczególnych modułów systemów informatycznych szerszej grupie wykonawców. Oddalone zastrzeżenia ZUS odnosiły się przede wszystkim do ogólnej oceny dotyczącej niewdrożenia przez ZUS metod organizacji pracy i zarządzania, które wprowadziłyby oszczędności w kosztach obsługi ubezpieczeń oraz zapisów, które tę ocenę uzasadniały.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne do Centrali ZUS, Prezes ZUS – pismem z dnia 1 października 2007 r. - poinformował o podjęciu realizacji wszystkich wniosków.

5. Załączniki

Załącznik Nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz przeprowadzających kontrolę jednostek organizacyjnych NIK.

Skontrolowane podmioty	Jednostki organizacyjne NIK przeprowadzające kontrole
Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznego	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
Oddział ZUS w Wałbrzychu	j.w.
Oddział ZUS w Biłgoraju	Delegatura w Lublinie
Oddział ZUS w Częstochowie	Delegatura w Katowicach
Oddział ZUS w Gdańsku	Delegatura w Gdańsku
Oddział ZUS w Jaśle	Delegatura w Rzeszowie
Oddział ZUS w Koszalinie	Delegatura w Szczecinie
I Oddział ZUS w Łodzi	Delegatura w Łodzi
Oddział ZUS w Nowym Sączu	Delegatura w Krakowie
Oddział ZUS w Olszynie	Delegatura w Olsztynie
Oddział ZUS w Siedlcach	Delegatura w Warszawie
Oddział ZUS w Toruniu	Delegatura w Bydgoszczy

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Stanowisko	Imię i nazwisko	Data objęcia funkcji
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	Paweł Wypych	1 czerwca 2007 r.
	Aleksandra Wiktorow	23 maja 2001 r.
	Lesław Gajek	8 października 1999 r.
Przewodniczący Rady Nadzorczej ZUS	Eugenia Tymieniecka	26 lipca 2002 r.
	Robert Gwiazdowski	28 lutego 2006 r.
Minister Pracy i Polityki Społecznej	Anna Kalata	5 maja 2006
	Krzysztof Michałkiewicz	31 października 2005 r.
Minister Polityki Społecznej	Izabela Jaruga-Nowacka	24 listopada 2004 r.
	Krzysztof Pater	2 maja 2004 r.
Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	Jerzy Hausner	7 stycznia 2003 r.
Minister Pracy i Polityki Społecznej	Jerzy Hausner	19 października 2001 r.
Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Longin Komołowski	31 października 1997 r.

Wykaz wykonywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych podstawowych zadań oraz określających je aktów prawnych.¹

Podstawowym celem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Główne zadania ZUS określone są w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże przepisy ustanawiające zadania Zakładu zawarte są także w innych aktach prawnych, co rozszerza zakres zadań ZUS o zadania wykraczające poza ramy szeroko rozumianego systemu ubezpieczeń społecznych.

1.1. W ustawie z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) wymienione są m.in. następujące zadania ZUS:

- stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych,
- ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te są wykonywane przez płatników składek,
- wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń finansowanych z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł,
- pośrednictwo w finansowaniu ze środków budżetowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
- odprowadzanie części składki na ubezpieczenie emerytalne do Funduszu Rezerwy Demograficznej (do końca 2008 r.),
- wymierzanie płatnikowi składek dodatkowych opłat za niepłacenie składek lub ich zaniżanie oraz występowanie z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości dłużnika zalegającego z opłatą należności z tytułu składek,
- informowanie płatników składek i za ich pośrednictwem ubezpieczonego o opłaceniu składek od nadwyżki ponad kwotę odpowiadającą trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy,
- odprowadzanie części składki na ubezpieczenie emerytalne pochodzącej ze składki ubezpieczonego do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego,
- zawiadamianie płatnika składek o kwocie nienależnie opłaconych składek i ich zwracanie lub zaliczanie na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych składek,
- wydawanie decyzji w sprawie wniosków ubezpieczonych o umorzenie, odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek i rozłożenie należności na raty,
- prowadzenie kont ubezpieczonych i płatników składek,

¹ Na podstawie wstępu do Planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2006

- prowadzenie Centralnego Rejestru Ubezpieczonych, Centralnego Rejestru Płatników Składek, Centralnego Rejestru Członków OFE oraz innych rejestrów niezbędnych do realizacji zadań określonych odrębnymi przepisami,
- przyjmowanie zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, imiennych raportów miesięcznych i deklaracji rozliczeniowych oraz wyrejestrowywanie z ubezpieczeń,
- weryfikacja informacji zawartych w raportach przesłanych przez płatnika składek oraz prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawach nieprawidłowości w raportach płatników,
- wydawanie decyzji w razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych,
- wzywanie ubezpieczonych do zawarcia umowy z OFE, jeśli ubezpieczony nie dopełni tego obowiązku,
- przeprowadzanie losowania przyporządkowującego OFE osobom, które nie dokonały jego wyboru,
- ponoszenie kosztów certyfikatów klucza publicznego wydawanych płatnikom składek przez wskazany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne,
- dokonywanie wymiaru składek z urzędu w wysokości wynikającej z ostatnio złożonej deklaracji rozliczeniowej dla płatników, którzy nie złożyli w terminie deklaracji rozliczeniowej,
- korygowanie wymiaru składek po złożeniu przez płatnika deklaracji rozliczeniowej, z uwzględnieniem wykazanych w deklaracji zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych,
- sporządzanie z urzędu zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, imiennych raportów miesięcznych, zgłoszeń płatników składek, deklaracji rozliczeniowych oraz dokumentów korygujących,
- przesyłanie ubezpieczonym urodzonym po 1948 r. corocznych informacji o zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego składkach,
- prowadzenie postępowania wyjaśniającego na wniosek ubezpieczonego, który kwestionuje wysokość zaewidencjonowanych na jego koncie składek,
- udostępnianie danych zgromadzonych na koncie ubezpieczonego sądom, prokuratorom, organom kontroli skarbowej, organom podatkowym, komornikom sądowym, ośrodkom pomocy społecznej, powiatowym centrom pomocy rodzinie oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a także – na wniosek zainteresowanych - osobom fizycznym i płatnikom składek, których dotyczą informacje zawarte na koncie,
- realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych,
- dysponowanie środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- zarządzanie środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej,
- opracowanie aktuarialnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych,
- kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy,
- kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi,
- wydawanie Biuletynu Informacyjnego,
- popularyzowanie wiedzy o ubezpieczeniach społecznych,
- prowadzenie prewencji rentowej, w ramach której Zakład m.in.:
 - a) kieruje ubezpieczonych do ośrodków rehabilitacyjnych,
 - b) może tworzyć i prowadzić własne ośrodki rehabilitacyjne,
 - c) udziela zamówień na usługi rehabilitacyjne w innych ośrodkach,

- d) prowadzi we własnym zakresie badania i analizy przyczyn niezdolności do pracy,
- e) może zamawiać przeprowadzanie przez inne podmioty badań naukowych dotyczących przyczyn niezdolności do pracy oraz rozwiązań zapobiegających tej niezdolności,
- sporządzanie prognozy funduszy wyodrębnionych w FUS na najbliższy rok obrotowy oraz sporządzanie dla nich uproszczonego rachunku ubezpieczeń na najbliższe 5 lat obrotowych,
- kontrola (przez inspektorów kontroli Zakładu) wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek.

1.2. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) określono m.in. następujące zadania Zakładu:

- przyjmowanie przez organ rentowy wniosków oraz wydawanie decyzji w sprawie przyznania świadczeń określonych w ustawie,
- wydawanie przez lekarza orzecznika ZUS orzeczeń o stopniu niezdolności do pracy i ustalanie:
 - a) daty powstania niezdolności do pracy,
 - b) trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do pracy,
 - c) związku przyczynowego niezdolności do pracy lub śmierci z określonymi okolicznościami,
 - d) niezdolności do samodzielnej egzystencji,
 - e) celowości przekwalifikowania zawodowego,
- wydawanie decyzji w sprawie przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy na podstawie orzeczeń lekarza orzecznika bądź komisji lekarskich,
- sprawowanie przez Prezesa ZUS nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy,
- wypłacanie emerytur z FUS, rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych, wypłacanie dodatku pielęgnacyjnego dla osób uprawnionych do emerytury lub renty, jeśli osoby te zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75 lat,
- wypłacanie dodatku do renty rodzinnej dla sierot zupełnych,
- wypłacanie zasiłków pogrzebowych,
- przyznawanie przez Prezesa ZUS prawa do pobierania świadczeń emerytalnych lub rentowych przez ubezpieczonych albo pozostałych po nich członkach rodziny, którzy:
 - a) wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty,
 - b) nie mogą - ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym.
 - c) nie mają niezbędnych środków utrzymania,
- ogłaszanie przez Prezesa ZUS w formie komunikatu w Monitorze Polskim kwoty najniższej emerytury i renty, kwot dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sieroty zupełnej oraz maksymalnych zmniejszeń określonych w ustawie,
- ustalanie kapitału początkowego.

1.3. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267 ze zm.) nakłada na ZUS m.in. następujące zadania:

- ustalanie uprawnienia do świadczenia rehabilitacyjnego przez lekarza orzecznika Zakładu,

- wydawanie decyzji o upoważnieniu lekarzy, lekarzy dentyków, felczerów i starszych felczerów do wystawiania zaświadczeń lekarskich,
- wydawanie druków zaświadczeń lekarskich oraz przyjmowanie zgłoszeń o każdym przypadku ich zagubienia, zaginięcia lub kradzieży,
- prowadzenie rejestru zaświadczeń lekarskich,
- prowadzenie rejestru lekarzy, lekarzy dentyków, felczerów i starszych felczerów, którzy zgłosili wniosek w sprawie upoważnienia ich do wystawiania zaświadczeń lekarskich oraz udostępnianie Naczelnej Radzie Lekarskiej informacji zgromadzonych w tym rejestrze,
- przyjmowanie oryginałów zaświadczeń lekarskich,
- wykonywanie przez lekarzy orzeczników ZUS kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz prawidłowości wystawiania zaświadczeń lekarskich
- wysyłanie do ubezpieczonego wezwania, w którym określa się termin badania przez lekarza orzecznika ZUS albo przez lekarza konsultanta lub dostarczenia posiadanych wyników badań pomocniczych,
- wydawanie decyzji o braku prawa do zasiłku na skutek uniemożliwienia badania lub niedostarczenia posiadanych wyników badań w określonym terminie albo w wyniku unieważnienia przez lekarza orzecznika ZUS treści zaświadczenia lekarskiego,
- przesyłanie pracodawcom kopii decyzji o braku prawa do zasiłku ubezpieczonego,
- pokrywanie kosztów przejazdu na badania kontrolne ubezpieczonego prowadzone z inicjatywy ZUS,
- ustalanie prawa do zasiłków; chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego i opiekuńczego oraz do świadczenia rehabilitacyjnego i wypłacenie tych zasiłków lub świadczenia rehabilitacyjnego dla osób wymienionych w ustawie,
- wydawanie decyzji w sprawie zwrotu bezpodstawnie pobranych przez ubezpieczonych zasiłków oraz świadczeń rehabilitacyjnych,
- kontrolowanie ubezpieczonych co do prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy zgodnie z ich celem oraz kontrolowanie treści zaświadczeń lekarskich,
- występowanie o wszczęcie dochodzenia w sprawie zwrotu wypłaconego zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego przez osobę, która spowodowała niezdolność ubezpieczonego do pracy w wyniku umyślnie popełnionego przestępstwa lub wykroczenia.

1.4. W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.) wymieniono m.in. następujące obowiązki ZUS:

- ustalanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy w stosunku do prowadzących pozarolniczą działalność oraz współpracujących przy prowadzeniu takiej działalności, z wyjątkiem twórców i artystów,
- wypłacanie, ze środków funduszu wypadkowego FUS, zasiłku chorobowego na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej,
- wypłacanie:
 - a) świadczeń rehabilitacyjnych,
 - b) zasiłków wyrównawczych,
 - c) jednorazowych odszkodowań,
 - d) rent z tytułu niezdolności do pracy, rent szkoleniowych i rent rodzinnych,
 - e) dodatków do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej oraz dodatków pielęgnacyjnych,

- pokrywanie kosztów leczenia z zakresu stomatologii i szczepień ochronnych, na które ubezpieczony został skierowany przez lekarza orzecznika, nier refundowanych na podstawie odrębnych przepisów,
- pokrywanie kosztów zaopatrzenia ubezpieczonego w przedmioty ortopedyczne w wysokości udziału własnego ubezpieczonego określonego w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym,
- ustalanie prawa do zasiłków i świadczenia rehabilitacyjnego z ubezpieczenia wypadkowego i ich wypłacanie, z wyjątkiem przypadków, kiedy zadanie to jest wykonywane przez płatników składek,
- podejmowanie decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania jednorazowego odszkodowania oraz ustalenie jego wysokości,
- ustalanie przez lekarza orzecznika stopnia i trwałości uszczerbku na zdrowiu i jego związku z wypadkiem przy pracy lub z chorobą zawodową,
- refundowanie płatnikowi składek kosztów badań, na które skierował ubezpieczonego w celu ustalenia, czy nie znajdował się on pod wpływem alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych, gdy badanie wykaże brak w organizmie wyżej wymienionych specyfików,
- podejmowanie decyzji odmownej w sprawie przyznania świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego w określonych przypadkach,
- ustalanie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe dla płatnika składek, zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych,
- zawiadamianie płatników składek o wysokości stopy procentowej na ubezpieczenie wypadkowe,
- podejmowanie decyzji w sprawie podwyższenia o 100 % stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie wniosku inspektora pracy,
- prowadzenie prewencji wypadkowej finansowanej z planowanej kwoty 1 % należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, w tym finansowanie:
 - a) analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy,
 - b) upowszechniania wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom,
 - c) prowadzenia prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe.

1.5. Przepisy określające zadania dla ZUS rozproszone są także w wielu innych ustawach, w tym m.in.:

- w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.),
- w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.),
- w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (j.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.),
- w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.),
- w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.),
- w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.),
- w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.),

- w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.),
- w ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.),
- w ustawie z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622 ze zm.),
- w ustawie z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.),
- w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 ze zm.),
- o w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.),
- w ustawie z dnia 20 lipca 2001 r. o świadczeniu dla cywilnych ofiar wojny (Dz.U. Nr 89, poz. 974 ze zm.),
- w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. Nr 199, poz. 1674 ze zm.),
- w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nie przekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 149, poz. 1450 ze zm.),
- w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.)

Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych dostosowuje swoje zadania do realizacji Rozporządzeń Wspólnotowych, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.