

System przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dokumentacji sprzed 1999 r. Pracownicy zlikwidowanych zakładów pracy nie mieli wpływu na to, do którego przechowawcy trafiły dokumenty potwierdzające przebieg ich zatrudnienia. Tymczasem od tego może zależeć wysokość rent i emerytur, bo dokumenty przechowywane przez podmioty nieupoważnione nie są przez ZUS uznawane i nie pozwalają na otrzymanie pełnych świadczeń emerytalno-rentowych. W dodatku nie utworzono jednej bazy danych o miejscach przechowywania dokumentacji. Dlatego jej poszukiwanie może być długie i skomplikowane, a w niektórych przypadkach zakończyć się wręcz niepowodzeniem.

NIK zauważa, że państwo po transformacji nie stworzyło systemu przechowywania dokumentacji osobowo - płacowej sprzed 1999 r. zapewniającego jednolite traktowanie wszystkich obywateli, bez względu na to, u których pracodawców byli zatrudnieni. Pracownicy zlikwidowanych zakładów pracy nie mieli wpływu na to, do którego przechowawcy trafiły dokumenty potwierdzające przebieg ich zatrudnienia. Mimo to miejsce przechowywania dokumentacji - zarejestrowane bądź niezarejestrowane - ma dzisiaj znaczący wpływ na to, czy przez ZUS będzie ona traktowana jako wiarygodny dowód, wystarczający do obliczenia wynikającej z dokumentów wysokości emerytury, czy też nie.

Bowiem, jak podkreśla NIK, **ZUS - zgodnie z przepisami - do wyliczenia kapitału początkowego, uwzględnia dokumentację płacową zlikwidowanych zakładów pracy tylko wtedy, kiedy ta została poświadczona za zgodność z oryginałem przez podmioty uprawnione do jej przechowywania (czyli przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą na podstawie wpisu do rejestru, archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, organy założycielskie oraz następców prawnych pracodawców).**

Z kolei w przypadku dokumentacji osobowej i płacowej poświadczonej przez podmioty nieupoważnione do jej przechowywania ZUS (do 2008 r.) przy wyliczaniu wysokości świadczenia przyszłemu emerytowi uznawał jedynie lata pracy, a za podstawę zarobków przyjmował stawkę zero, a od początku 2009 r. - kwotę minimalnego wynagrodzenia obowiązującą w okresie brany pod uwagę. ZUS oszacował, że skutki finansowe ustanowienia nowej zasady przejścia ze stawki zero na płacę minimalną pochłoną rocznie 300 mln zł. Świadczy to o skali problemu i liczbie obywateli, którzy z powodu problemów ze swoją dokumentacją płacową mogą mieć wyliczoną niższą emeryturę.

NIK zwraca także uwagę, że nie stworzono jednej bazy danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscach przechowywania dokumentacji osobowo - płacowej sprzed 1999 r. Dlatego pracownicy zlikwidowanych zakładów pracy często mają ogromne problemy z odnalezieniem dotyczących ich dokumentów.

Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych prowadzi ewidencję, jednak zawiera ona dane dotyczące jedynie części przechowawców. Nie objęto nią m.in. niezarejestrowanych podmiotów przechowujących dokumenty, czy przedsiębiorców, którzy po likwidacji firmy przechowują dokumentację we własnym zakresie.

Dodatkowo zakres danych w ewidencji Naczelnego Dyrektora nie jest kompletny nawet w odniesieniu do ujętych w niej przechowawców. Dyrektor nie posiadał np. informacji, czy część wpisanych do ewidencji przechowawców (ponad 14 proc.) przejęła jakąkolwiek dokumentację osobowo-płacową. Ogranicza to w istotny sposób najważniejszą funkcjonalność ewidencji: możliwość sprawnego ustalenia przez

zainteresowanych miejsca przechowywania dokumentacji, która ich dotyczy. Jednocześnie NIK przyznaje, że Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych nie wyposażono w instrumenty prawne zapewniające możliwość skutecznego wyegzekwowania od właściwych podmiotów obowiązku przekazywania wymaganych informacji do ewidencji.

ZUS i Archiwa Państwowe z własnej inicjatywy starały się wypełnić lukę i stworzyły bazy danych obejmujące przechowawców, o których istnieniu uzyskano informacje. Prowadzona przez ZUS baza zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy zawiera informacje o ok. 24 tys. pracodawców, a w bazie Archiwum Państwowego w Warszawie znajdują się informacje o ok. 34 tys. zlikwidowanych firm.

NIK pozytywnie ocenia wszelkie działania podejmowane w celu ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowo - płacowej. Ograniczają one skutki źle działającego systemu, jednak nie są w stanie w pełni ich wyeliminować. **Z szacunków Archiwum Państwowego w Warszawie wynika, że nie było ono w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji pracowniczej dla ponad połowy zgłaszających się.** Od 2013 r. do połowy 2016 r. do pięciu kontrolowanych przez NIK Archiwów Państwowych (w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Krakowie i w Warszawie) wpłynęło ponad 51 tys. wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej - średnio ok. 58 w dniu roboczym. W Archiwum Państwowym w Warszawie, do którego wpłynęła większość wniosków (96 proc.) znacznie wydłużył się okres ich rozpatrywania: z 3-4 tygodni w 2013 r. do 6-8 miesięcy w 2016 r. Zainteresowani poszukiwali dokumentacji w archiwach również osobiście i telefonicznie. W czterech z pięciu kontrolowanych archiwów załatwiono ponad 151 tys. takich próśb, czyli średnio ok. 171 w dniu roboczym. Obywatele kierowali prośby o wskazanie miejsc przechowywania dokumentacji również do Urzędów Marszałkowskich i Oddziałów ZUS.

NIK zwraca uwagę, że ustalenie kompletu miejsc przechowywania dokumentacji przed 1999 r. może nie zakończyć się sukcesem. Istnieje ryzyko jej utraty lub zniszczenia albo wywozu za granicę. Bowiem przechowawcy niezarejestrowani nie są kontrolowani. Jeśli podmioty te nie zostały ujęte w ewidencji, ani w żadnej z baz, praktycznie nie wiadomo co dzieje się z będącą w ich posiadaniu dokumentacją: czy dalej ją przechowują, czy ją porzuciły, sprzedały wraz z nieruchomością, w której się znajdowała, zniszczyły, itd. Z informacji jakie posiadają kontrolowane podmioty wynika, iż możliwe są wszystkie te okoliczności.

Jak podaje NIK, organy państwa wykazują zachowawczą postawę w przypadku uzyskania informacji, że dokumentacja osobowo-płacowa znajduje się w warunkach zagrażających jej zniszczeniem, czy została porzucona.

Przyszli emeryci i renciści nie mogą liczyć na skuteczną pomoc państwa także w sytuacji, gdy przechowawca - nawet ten zarejestrowany - odmawia lub zwleka z wydaniem dokumentów potrzebnych do naliczenia świadczeń emerytalno-rentowych lub domaga się wpłaty nieuzasadnionych opłat. Marszałkowie województw mają wprawdzie obowiązek kontrolowania działalności przechowawców zarejestrowanych, jednak dotyczy to tylko niektórych zagadnień np. weryfikacji danych ujętych w rejestrze, czy zatrudnienia do obsługi dokumentacji osób posiadających specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową. NIK podkreśla, że marszałkowie województw mieli problemy z wywiązywaniem się z obowiązku kontrolowania przechowawców zarejestrowanych nawet w tak ograniczonym zakresie.

Działania służące niwelowaniu negatywnych skutków dotychczasowych zaniedbań mogą dotyczyć jedynie dokumentacji do tej pory niezniszczonej (przechowywanej w większości przez nieuprawnionych przechowawców). Tym niemniej w celu zapewnienia skuteczności funkcjonowania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania nieprawidłowości o charakterze systemowym, m.in. poprzez:

- wprowadzenie przepisów umożliwiających przejęcie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowo - płacowej od podmiotów, które weszły w jej posiadanie i przechowują ją bez tytułu prawnego;
- wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty przechowujące dokumentację;
- wprowadzenie przepisów umożliwiających kontrolę przez wskazany organ wszystkich podmiotów przechowujących dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a nie tylko tych wpisanych do rejestru oraz rozszerzenia uprawnień kontrolnych na realizację wszystkich obowiązków, ciążących na ww. podmiotach oraz prawidłowości udostępniania przez nich przechowywanej dokumentacji;
- rozszerzenie uprawnień dyrektorów archiwów państwowych do zabezpieczania materiałów archiwalnych na dokumentację osobową i płacową pracodawców;
- penalizację czynów, polegających na porzuceniu, narażeniu na zniszczenie lub narażeniu na uszkodzenie dokumentacji osobowo - płacowej przez przechowawcę, a także nieprzekazaniu ww. dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności.

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej w celu wprowadzenia zmian:

- w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - poprzez nadanie ZUS w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy dokumentacja pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy).
- w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe rozszerzenie katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy.

Mając na względzie interesy ubezpieczonych, którzy nie skorzystali z wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania do podstawy wymiaru emerytur i rent (w przypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia) kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast „stawki zerowej”, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa ZUS o przeprowadzenie akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające powyższą zmianę, w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS

Niełatwe dotarcie do dokumentacji kadrowej sprzed lat. Raport NIK

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: sobota, 30, wrzesień 2017 16:07

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 1379

Źródło: NIK