

Podstawowym zadaniem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FSUSR, Fundusz) jest finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego rolników. Zbierając na ten cel składki, znacznie wyższe niż wypłacane rolnikom świadczenia, FSUSR gromadził coraz większy majątek, którego część marnotrawił na nieefektywne i nielegalne inwestycje, które w badanym okresie wyniosły prawie 36 mln zł.

FSUSR prowadził też działalność gospodarczą, która w latach 2017-2020 wygenerowała przeszło 8 mln zł strat. Udzielono bez właściwej podstawy prawnej przeszło 50 mln zł dotacji innym podmiotom, najczęściej organizacjom zawodowym rolników. W przypadku czterech z dotowanych organizacji NIK powiadomiła prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw.

Kontrola objęła Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników i 13 podmiotów realizujących projekty dotowane z jego środków. Ponadto w jednej z dotowanych organizacji nie udało się zakończyć kontroli, bowiem ją utrudniano. NIK zbadała lata 2017-2020 oraz okresy obejmujące działania związane ze środkami, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.

Źródła pochodzenia majątku Funduszu Składkowego

Fundusz Składkowy ma charakter samofinansujący. Z obowiązkowych składek rolniczych finansowane są świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników. Obsługę ubezpieczenia prowadzi Kasa Rolniczego Ubezpieczenia (KRUS) w zamian za odpisy z FSURS będące ekwiwalentem wynagrodzenia. Ewentualna nadwyżka środków FSUSR może być przeznaczona na zwiększenie świadczeń lub realizację innych ściśle określonych celów. W przypadku niedoboru składka może być zwiększona. Kapitał własny Funduszu wzrósł z prawie 636 mln zł na początku 2017 r. do 881 mln zł na koniec 2020 r. Wynikało to głównie z nadwyżki zebranych składek nad wypłaconymi świadczeniami, która w latach 2017-2020 wyniosła łącznie prawie 712 mln zł. Inne źródła zwiększania majątku nie odgrywały istotnej roli. Największym z nich było lokowanie wolnych środków, które w latach 2017-2020 dało ponad 32 mln zł odsetek od lokat i obligacji.

Majątek FSUSR zwiększał się kosztem ubezpieczonych rolników, składki nie malały, a niskie świadczenia nie rosły. Przykładowo, ok. 60% wypłacanych z FSUSR świadczeń dotyczyło zasiłków chorobowych. Do końca 2021 r. zasiłek ten przysługiwał w wysokości 10 zł za jeden dzień niezdolności do pracy, od 30 do 180 dnia choroby. Wypłacone świadczenia zmniejszyły się stosunku do przypisanej składki z 78,5% w 2017 r., do 57,9% w 2020 r.

Marnotrawienie środków

Majątek Funduszu Składkowego był wykorzystywany m.in. do nielegalnych i niegospodarnych inwestycji. W trybie bezprzetargowym zakupiono 19 grudnia 2016 r., nieruchomości w Supraślu, za prawie 9 mln zł. W latach 2017-2020 na jej utrzymanie Fundusz Składkowy wydał 2 mln zł, a przychód z czynszu wyniósł 117 tys. zł netto. Skuteczność i legalność bezprzetargowego zbycia nieruchomości w Supraślu przez Powiat Białostocki jest przedmiotem postępowań sądowych. Zdaniem NIK nabywając tą nieruchomości FSUSR nie brał pod uwagę kosztów jej adaptacji na potrzeby rehabilitacyjne i zapotrzebowania na te usługi ze strony KRUS. Podważa to ekonomiczny sens przedsięwzięcia. Ponadto 28 lipca 2017 r. Fundusz Składkowy objął 49,5% udziałów Poczтового Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych (PTUW) za kwotę 27 mln zł. Zakupy udziałów i nieruchomości naruszały Konstytucję i były niezgodne z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z rozporządzeniami do ww.

ustawy Fundusz Składowy mógł lokować wolne środki jedynie na rachunkach lokat terminowych w bankach lub kupując papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa.

Omawiane zakupy zwiększyły stan już posiadanych udziałów i nieruchomości, nabytych wcześniej, również z naruszeniem przepisów prawa.

Posiadane udziały nie przynosiły dochodu, a niewłaściwe zarządzanie posiadanymi przez Fundusz nieruchomościami przyczyniło się do rosnących strat ponoszonych z działalności gospodarczej. W latach 2017-2020 Fundusz był właścicielem 19 nieruchomości, w tym ośmiu budynków, sześciu nieruchomości gruntowych z zabudowaniami i pięciu lokali. Trzy nieruchomości były wynajmowane przez Centra Rehabilitacji Rolników KRUS. Oddziały regionalne KRUS wynajmowały 11 nieruchomości, z tym że w dwóch przypadkach najemcami części pomieszczeń były także podmioty prywatne. Pięć nieruchomości nie było wykorzystywanych. Warto wspomnieć, że **nieruchomości były największą inwestycją długoterminową Funduszu. Według rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (w okresie objętym kontrolą) Fundusz wykazał ponad 8 mln zł strat, z czego ponad 4,5 mln zł przypadło na 2020 r.** W działalności tej FSUSR nie kierował się rachunkiem ekonomicznym.

Znaczny wzrost ponoszonych strat wynikał głównie z obniżania czynszów płaconych przez Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS w związku z epidemią COVID-19. Należy zauważyć, że CRR KRUS są samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej, które realizują działalność komercyjną. **Zdaniem NIK niezasadne jest zatem uznaniowe traktowanie takich podmiotów w kontekście dzierżawy obiektów przeznaczonych na cele rehabilitacyjne KRUS.**

Nieprawidłowy sposób udzielania dotacji

Poza finansowaniem świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, największe wydatki Fundusz Składowy ponosił na wspieranie podmiotów działających na rzecz rolników i członków ich rodzin. W latach 2017-2020 wykorzystano na to prawie 103 mln zł. **Do końca 2018 r. Fundusz nie miał prawa udzielać dotacji innym podmiotom. Niemniej robił to od dziesięcioleci i tylko w latach 2017-2018 udzielił nielegalnie dotacji na sumę 49,7 mln zł, głównie organizacjom zawodowym rolników.** Podstawą udzielania dotacji były niezgodne z prawem zapisy w Statucie FSUSR. Dopiero zmiana przepisów ustawowych, obowiązująca od początku 2019 r., dopuściła udzielanie przez FSUSR dotacji na ściśle określone zadania realizowane przez organizacje działające na rzecz rolników i ich rodzin. Wystąpiły jednak przypadki naruszania także tych przepisów. W 2019 r. FSUSR przyznał prawie 2 mln zł dotacji na program zdrowotny, którego nie miał prawa powoływać, z tego ostatecznie przekazano około 1 mln zł.

Najwięcej środków przeznaczono na dotowanie kolonii dla dzieci rolników. Zarząd Funduszu wprowadził procedurę rozliczania dotowanych kolonii, która pozwala organizatorom dowolnie ustalać wysokość opłat pobieranych od rodziców za pobyt dzieci. Umowy na realizację kolonii zakładały rozliczanie na jedno dziecko kosztów wynoszących 750 zł dofinansowania i 187,50 zł środków uzyskanych z innych źródeł. Wszyscy objęci kontrolą organizatorzy kolonii pobierali od rodziców opłaty za skierowanie ich dzieci na wypoczynek. W objętym kontrolą okresie, opłaty te wahały się od 150 zł do 650 zł od dziecka. Pojedynczy organizatorzy z własnych środków pokrywali część minimalnego wkładu własnego lub koszty obsługi wypoczynku. Z reguły jednak występowała nadwyżka sumy dotacji i opłat rodziców, której często nie można było powiązać z kosztami obsługi kolonii zarejestrowanymi w księgach rachunkowych. Nadwyżkę organizator mógł wykorzystać poza kontrolą objętą rozliczeniem

dotacji. Taki sposób rozliczania zadania podważał możliwość kontroli i oceny efektywności realizacji zadania oraz wskazanie źródła jego finansowania. Naruszało to przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Większość dotacji z Funduszu przyznano w trybie konkursu, w tym wszystkie udzielone po 2018 r. Kontrolą objęto m. in. dwa największe konkursy ofert z lat 2019-2020, w których przyznano łącznie 26,2 mln zł dofinansowania, z czego do sierpnia 2021 r. rozliczono 17 mln zł. **W obu konkursach liczba punktów przyznanych w trakcie oceny merytorycznej nie przekładała się na wysokość przyznanego dofinansowania.** Przykładowo, na wypoczynek letni w 2019 r. ofertom najwyżej ocenionym przyznano 44% i 63,5% wnioskowanej kwoty, przekazując obu podmiotom łącznie 300 tys. zł dotacji. Natomiast ofercie z grupy najniżej ocenionych przyznano 100% kwoty wnioskowanej w wysokości 700 tys. zł. Było to niezgodne z zarządzeniem Zarządu Funduszu w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR.

Brak oceny efektywności dotowanych zadań

Z prawie 103 mln zł dotacji udzielonych w latach 2017-2020, 64,5% przekazano na promocję zdrowia i profilaktykę zdrowotną realizowaną w formie kolonii i półkolonii dla dzieci. Jednak **nie analizowano, jaka forma tego wypoczynku i jakie metody promocji i profilaktyki zdrowotnej najlepiej wypełniają postawione zadania.** Nie określono, jakie są najbardziej pożądane efekty tych działań, np. czy istotniejsza jest poprawa wiedzy czy kondycji fizycznej. Nie badano efektów dotowanego wypoczynku ani tego, czy inne od realizowanych działań mogły być bardziej skuteczne. Jedynym wymaganym standardem było przedstawienie takich działań w ofercie konkursowej, np. wycieczki, pogadanki, zajęcia sportowe. Nie prowadzono ewaluacji pozwalającej ocenić, co bardziej poprawia zdrowie dzieci i powinno być wyżej ocenione w konkursach. Nie sprawdzano też czy kolonie są najlepszym sposobem profilaktyki zdrowotnej.

W okresie 2017-2018 Zarząd FSURS przyznał m. in. dotacje dla 523 indywidualnie zgłoszonych projektów o wartości 15,4 mln zł. Wykorzystano i rozliczono 10,4 mln zł. **Wzór wniosków o te dotacje nie zawierał informacji wystarczających do weryfikacji efektywności finansowanych działań, a przy ocenie nie stosowano mierzalnych kryteriów merytorycznych.** Oprócz danych dotyczących wnioskodawcy, wzór zawierał jedynie część dotyczącą opisu, charakterystyki i zakresu przedmiotowego planowanego działania. Zgodnie z instrukcją, należało w tej części zwięźle (ok. 10 linijek tekstu) przedstawić rodzaj działania: tematykę, cele, liczbę uczestników, realizowane działania oraz stosowane metody. **Brak porównywania konkurencyjnych ofert w konkursach i niewielki zakres wymaganych informacji, zdaniem NIK, nie pozwalał na ocenę celowości efektywności realizacji dotowanych projektów.**

Bez analiz przyjęto w 2019 r. program zdrowotny dotyczący chorób odkleszczowych, które powodują poniżej 1% przyznanych przez KRUS rent i zrealizowano go w regionie o niskim poziomie tego rodzaju zachorowań. **Warunki konkursu ofert ogłoszonego na realizację tego programu preferowały wybór jedyne go wykonawcy, który złożył ofertę. Fundusz Składowy zaakceptował zaproponowane w ofercie ryczałtowe ceny usług medycznych znacznie wyższe od rynkowych.** W rezultacie Fundusz płacił za testy 320 zł i 120 zł, a według cennika ogólnopolskiej firmy, analogiczne pakiety badań kosztowały odpowiednio 190 zł i 60 zł. Lekarzowi chorób zakaźnych płacono za konsultację 250 zł, a u tej samej osoby można było zamówić prywatną wizytę w placówce służby zdrowia za 140 zł.

Sposób udzielania dotacji naruszał ustawę o finansach publicznych i Statut FSUSR, które wymagają

dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny kierując się zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Powiadomienie prokuratury

Skierowano do prokuratur cztery zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez osoby kierujące organizacjami korzystającymi z dotacji FSUSR. W trzech z tych organizacji podstawą zawiadomienia było stwierdzenie, niezamykania ksiąg rachunkowych na dzień kończący rok obrotowy, w całym kontrolowanym okresie lub w poszczególnych latach. Umożliwiało to dokonywanie przeksięgowowań i naruszało ustawę o rachunkowości. W czwartym przypadku NIK stwierdziła zawarcie w sprawozdaniach finansowych za lata 2017-2020 nierzetelnych danych oraz prowadzenie w 2019 r. ksiąg rachunkowych niezgodnie z tą ustawą. Ponadto zawiadomiono o utrudnianiu wykonywania czynności kontrolnych, za co ustawa o NIK przewiduje odpowiedzialność karną. Jedyna osoba upoważniona do reprezentowania Stowarzyszenia była na kolejnych zwolnieniach lekarskich i nie wyznaczyła zastępstwa. Jednak w czasie kontroli organizacja uczestniczyła w konkursach na dotacje z FSUSR i realizowała zlecone zadania. W sprawie tej organizacji NIK zwróciła się też do urzędu skarbowego o przeprowadzenie kontroli dotyczącej prawidłowości rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych, w szczególności poprawności ujmowania w rozliczeniach przychodów gotówkowych wpłat od rodziców dzieci korzystających z kolonii.

WNIOSKI

Skierowano wnioski o podjęcie działań do następujących organów zwierzchnich Funduszu Składkowego:

- **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi** o rozważenie przywrócenia zlikwidowanych przepisów ustalających limit kapitałów własnych w dyspozycji FSUSR, powyżej którego środki powinny być przeznaczane na zwiększenie świadczeń lub zmniejszenie składek ubezpieczeniowych;
- **Rady Nadzorczej FSUSR** o zwiększenie nadzoru sprawowanego nad Funduszem Składkowym.

Spośród 14 wniosków skierowanych do Zarządu FSUSR w wystąpieniach pokontrolnych, jako najistotniejsze zagadnienia wskazano:

- objęcie nadzorem opłat wnoszonych przez rodziców lub opiekunów dzieci, za uczestnictwo w koloniach wypoczynkowych dotowanych przez Fundusz Składkowy;
- przeprowadzenie analiz i ewaluacji ustalających, jakie cele dofinansowania zleczanych zadań są najistotniejsze i jakie metody ich realizacji będą najskuteczniejsze;
- rzetelne przeprowadzanie konkursów, w szczególności kierowanie się ocenami merytorycznymi ofert przy podziale środków i ogłaszanie kwot środków przyznanych poszczególnym uczestnikom;
- zaprzestanie inwestowania środków FSUSR w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa;
- poprawę zarządzania nieruchomościami w celu ograniczenia strat.

Sformułowano 31 wniosków do podmiotów otrzymujących dotacje z FSUSR. Ze wskazanych tam działań naprawczych najistotniejsze znaczenie ma:

- zamykanie ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 ustawy o

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: czwartek, 12, maj 2022 10:27

Joanna Gryboś-Chechelska

Odsłony: 441

rachunkowości;

- zapewnienie dokonywania prawidłowego opisu dowodów księgowych, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości i wymaganiami umów z FSUSR;
- prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku dofinansowanego ze środków FSUSR w sposób zgodny z art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Źródło: NIK