

Mariusz Macudziński

ORCID: 0000-0003-2316-2937

Akademia im. Jakuba z Paradyża
w Gorzowie Wielkopolskim

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako innowacyjna jednostka sektora finansów publicznych

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie, jak ważną rolę w systemie finansowym Rzeczypospolitej Polskiej odgrywa Zakład Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do ogólnego bezpieczeństwa finansowego państwa.

Punktem wyjścia jest jednakże ulokowanie tej instytucji prawa publicznego w strukturze administracji finansów publicznych oraz zaprezentowanie jej struktury administracyjnej.

Szeroko omówiono zadania spoczywające na Zakładzie w ramach obowiązków ustawowych, w tym w zakresie zaopatrzenia społecznego, jak i różnych sposobów pomocy, która jest odpowiedzią na współczesne problemy przedsiębiorczości gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19.

Podjęto również próbę usystematyzowania obszaru z informatyzowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w tym jego ocenę na płaszczyźnie funkcjonalności i ułatwieniu w dostępie do usług stronie społecznej.

Szczegółowej ocenie poddano także finanse Zakładu w zakresie źródeł uzyskiwania przychodów oraz bieżących kosztów jego działalności.

Słowa kluczowe: prawo, prawo finansowe, finanse publiczne, fundusze publiczne, plan finansowy, bezpieczeństwo finansowe, jednostki sektora finansów publicznych, teleinformatyzacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) został utworzony w 1934 roku po kilkuletnim procesie reformowania systemu ubezpieczeń społecznych. ZUS powstał na mocy ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym¹ i rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Ignacego Mościckiego z dnia 24 października 1934 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym². Rozporządzenie to doprowadziło do skutecznego połączenia kilku publicznych instytucji finansowych (Izby Ubezpieczeń Społecznych, Zakładu Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Zakładu Ubezpieczenia na Wypadek Choroby, Zakładu Ubezpieczenia od Wypadków), w jeden skonsolidowany podmiot,

¹ Dz.U. z 1933 r., nr 51, poz. 396.

² Dz.U. z 1934 r., nr 95, poz. 855.

nazwany Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Wspomniane rozporządzenie wieńczyło kilkuletni okres scalania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce³.

W 1955 r. ZUS został zlikwidowany na mocy dekretu o przekazaniu wykonywania ubezpieczeń społecznych związkom zawodowym, a jego funkcje przejęły związki zawodowe, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz rady narodowe. W 1960 roku doszło jednak do reaktywacji instytucji na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu komitetu pracy i płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, zaopatrzeń i opieki społecznej⁴.

Należy nadmienić, że w 1987 roku w uznaniu wybitnych zasług w wieloletniej działalności na rzecz realizacji i rozwoju świadczeń społecznych oraz za nowoczesne rozwiązania organizacyjne, które usprawniały obsługę ubezpieczeniową obywateli, ZUS został odznaczony Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski⁵.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych stanowi współcześnie jedną z najważniejszych instytucji polskiego systemu zabezpieczenia społecznego milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Od chwili powołania jest jedną z najnowocześniejszych i najlepiej zorganizowanych tego typu instytucji na świecie.

Jest również uznawany, poza organami Krajowej Administracji Skarbowej, za najistotniejszego gwaranta w sieci bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego naszego kraju.

1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w systemie prawa – aktualna struktura organizacyjna i jego organy

ZUS jest państwową instytucją organizacyjną realizującą zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Jest on zakładem publicznym (zwanym również administracyjnym, lecz nie urzędem), wyposażonym w osobowość prawną⁶. Działa na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw regulujących poszczególne zakresy jego działalności⁷. Jak stanowi art. 9 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, instytucja ta należy do jednostek sektora finansów publicznych. Nadzór nad działalnością Zakładu sprawuje Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

³ <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/historia-zus/poczet-prezesow-zus> [dostęp: 22.05.2022].

⁴ Dz.U. z 1960 r., poz. 119.

⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 17 września 1987 r. (M.P. z 1987 r. nr 29, poz. 226).

⁶ W. Muszański, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007, s. 109.

⁷ G. Szpor, *Struktura społecznych ubezpieczeń społecznych*, [w:] *System Ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2004, s. 45.

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 583 ze zm.

Podstawą prawną działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹ (art. 66-79b ustawy), a także inne ustawy regulujące poszczególne zakresy jego działalności.

Siedzibą ZUS jest miasto stołeczne Warszawa.

Jako jednostka sektora finansów publicznych Zakład posiada wyodrębnione jednostki organizacyjne. Stąd też, w skład Zakładu wchodzi:

a) centrala, a w niej organy Zakładu:

- Prezes Zakładu, powołany przez Prezesa Rady Ministrów,
- Zarząd, którego przewodniczącym jest z urzędu Prezes Zakładu¹⁰,
- Rada Nadzorcza Zakładu, powołana przez Prezesa Rady Ministrów;

oraz

b) terenowe jednostki organizacyjne:

- 43 oddziały,
- 209 inspektoratów,
- 71 biur terenowych¹¹.

Powyższe wskazuje na znacznie rozbudowaną strukturę administracyjną jednostki sektora finansów publicznych, jaką jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wynika to zdecydowanie z szerokiego zakresu ustawowych zadań i kompetencji nałożonych na tę jednostkę przepisami prawa finansowego, a także ze społecznego charakteru jego działalności. Potwierdzać to może również sama struktura zatrudnienia w ZUS, gdzie w jego Centrali pracuje tylko 3% pracowników, pozostałe 97% to pracownicy terenowych jednostek organizacyjnych¹². Ogółem zatrudnionych w Zakładzie, według stanu na 31 grudnia 2021 roku, było 45,42 tys. pracowników w przeliczeniu na pełne etaty.

Zadania terenowych jednostek organizacyjnych ZUS związane są przede wszystkim z bezpośrednią obsługą klientów w sprawach ubezpieczeń społecznych. W niektórych oddziałach Zakładu wyznaczonych odrębnymi zarządzeniami Prezesa wykonywane są zadania wynikające z regionalizacji lub centralizacji wybranych usług wspólnych.

Należy również nadmienić, iż organy Zakładu współpracują z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań

⁹ Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.

¹⁰ W ramach podziału kompetencji pomiędzy Prezesem Zakładu i poszczególnymi członkami Zarządu Zakładu, w Centrali wydziela się następujące pionki: Pion Zarządzania Strategicznego, Pion Finansów i Realizacji Dochodów, Pion Świadczeń i Orzecznictwa, Pion Operacji i Eksploatacji Systemów, Pion Administracji i Zamówień Publicznych; zobacz szerzej, jakie Departamenty funkcjonują w ramach wyodrębnionych pionków, <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/struktura-zus/centrala-zakladu1> [dostęp: 22.05.2022].

¹¹ Zob. szerzej Statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/akty-prawne/statut-zus> [dostęp: 23.05.2022].

¹² <https://www.zus.pl/documents/10182/167561/ZUS+w+liczbach> [dostęp: 25.05.2022].

ustawowych, co również pozytywnie, jak się wydaje, należałoby ocenić w kontekście zapewniania szeroko rozumianego bezpieczeństwa finansowego państwa.

2. Zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Reforma ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza emerytalno-rentowych i zdrowotnych przeprowadzona ustawowo w 1998 roku, w ramach której rozdzielono jednolite dotychczas ubezpieczenia społeczne na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe¹³, oznaczała jednocześnie przyznanie nowych kompetencji ZUS. Wprowadzenie nowego systemu ubezpieczeń społecznych nie było możliwe bez jednoczesnej reformy ZUS. Do tej pory zajmował się on administrowaniem środkami pieniężnymi gromadzonymi na podstawie ujednoczonej składki emerytalnej. Z tych środków wydzielano (na zasadach wynikających z bieżącej polityki państwa) sumy na emerytury, renty i inne świadczenia.

ZUS stał się bezpieczną i nowoczesną państwową instytucją ubezpieczeniową. Rozbudowany został pion orzecznictwa lekarskiego i zwiększone zadania w zakresie profilaktyki¹⁴.

Od 1999 r. każdy ubezpieczony ma swoje indywidualne konto w ZUS. Jest na nim odnotowywana każda wpłacona kwota, która w przyszłości powróci do ubezpieczonego w postaci emerytury. ZUS ma obowiązek stałego rozliczania się z wpłat oraz ich waloryzacji w odniesieniu do każdego ubezpieczonego. Ubezpieczony dokładnie wie, ile jest środków pieniężnych zgromadzonych na jego koncie. Odnotowywany jest również staż pracy, wysokość wynagrodzenia, okresy choroby, bezrobocia i urlopów każdego ubezpieczonego¹⁵.

O ile zakres ubezpieczeń emerytalnych stanowi ważny dział administrowania przez ZUS, to stanowi on tylko część jego ustawowych zadań. Istotnie, podstawowym celem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jednakże zakres zadań realizowanych przez ZUS, wynikających z odpowiednich aktów prawnych dalece wykracza poza ten obszar, który został określony ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy.

Do zakresu działania Zakładu, w kontekście szeroko rozumianego obszaru bezpieczeństwa finansowego (zarówno samych finansów publicznych, jak i beneficjentów świadczeń z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego), należą między innymi:

¹³ Z. Ofiarski, *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006, s. 756.

¹⁴ W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004, s. 169.

¹⁵ T. Sowiński, *Prawo finansowe finansów publicznych*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2014, s. 504 i n.

- a) realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych¹⁶, a w szczególności:
- 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 wykonują płatnicy składek,
 - wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy (FP)¹⁷, Fundusz Solidarnościowy (FS)¹⁸, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP)¹⁹, Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP)²⁰,
 - prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł,
 - prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych²¹ i kont płatników składek²² oraz Centralnego Rejestru Płatników Składek,
 - orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisje lekarskie Zakładu dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- b) opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego;

¹⁶ Emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe.

¹⁷ Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym. Środkami Funduszu dysponuje minister właściwy do spraw pracy. Fundusz Pracy służy finansowaniu zadań polegających na: promocji zatrudnienia, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, m.in. poprzez zasiłki dla bezrobotnych, dodatki aktywizacyjne, koszty kształcenia zawodowego i ustawicznego.

¹⁸ Fundusz Solidarnościowy jest państwowym funduszem celowym. Celem Funduszu jest udzielanie wsparcia społecznego, zawodowego, zdrowotnego oraz finansowego osobom niepełnosprawnym, a także udzielanie wsparcia finansowego – emerytom i rencistom.

¹⁹ Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jest państwowym funduszem celowym, którego głównym celem jest ochrona roszczeń pracowniczych w sytuacji niewypłacalności pracodawcy. Fundusz realizuje dwa główne zadania, tj. dokonuje wypłaty świadczeń należnych pracownikom od niewypłacalnego pracodawcy oraz na podstawie przepisów innych ustaw szczególnych, jak i dochodzi zwrotu wypłaconych świadczeń od podmiotów i osób do tego zobowiązanych.

²⁰ Fundusz Emerytur Pomostowych jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu finansowania emerytur pomostowych. Składkę na FEP opłacają płatnicy od wynagrodzeń pracowników za okres zatrudnienia ich w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

²¹ Każda osoba ubezpieczona ma swoje konto w ZUS. Zostało ono założone, gdy pierwszy raz zgłoszono osobę do ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego. Jest ono oznaczone numerem PESEL lub serią i numerem dokumentu tożsamości. Zapisywane są na nim dane, które płatnicy składek przekazali do ZUS w dokumentach ubezpieczeniowych, m.in. dane identyfikacyjne, adresowe, ewidencyjne, o przebiegu ubezpieczeń informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne i o składkach zapisanych na subkoncie, informacje o kapitale początkowym.

²² W prawie ubezpieczeń społecznych, są to jednostki organizacyjne bądź też osoby zobligowane z jakiegokolwiek tytułu do obliczenia należnych składek, pobrania ich oraz przekazania tych składek na właściwy rachunek funduszu publicznego.

- c) realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych²³, poprzez współpracę z organami administracji rządowej, z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi oraz organizacjami międzynarodowymi;
- d) wystawianie osobom uprawnionym do emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych imiennych legitymacji emeryta–rencisty, potwierdzających status emeryta–rencisty;
- e) dysponowanie środkami finansowymi funduszków ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego;
- f) opracowywanie aktuarialnych (tj. przy zastosowaniu metod matematycznych) analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych;
- g) kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy;
- h) kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi²⁴;
- i) prowadzenie działań mających na celu wsparcie płatników, ubezpieczonych oraz polskich rodzin w czasie kryzysu spowodowanego epidemią COVID-19, polegających w szczególności na wypłacie dodatkowych świadczeń oraz zwolnieniu ze składek czy udzielaniu ulg w opłacaniu składek, jak również odraczaniu terminów płatności składek,
- j) wydawanie Biuletynu Informacyjnego;
- k) popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych.

²³ Dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym zapewniają koordynację systemów zabezpieczenia społecznego obowiązujących w Polsce i w drugim umawiającym się państwie. Umowy ułatwiają ubezpieczonym w nabywaniu praw do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Zawierane przez Polskę dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym oparte są na podstawowych zasadach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tj. na zasadzie równego traktowania, zasadzie stosowania jednego ustawodawstwa, zasadzie sumowania okresów ubezpieczenia i zasadzie zachowania praw nabytych (eksportu świadczeń). Zakres przedmiotowy umów jest zróżnicowany. Zazwyczaj obejmuje on świadczenia: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, zasiłki chorobowe. Umowy mogą też zawierać świadczenia zdrowotne, zasiłki rodzinne, zasiłki z tytułu pozostawania bez pracy; zob. szerzej, <https://www.zus.pl/o-zus/wspolpraca-miedzynarodowa-zus/umowy-miedzynarodowe-o-zabezpieczeniu-spoecznym> [dostęp; 25.05.2022].

²⁴ Nakładanie obowiązków na pracodawców (płatników) wiąże się także z koniecznością wdrożenia mechanizmów ich weryfikacji i kontroli. W celu prawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych niezbędne jest należyte i terminowe zgłaszanie osób do ubezpieczeń społecznych oraz bezbłędne i rzetelne obliczanie, potrącanie i opłacanie składek. W przypadku podmiotów zatrudniających co najmniej 20 osób, które zgłoszone są do ubezpieczeń społecznych, płatnicy składek obowiązani są także do ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacania tych świadczeń, a także dokonywania stosownych rozliczeń z tego tytułu. Kompetencje ZUS umożliwiające weryfikację działań płatników stale się rozszerzają. Nowe obowiązki sprawozdawcze, wprowadzenie modelu ryzyka doboru płatników do kontroli oraz wzrost znaczenia procedur dowodowych sprawiają, że ZUS może coraz śміiej kontrolować firmy naliczające i potrącające składki i wypłacające różnego rodzaju świadczenia. O uprawnieniach kontrolnych ZUS zob. szerzej w: K. Kowalski, A. Kołek, O. Sobolewski, *Kontrola płatnika składek. Zwiększająca się kompetencje ZUS*, „Dodatek Dziennika Gazety Prawnej”, sierpień 2021, Wydanie 1.

W obszarze szeroko pojmowanego społecznego bezpieczeństwa finansowego, a także biorąc pod uwagę łagodzenie dysproporcji w poziomie dochodów różnych grup społecznych, na szczególną uwagę, jak się wydaje, zasługują zadania ZUS powierzone mu na podstawie innych ustaw.

Na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów, Zakład ustala uprawnienia i wypłaca świadczenia w zakresie:

- dodatkowego rocznego świadczenia dla emerytów i rencistów (tzw. „13-sta emerytura”)²⁵,
- dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. „14-sta emerytura”)²⁶,
- świadczeń wyrównawczych dla działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych²⁷,
- świadczenia postojowego²⁸,
- bonu turystycznego²⁹,
- świadczenia wychowawczego „Dobry start” (tzw. 300+)³⁰,
- świadczenia wychowawczego „500+”³¹.

Powyższy katalog nie wyczerpuje całego obszaru działania Zakładu, ale pokazuje skalę obciążenia i zróżnicowania zadań, które są dodatkowo zmienne w czasie. Ponadto, zazwyczaj krótkie terminy wdrożenia nakładanych ustawami nowych zadań, wymagają od Zakładu odpowiedniej organizacji pracy, w tym skutecznego zarządzania realizacją projektów informatycznych. W 2020 roku, w celu przeciwdziałania epidemii i jej konsekwencjom przepisy prawa wprowadzane przez regulacje ustawowe i akty Rady Ministrów nałożyły na Zakład ogromną odpowiedzialność za obsługę wsparcia dla obywateli oraz wypłatę dodatkowych świadczeń.

²⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2020 r., poz. 321 oraz z 2021 r., poz. 432).

²⁶ Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2021 r., poz. 432).

²⁷ Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1255).

²⁸ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz.U. z 2021 r., poz. 839).

³⁰ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1006) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. z 2021 r., poz. 1092).

³¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407).

ZUS, od 2020 r. do połowy 2022 roku kontynuował realizację dodatkowych zadań, wynikających z programów rządowych oraz zmian legislacyjnych, w tym bardzo szerokiego pakietu regulacji składających się na tzw. „Tarcze anty kryzysowe”³², które miały ograniczać negatywne skutki gospodarcze epidemii w Polsce i być dodatkowym wsparciem dla płatników i ubezpieczonych.

Zaliczano do nich, m.in.:

- okresowe zwolnienie ze składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, przedsiębiorstw zgłaszających do ubezpieczeń społecznych mniej niż 50 osób, spółdzielni socjalnych i duchownych,
- świadczenie postojowe dla osób wykonujących umowy cywilnoprawne oraz prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą,
- ulgi w opłacaniu składek – odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty należności z tytułu składek,
- czasowe odstąpienie od pobierania odsetek za zwłokę dla należności,
- zawieszenie spłaty umowy o rozłożenie zadłużenia na raty lub umowy o odroczeniu terminu płatności na 3 miesiące,
- dodatkowy zasiłek opiekuńczy dla osób opiekujących się dziećmi do lat 8,
- świadczenia chorobowe dla osób objętych obowiązkową kwarantanną,
- prowadzenie rejestru umów o dzieło.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych oprócz szerokiego spektrum zadań realizowanych z zakresu pozarolniczych ubezpieczeń społecznych jest także instytucją opracowującą prognozy z tego obszaru. Na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

³² Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568); Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2021 r., poz. 737 ze zm.); Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875); Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1072 ze zm.); Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1639); Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 2255); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 152); Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021, poz. 159).

ubezpieczeń społecznych jest on zobowiązany do sporządzania co trzy lata długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego oraz corocznie – średnioterminowej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³³.

Tak szeroki zakres zadań może być realizowany zarówno dzięki wysoko wyspecjalizowanej kadrze pracowniczej Zakładu, jak i niezbędnym narzędziom teleinformatycznym.

Stąd też, aby zrealizować nowe zadania, ZUS jako innowacyjna jednostka sektora finansów publicznych stale dostosowuje istniejącą infrastrukturę informatyczną oraz uruchamia nowe narzędzia i rozwiązania technologiczne, aby zapewnić obsługę milionów dodatkowych spraw³⁴.

3. System informatyczny ZUS, Platforma Usług Elektronicznych ZUS, strategia cyfrowa ZUS

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania nowoczesnej administracji (zarówno samorządowej, jak i rządowej) i postrzeganie jej struktur przez obywateli zapewnia profesjonalizm przejawiający się w rozbudowie procesów administracyjnych. Technologie informacyjno-komunikacyjne ułatwiają uporządkowanie oraz przyspieszenie tych procesów, co w konsekwencji prowadzi do powstania elektronicznej administracji, która w swoich założeniach ma usprawnić i zwiększyć efektywność działań administracji publicznej i dostarczać e-usługi publiczne dla obywateli i przedsiębiorców³⁵.

Dostrzec przy tym należy, że rozwój elektronicznej administracji jest odpowiedzią na zmieniające się realia, a innowacyjność jest pożądaną cechą społeczeństwa (w tym społeczności lokalnych) i każdego obszaru jego aktywności, w tym zwłaszcza gospodarki i administracji³⁶.

Współcześnie administracja publiczna wkracza w nową erę, w której świadczenie usług publicznych będzie, a w istocie już jest zorientowane na tworzenie wartości publicznej i wzmocnienie pozycji użytkownika. Rzeczywiście, te dwa elementy są wyraźnie powiązane ze sobą i wzajemnie się napędzają. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) dziś stały się głównym nurtem w każdym sektorze publicznym lub działalności administracji, czyniąc procedury administracyjne bardziej efektywnymi bądź dostarczając bardziej efektywne usługi dla obywateli i przedsiębiorstw³⁷. Informatyzacja administracji

³³ *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2022-2026*, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2022-2026.pdf/2ae62e7e-adc2-21f8-dd55-bc69a6cd-437d#xd_co_f=MmQxOTRkOWY3MjAxNDIwZjc4MzE2MTEwNjEzNjQ2OTg~ [dostęp: 16.06.2022].

³⁴ https://bip.zus.pl/documents/493361/494158/PF_ZUS_2022_z+tabel%C4%85.pdf/b599121d-b827-7c26-570b-a1552e246dc1?t=1634047460621 [dostęp: 27.05.2022].

³⁵ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 36.

³⁶ A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, Warszawa 2001, s. 11.

³⁷ Zob. szerzej, M. Botterman, J. Millard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen, *Value for*

publicznej (poszczególnych instytucji czy komórek) nie jest celem samym w sobie, ale jest narzędziem do lepszej i sprawniejszej pracy administracyjnej, a tym samym do kompleksowego zaspokajania potrzeb obywateli³⁸.

W ramach tych procesów ZUS jest jednostką sektora finansów publicznych, który swoje zadania oraz efektywność ich wykonywania opiera z jednej strony na wysoko kwalifikowanej kadrze pracowniczej, z drugiej natomiast, zdecydowanie na nowoczesnych rozwiązaniach teleinformatycznych.

Przedstawiony obszerny zakres ustawowych zadań nałożonych na Zakład, stanowiących podstawę szeroko rozumianych aspektów życia społecznego, gwarancji bezpieczeństwa, a także wątków egzystencjalnych, nie byłby możliwy bez współczesnych technologii informatycznych. Do obsługi nowych zadań konieczne było zaprojektowanie i wdrożenie zautomatyzowanego systemu informatycznego, który zapewni rzetelność ewidencji składek oraz sprawny przepływ informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w systemie, w szczególności płatnikami składek ZUS i Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE).

Aktualnie, nieocenionym z informatyzowanym wsparciem dla Zakładu i podstawą jego działania we wskazanych wyżej obszarach jest Kompleksowy System Informatyczny ZUS (KSI ZUS). System ten jest systemem scentralizowanym – prawie cały zasób informacji jest gromadzony i przetwarzany w tzw. Komputerze Centralnym. Stanowi „mózg” Zakładu, który obsługuje wszystkie operacje w zakresie poboru, księgowania oraz wypłaty świadczeń. Jest jednym z największych systemów informatycznych w Europie. Gromadzi ok. 300 terabajtów danych i obsługuje blisko 2 biliony składek znajdujących się na kontach ZUS.

Centrala ZUS wyposażona jest w serwery bazodanowo-aplikacyjne³⁹ oparte na systemie UNIX⁴⁰. Gromadzą one część danych i wspomagają dostęp do nich z Komputera Centralnego, pełniąc rolę serwerów aplikacyjnych. Funkcjonowanie systemu jest wspierane przez rozwiązania typu Workflow⁴¹ i Business Intelligence⁴², które zapewniają jego

citizens: a vision of public governance in 2020, a report for the European Commission, Rotterdam 2008, http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/final_report_web.pdf [dostęp: 28.05.2022].

³⁸ Zob. H. Krynicka, *Rozwój e-usług publicznych w Polsce*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2005, nr 1, s. 89-98, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Lubuskie_prace_Institutu_Prawa_i_Administracji_Panstwowej_Wyzszej_Szkoly_Zawodowej_w_Sulechowie-r2005-t1-s89-98.pdf [dostęp: 28.05.2022].

³⁹ Serwer bazodanowy [serwer SQL] to urządzenie (lub oprogramowanie) dedykowane do utrzymywania bazy danych dla strony internetowej lub aplikacji działającej na innym serwerze.

⁴⁰ Unix to otwarty system operacyjny wykorzystywany do użytku na komputerach oraz do programowania. System jest wielodostępowy, co oznacza, że w jednym momencie może obsługiwać go wielu użytkowników.

⁴¹ System *workflow* to ogólna nazwa dla rozwiązania informatycznego mającego na celu automatyzację przepływu dokumentów w określonej instytucji czy też przedsiębiorstwie. Najważniejszym elementem systemu jest silnik *workflow*, który pozwala na automatyzację obiegu dokumentów. Oprócz tego, oprogramowanie klasy ECM (ang. *Enterprise Content Management*) z reguły wyposażone jest w archiwum dokumentów, a także repozytorium plików.

⁴² Systemy *business intelligence* to programy, których celem jest przetwarzanie danych dotyczących

elastyczne działanie, automatyzację zadań, standaryzację procedur oraz analizę wydajności na poziomie centralnym, regionalnym, lokalnym i indywidualnym. KSI ZUS prócz modułów używanych przez urzędników w ZUS, obejmuje także tzw. Program „Płatnik”⁷⁴³ – pozwalający użytkownikom na przygotowanie, weryfikację i wysyłkę dokumentów ubezpieczeniowych do Zakładu, import danych z systemów kadrowo-płacowych oraz wgląd w stan kont indywidualnych, jak i automatyczne tworzenie informacji miesięcznych i rocznych dla ubezpieczonego.

Dokumenty od płatników wpływają do Zakładu poprzez system zasilania. Jeśli mają formę papierową, to są zamieniane na wersję elektroniczną. Jeżeli przesłane zostały elektronicznie, to są odbierane w jednej z bramek Internetowych.

Niezależnie od pierwotnej formy dokumentu do systemu centralnego wpływają już tylko dane w formie cyfrowej⁴⁴.

To, jak potężne jest to narzędzie informatyczne, można zobrazować na kilku liczbach. Otóż, Zakład w ramach realizowanych zadań obsługuje rocznie ponad 26,5 mln klientów, w tym 8,1 mln świadczeniobiorców (6,0 mln emerytów, 1,2 mln osób z rentą rodzinną, ponad 0,7 mln rencistów), aż 2,7 mln aktywnych kont płatników składek, 16,7 mln ubezpieczonych, co stawia tę instytucję w czołówce największych instytucji finansowych w Polsce.

Warto podkreślić, że środki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, za których rozdysonowanie zgodnie z przepisami odpowiada ZUS, stanowią ponad 30 proc. zasobów pieniężnych państwa.

System został zbudowany przez innowacyjną spółkę teleinformatyczną Asseco Poland SA⁴⁵, która odpowiada za jego utrzymanie i rozwój. Spółka pełni również rolę integratora KSI ZUS.

Kluczowe znaczenie w systemie teleinformatycznym Zakładu odgrywa również inna usługa, która została skierowana bezpośrednio do jego klientów. Jest nią Platforma Usług Elektronicznych (PUE) ZUS. PUE udostępnia swoim klientom on-line dane zapisane na kontach w ZUS, daje możliwość łatwego generowania i przesyłania drogą elektroniczną dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych oraz różnego typu pism i wniosków. Tą drogą można również umówić się na wizytę w ZUS.

funkcjonowania konkretnej instytucji czy też przedsiębiorstwa. Pomagają w świadomym kierowaniu przedsiębiorstwem w oparciu o twarde dane, które są gromadzone z różnych systemów informatycznych. Pozwala to na proste i sprawne odnajdywanie potrzebnych informacji.

⁴³ Program został zabezpieczony przed nieuprawnionym pobraniem danych z bazy ZUS. W celu synchronizacji danych wymagany jest bezpieczny podpis elektroniczny uprawnionego użytkownika.

⁴⁴ *KSI ZUS. Kompleksowy System Informatyczny ZUS*, https://pl.asseco.com/files/public/uploads/case_study/Asseco_Case_Study_KSI_ZUS.pdf [dostęp: 28.05.2022].

⁴⁵ <https://pl.asseco.com/o-asseco/podstawowe-dane/> [dostęp: 31.05.2022].

Stąd też można przyjąć, że usługa ta ma zdecydowanie charakter wszechstronny i w zasadzie wyczerpujący, jeżeli odniesiemy to do zapotrzebowania na administrowanie w obszarze zabezpieczenia społecznego i zdrowotnego obywateli naszego państwa.

Teleinformatyzacja wspiera również Zakład w obszarze wymiany dokumentacji z jego klientami. W przypadku podmiotu posiadającego jednocześnie profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu oraz adres do doręczeń elektronicznych, o którym stanowi art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴⁶, wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której stanowi art. 25 tej ustawy, przekazanie pisma w postaci elektronicznej następuje zarówno na profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu, a także przez doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych.

W przypadku natomiast osoby fizycznej posiadającej profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu i nieposiadającej adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych przekazanie pisma w postaci elektronicznej następuje na profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu⁴⁷.

To jednak nie wszystko, bowiem Zakład Ubezpieczeń Społecznych od kilku lat systematycznie i konsekwentnie realizuje projekty rozwoju e-usług, jak np. e-Składka, e-ZLA, e-Akta, EESSI (system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego w UE). Powyższe wpisuje się tym w strategię budowy e-Państwa i stawia ZUS na równi z innymi podmiotami innowacyjnymi zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego.

W ciągu najbliższych lat sposób funkcjonowania Zakładu oraz systemu zabezpieczenia społecznego, jak przyjęto, ma ulec daleko idącej transformacji. To wynik nowej Strategii ZUS, którą zaprojektowano na lata 2021-2025 wyznaczającej cztery kierunki transformacji organizacyjnej i cyfrowej Zakładu:

- nowoczesny e-urząd,
- automatyzacja i doskonalenie procesów oraz nowoczesna architektura IT,
- elektronizacja procesów, komunikacji i dokumentacji,
- wymiana i integracja danych w ramach e-administracji.

W Strategii zdefiniowanych zostało 10 celów, które będą realizowane poprzez programy transformacji oraz inicjatywy obszarowe. Kluczowe programy cyfrowe ZUS to automatyzacja rozliczeń płatników oraz konsolidacja i automatyzacja wypłaty zasiłków, które mają przyczynić się do minimalizacji obciążeń przedsiębiorców, ograniczenia czasu i kosztów, jakie przedsiębiorcy poświęcają na rozliczenia oraz mają wpłynąć na uszczelnienie systemu finansów publicznych.

⁴⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.

⁴⁷ Art. 71ab u.Sus.

Program automatyzacji świadczeń to trzeci program transformacji, który powinien wpłynąć na usprawnienie obsługi wniosków emerytalnych krajowych i międzynarodowych. Istotnym przedsięwzięciem jest także program ubankowienia świadczeń wypłacanych przez ZUS, który wspiera działania państwa w zakresie wzrostu obrotu bezgotówkowego w gospodarce (Cashless Poland)⁴⁸.

Jak przyjęto, program ten powinien wpłynąć pozytywnie na obniżenie kosztów działalności Zakładu, czego oczekują finansujący system obywatele. Istotną rolę w realizacji tych zmian będzie odgrywał obszar informatyzacji, dlatego też przygotowane zostały dwa programy związane z unowocześnieniem, unifikacją i interoperacyjnością systemów i rejestrów ZUS.

Temu ma służyć projektowana wspólna platforma wymiany danych w ramach e-administracji. Nadto, wskazane i opracowane programy powinna uzupełniać budowana w Zakładzie Platforma Zarządzania Cyberbezpieczeństwem, dzięki której dalszemu wzmocnieniu podlegać będzie bezpieczeństwo danych dotyczących około 26 mln klientów ZUS.

Projektowane zmiany zakładają także gruntowną przebudowę pierwszego polskiego e-urzędu, tj. Platformy Usług Elektronicznych ZUS, tak, aby zapewnić obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do wysokiej jakości zaawansowanych e-usług świadczonych przez Zakład oraz administrację publiczną.

Przyjęte kierunki strategiczne zakładają także wewnętrzne doskonalenie Zakładu w zakresie zmian w strukturze organizacyjnej, automatyzacji i cyfryzacji procesów, dostosowaniu poziomu etatyzacji do skali realizowanych zadań i wdrażanych automatyzacji oraz zwiększeniu efektywności kosztowej Zakładu. Przyjęto również założenie i cel, że nowoczesny urząd powinien funkcjonować w nowoczesnej strukturze, dlatego koniecznością jest szeroki rozwój wiedzy eksperckiej gwarantującej profesjonalną i odpowiedzialną obsługę jego klientów.

Program związany z nowoczesną, otwartą komunikacją Zakładu przewiduje także, jak się wydaje, nieuniknioną współcześnie obecnością ZUS w mediach społecznościowych. Celem tej obecności jest dotarcie z informacją o usługach i produktach ZUS oraz z działaniami edukacyjnymi na temat systemu zabezpieczenia społecznego do jak najszerszego grona obywateli.

Założono także, że w najbliższych latach, poza realizacją programów cyfrowych, kontynuowane będą równoległe prace nad dalszym rozwojem Zakładu jako organizacji oraz optymalizujące mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom. Ważną rolę odgrywać będą inicjatywy obszarowe. Zdefiniowanych zostało 10 takich obszarów rozwoju, w tym m.in. rozwój systemu zarządzania ryzykiem, rozwój mechanizmów zapobiegania nadużyciom oraz wspierających odzyskiwanie należności, rozwój kompetencji pracowników ZUS, rozwój procesów analitycznych, decyzyjnych i prognostycznych w ZUS.

⁴⁸ Zob. szerzej <https://polskabezgotowkowa.pl/#wybierz-agenta> [dostęp: 19.06.2022].

Strategia przywołuje również fundamentalne wartości, jakimi kieruje się Zakład. Wszystkie podejmowane inicjatywy odnoszą się do określonej w dokumencie Strategii misji Zakładu: „Profesjonalnie obsługiwać klientów wykorzystując nowoczesne technologie i potencjał pracowników oraz efektywnie zarządzać środkami publicznymi”⁴⁹.

4. Źródła finansowania, finanse i gospodarka finansowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Nie bez znaczenia dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako jednostki sektora finansów publicznych, są źródła finansowania jego działalności i gospodarowanie powierzonymi środkami publicznymi. Zaprezentowany i omówiony bardzo szeroki zakres zadań, skala przedsięwzięć logistycznych, jak i kosztów administracyjnych Zakładu wymaga stabilnego zabezpieczenia finansowego, aby procesy te przebiegały w sposób niezakłócony.

Zasady gospodarki finansowej Zakładu wynikają w zasadzie z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa określa jakie mogą być źródła dochodu ZUS oraz na co może być przeznaczony majątek Zakładu. Przy czym, Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi samodzielną gospodarkę finansową oraz samodzielnie gospodaruje swoim mieniem, mając jednakże na względzie realizację istotnej zasady skierowanej do podmiotów publicznych, a mianowicie działanie w granicach i na podstawie prawa.

Łączne przychody Zakładu na 2022 r. zostały określone na kwotę 5,9 mld zł i są wyższe o 21,1% od przychodów uzyskanych w 2021 roku, co uzasadnia coraz większą ilość zadań nakładanych na ZUS w drodze ustaw.

Finanse ZUS oparte są na dwóch filarach prawa finansowego. Pierwszy stanowi jego przychody (źródła finansowania), drugi natomiast to jego koszty (wydatki).

Jako podstawowe źródło finansowania Zakładu stanowią przyznawane mu odpisy z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych, których wysokość ustala się corocznie w ustawie budżetowej na podstawie planu finansowego FUS zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu.

Odpis z FUS jest dominującym źródłem przychodów Zakładu, jego wysokość co roku ustalana jest w ustawie budżetowej. Na 2022 rok został zaplanowany w kwocie 4,91 mld zł. Wysokość odpisu z Funduszu Emerytur Pomostowych na 2022 r. została natomiast zaplanowana w kwocie 4,6 mln zł, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów.

⁴⁹ Zob. szerzej, *Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021-2025*, https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia_ZUS_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f?t=1617034461475 [dostęp: 19.06.2022].

Pozostałe przychody Zakładu to również przychody z zadań zleconych Zakładowi do realizacji, które pochodzą głównie z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS (tj. na OFE, FP, FGŚP, FS, ubezpieczenie zdrowotne, naliczone jako odsetek od wielkości składek według określonego wskaźnika, zgodnie z właściwym ustawodawstwem lub zawartymi umowami i porozumieniami) oraz zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty (tj. rent socjalnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, świadczeń na rzecz kombatanów, świadczeń zabiegowych realizowanych przez KRUS, rodzicielskich świadczeń uzupełniających, świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, dodatkowego rocznego świadczenia dla emerytów i rencistów, tzw. „13-tej emerytury”, bonu turystycznego, świadczenia wychowawczego „Dobry start”, świadczenia wychowawczego „500+” oraz prowizji za informacje udzielane komornikom).

Zakład uzyskuje również inne przychody (pozostałe, operacyjne i finansowe) uzyskiwane głównie z tytułu zwrotu kosztów egzekucyjnych, a także za terminowe wpłacanie podatku dochodowego od osób fizycznych, ze sprzedaży pozostałych produktów i usług (np. nieruchomości, środków trwałych, wydawnictw własnych i druków, wynajmu sal i bazy noclegowej w Centrach Szkoleń), jak również z tytułu oprocentowania środków na rachunkach bankowych⁵⁰.

Koszty działalności bieżącej Zakładu na 2022 r. oszacowano na kwotę łączną 6,1 mld zł, co oznacza, że przewyższają one kwotę uzyskanych przychodów o niemal 200 mln. Kwota wskazanego deficytu w planie finansowym Zakładu zostanie pokryta innymi źródłami (m.in. pożyczki, dotacje z budżetu państwa).

Na koszty działalności bieżącej Zakładu składają się przede wszystkim:

- odpisy amortyzacyjne od środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych naliczane według właściwych stawek,
- koszty zakupów wyposażenia,
- materiały i energia,
- usługi obce (usługi pocztowe i bankowe),
- usługi związane z przetwarzaniem danych (wydatki inwestycyjne w obszarze IT, związane z modyfikacjami systemów informatycznych, dostosowaniem ich do zmian legislacyjnych, obsługa nowych zadań i automatyzacja procesów),
- pozostałe usługi (tj. koszty najmu oraz utrzymania budynków i pomieszczeń, usługi remontowe i konserwacyjne, koszty obsługi świadczeń zbiegowych, koszty obsługi infolinii telefonicznej bonu turystycznego, usługi aktuarialne i audytorskie,

⁵⁰ Zob. szerzej, *Plan Finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2022*, file:///C:/AKADEMIA/PUBLIKACJE/ZUS%20W%20SYSTEMIE%20FINANSOWYM%20PA%C5%83STWA/PF_ZUS_2022_z%20tabel%C4%85.pdf [dostęp: 16.06.2022].

zwiększone usługi consultingowe, badania i ekspertyzy, usługi transportowe, poligraficzne, gastronomiczne, pralnicze, introligatorskie, tłumaczenia, usługi archiwizacyjne oraz zwiększone koszty zakupu i odnawiania certyfikatów do podpisów elektronicznych),

- koszty zakupu wartości niematerialnych i prawnych oraz opłat licencyjnych,
- koszty badań osób ubiegających się o świadczenia rentowe,
- usługi telekomunikacyjne,
- podatki i opłaty,
- wynagrodzenia osobowe oraz wynikające z umów cywilnoprawnych⁵¹,
- ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia,
- pozostałe koszty rodzajowe (podróże służbowe, zwrot kosztów przejazdu osób wzywanych w postępowaniu przed organem rentowym oraz na badania lekarskie, koszty ubezpieczeń, odpraw oraz koszty reprezentacji),
- koszty finansowe i pozostałe koszty operacyjne (odszkodowania, kary, grzywny na rzecz osób fizycznych oraz prawnych wynikające z niekorzystnych dla Zakładu rozstrzygnięć spraw sądowych).

Podsumowanie

Dokonana próba usytuowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w systemie finansowym Państwa, a także jego roli w zapewnianiu stabilnej, bezpiecznej i stałej działalności na polu gospodarowania środkami publicznymi, w kontekście podjętego zagadnienia badawczego, pozwala na wyciągnięcie kilku, jak sądzę, istotnych wniosków:

1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako państwowa instytucja organizacyjna realizująca zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, stanowi współcześnie jedną z najważniejszych instytucji polskiego systemu zabezpieczenia społecznego milionów obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Od chwili powołania jest jedną z najnowocześniejszych, innowacyjnych i najlepiej zorganizowanych tego typu instytucji na świecie.
2. Przeprowadzona w 1998 roku reforma ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza emerytalno-rentowych i zdrowotnych, w ramach której rozdzielono jednolite dotychczas ubezpieczenia społeczne na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, stanowiła jedną z największych reform systemu zabezpieczenia społecznego, oznaczała jednocześnie przyznanie nowych i szerokich kompetencji ZUS.

⁵¹ Wynagrodzenia na 2022 rok wyniosły 3,3 mld zł i stanowiły aż 54,1% kosztów ogółem Zakładu.

3. Współcześnie, bez tak wykwalifikowanej i zorganizowanej instytucji finansowej nie sposób sobie wyobrazić sprawnego funkcjonowania i administrowania sektorem ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych i świadczeń z obszaru prawa pracy. Słuszne wydaje się również stanowisko, że zakres zadań realizowanych przez ZUS, wynikających z odpowiednich aktów prawnych dalece wykracza poza obszar, który został określony ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy.
4. Zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią kluczowy element zapewniania bezpieczeństwa finansowego państwa, jak i w szczególności jego obywateli (klientów).
5. Zakres wykonywanych zadań, skala obciążenia i ich zróżnicowanie, które są dodatkowo zmienne w czasie, wymagają wysoce wyspecjalizowanej kadry pracowniczej, jak i współczesnych narzędzi i instrumentów teleinformatycznych. Jak wykazano, Zakład posiada wszystkie wyżej wymienione elementy tej infrastruktury i może zostać zaliczony do sektora jednostek innowacyjnych.
6. Sama obecność ZUS w systemie finansowym państwa to nie wszystko. Jednostka ta wyznacza również swoje cele i plany na przyszłość zawarte w Strategii misji Zakładu. Przykładem może być projektowana wspólna platforma wymiany danych w ramach e-administracji. Nadto, wskazane i opracowane programy będzie uzupełniać budowana w Zakładzie Platforma Zarządzania Cyberbezpieczeństwem, dzięki której dalszemu wzmocnieniu podlegać będzie bezpieczeństwo danych dotyczących około 26 mln klientów ZUS.

Bibliografia

Literatura

1. Botterman M., Millard J., Horlings E., Van Oranje C., Van Deelen M., Pedersen K., *Value for citizens: a vision of public governance in 2020, a report for the European Commission*, Rotterdam 2008.
2. Kowalski K., Kołek A., Sobolewski O., *Kontrola płatnika składek. Zwiększające się kompetencje ZUS*, „Dodatek Dziennika Gazety Prawnej” sierpień 2021, Wydanie 1.
3. Krynicka H., *Rozwój e-usług publicznych w Polsce*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2005, nr 1, s. 89-98.
4. Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2007.
5. Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.
6. Ofiarski Z., *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006.
7. Pomykalski A., *Zarządzanie innowacjami*, Warszawa 2001.
8. Szpor G., *Struktura społecznych ubezpieczeń społecznych*, [w:] *System Ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2004.

9. Sowiński T., *Prawo finansowe finansów publicznych*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2014.
10. Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1933 r., nr 51, poz. 396).
2. Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu komitetu pracy i płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. z 1960 r., poz. 119).
3. Uchwała Rady Państwa z dnia 17 września 1987 r. (M.P. z 1987 r., nr 29, poz. 226).
4. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 583 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1255).
7. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407).
8. Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2020 r., poz. 321 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374).
11. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568).
12. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2021 r., poz. 737 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875).
14. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1072 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz.U. z 2021 r., poz. 839).
16. Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1639).
17. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 2255).
19. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 159).

20. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2021 r., poz. 432).
21. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1006) oraz
22. Rozporządzenie z dnia 24 października 1934 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1934 r., nr 95, poz. 855).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 152).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. z 2021 r., poz. 1092).

Źródła internetowe

1. file:///C:/AKADEMIA/PUBLIKACJE/ZUS%20W%20SYSTEMIE%20FINANSOWYM%20PA%C5%83STWA/PF_ZUS_2022_z%20tabel%C4%85.pdf.
2. https://bip.zus.pl/documents/493361/494158/PF_ZUS_2022_z+tabel%C4%85.pdf/b599121d-b827-7c26-570b-a1552e246dc1?t=1634047460621.
3. https://pl.asseco.com/files/public/uploads/case_study/Asseco_Case_Study_KSI_ZUS.pdf.
4. <https://pl.asseco.com/o-asseco/podstawowe-dane/>.
5. <https://polskabezgotowkowa.pl/#wybierz-agenta>.
6. https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia_ZUS_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f?t=1617034461475.
7. http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/final_report_web.pdf.
8. https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2022-2026.pdf/2ae62e7e-adc2-21f8-dd55-bc69a6cd437d#xd_co_f=MmQxOTRkOWY3MjAxNDIwZjc4MzE2MTEwNjEzNjQ2OTg=~-.
9. <https://www.zus.pl/documents/10182/167561/ZUS+w+liczbach>.
10. <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/akty-prawne/statut-zus>.
11. <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/historia-zus/poczet-prezesow-zus>.
12. <https://www.zus.pl/o-zus/wspolpraca-miedzynarodowa-zus/umowy-miedzynarodowe-o-zabezpieczeniu-spoecznym>.

The Social Insurance Institution as an innovative unit of the public finance sector

Abstract

The aim of the article is to show how important a role the Social Insurance Institution plays in the financial system of the Republic of Poland in relation to the general financial security of the state.

The starting point, however, is to locate this public law institution in the structure of public finance administration and to present its administrative structure.

The tasks of the Department as part of its statutory obligations, including in the field of social provision, as well as various methods of assistance, which are a response to the contemporary problems of economic entrepreneurship caused by the COVID-19 pandemic, have been widely discussed.

An attempt was also made to systematize the area of computerization of the Social Insurance Institution, including its evaluation in terms of functionality and facilitating access to services for the social side.

The Department's finances were also subjected to a detailed assessment in terms of sources of revenue and current operating costs.

Keywords: law, financial law, public finance, public funds, financial plan, financial security, public finance sector units, teleinformatization of the Social Insurance Institution