

Szymon Kasprowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: szymon_kasprowski@poczta.onet.pl

JEDNOLITY PLIK KONTROLNY W SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – MOŻLIWOŚCI ZASTOSOWANIA I POTENCJALNE KORZYŚCI

STANDARD AUDIT FILE IN SOCIAL INSURANCE SYSTEM – POSSIBILITIES OF APPLICATION AND POTENTIAL BENEFITS

DOI: 10.15611/pn.2017.479.07

JEL Classification: G20, G22, H55

Streszczenie: Opracowanie przedstawia zagadnienia związane z możliwością zastosowania w polskim systemie ubezpieczeń społecznych opracowanej przez OECD koncepcji polegającej na przekazywaniu uporządkowanych danych elektronicznych pochodzących z systemu księgowości organom administracji publicznej. W Polsce rozwiązanie to – w odniesieniu do administracji skarbowej – wprowadzone zostało w 2016 r. pod nazwą jednolitego pliku kontrolnego (JPK). Poruszane w opracowaniu kwestie przedstawiają zadania płatników składek z zakresu ubezpieczeń społecznych, czynności kontrolne realizowane przez ZUS oraz założenia JPK. Najważniejsze wnioski sprowadzają się do stwierdzenia, iż wprowadzenie w obszarze ubezpieczeń społecznych rozwiązania polegającego na przekazywaniu elektronicznych danych pozwoliłoby usprawnić przeprowadzane kontrole i poprawić ich wynikowość, co byłoby korzystne zarówno dla organu kontrolującego, jak i podmiotów kontrolowanych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, kontrola ZUS, JPK.

Summary: This essay presents issues associated with the application of idea, developed by OECD, which consists of structured electronic data transmission from accounting systems to public authorities. Such a solution, with respect to Tax Administration, was introduced in Poland in year 2016 under the name of Unified Control File (UCF). Problems raised in current study present payers' duties in the scope of social insurance, inspection activities realized by Social Insurance Institution and assumptions of UCF. Key conclusions come down to a statement, that the introduction of a solution based on electronic data transmission in the field of social insurances could improve inspections and their results significantly, which could be beneficial for both, inspection authority and inspection subjects.

Keywords: social insurance, SII inspection, standard audit file.

1. Wstęp

Postępująca od lat 90. ubiegłego wieku dynamiczna elektronizacja życia spowodowała, iż tradycyjne papierowe formy dokumentacji w znacznej mierze zostały zastąpione wersją elektroniczną. W obrocie gospodarczym dotyczy to zarówno urzędzeń służących do ewidencji rachunkowej, jak również dokumentów stanowiących dowody księgowo. Takie rozwiązania posiadają wiele zalet, wśród których można wymienić m.in. możliwość przesyłania informacji, raportów i sprawozdań w bardzo krótkim czasie. Pozwala to na szybki dostęp do informacji stanowiących podstawę podejmowania decyzji zarządczych. Zalety cyfrowej wymiany dokumentów zostały również dostrzeżone po stronie organów administracji publicznej. Podjęte w tym zakresie prace doprowadziły do wdrażania przez niektóre kraje opracowanej przez OECD koncepcji Standard Audit File, którą w Polsce nazwano jednolitym plikiem kontrolnym (JPK).

Celem opracowania jest wskazanie możliwości wykorzystania JPK w kontekście usprawnienia funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Autor zamierza wykazać, iż wprowadzenie tego typu rozwiązania dałoby pozytywne rezultaty w odniesieniu do zadań ciężących na płatnikach składek dotyczących obliczania należności składkowych, oraz wskazać korzyści, jakie mogłyby się pojawić po stronie ZUS w obszarze kontrolowania płatników składek. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu i obowiązujących na dzień 1 stycznia 2017 r. aktów prawnych, metodę badania wewnętrznych dokumentów ZUS oraz miary statystyczne, umożliwiające zbadanie skali i struktury podejmowanych przez ZUS kontroli.

2. Obowiązki płatników składek w ramach systemu ubezpieczeń społecznych

W ramach systemu ubezpieczeń społecznych płatnicy składek mają do wykonania szereg zadań związanych z ich znaczącym miejscem w strukturze ubezpieczeń społecznych. Wprowadzone wraz z reformą w 1999 r. pojęcie „płatnik składek” oznacza podmiot pozostający z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie jej ubezpieczeniami. Ponadto służy podkreśleniu rangi podstawowego obowiązku – opłacania składek, co w dużej mierze przesądza o funkcjonowaniu systemu zgodnie z jego celami [Bińczycka-Majewska 2013, s. 81]. Jednakże o ile można powiedzieć, iż wpłata należności to główny cel z punktu widzenia działania systemu, o tyle zadań, do których wykonania jest zobowiązany płatnik w kontekście ubezpieczeń społecznych, jest znacznie więcej.

Obowiązki, jakie ustawodawca przewidział dla płatników składek, ogólnie można podzielić na czynności związane ze zgłaszaniem odpowiednich informacji do systemu ubezpieczeń, obliczaniem i rozliczaniem należnych składek oraz ustala-

niem uprawnień do świadczeń krótkoterminowych¹ [Spor (red.) 2016, s. 77]. Precyzując, w ramach pierwszej grupy należy wymienić przede wszystkim dokonywanie zgłoszeń do ubezpieczeń podmiotu, który wchodzi w relację powodującą obowiązek ubezpieczeń, jak również osoby, która uzyskuje tytuł do ubezpieczeń [Ustawa z 13 października 1998; dalej: ustawa systemowa]. Zaliczymy tu także wystawianie dla potrzeb ubezpieczeń różnego rodzaju zaświadczeń określających wysokość wynagrodzeń, stanowiących podstawę naliczenia świadczeń przez ZUS [Ustawa z 25 czerwca 1999, Ustawa z 17 grudnia 1998]. Ponadto należy również wskazać na przekazywanie informacji mających wpływ na wysokość stopy procentowej na ubezpieczenie wypadkowe [Ustawa z 30 października 2002].

Obliczanie należnych składek obejmuje czynności związane z ustaleniem podstawy wymiaru składek oraz naliczenie kwot składek na poszczególne ubezpieczenia. Naliczenie wykonywane jest indywidualnie dla każdej osoby i obejmuje także wskazanie części składek finansowanych przez samego ubezpieczonego w zależności od posiadanego tytułu.

Dokonywanie rozliczeń w zakresie należności z tytułu składek ubezpieczeniowych odbywa się w cyklach miesięcznych [Rozporządzenie z 18 kwietnia 2008]. Zgodnie z ustawą systemową czynności w tym zakresie polegają na przekazaniu do ZUS według określonego wzoru raportów rozliczeniowych dla poszczególnych ubezpieczonych, zbiorczego podsumowania należności w postaci deklaracji rozliczeniowej oraz dokonania wpłaty [Borkowska 1999, s. 29-32].

Obowiązek ustalania uprawnień do świadczeń krótkoterminowych nie obejmuje wszystkich płatników składek. Zadanie to wykonują podmioty, które zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego więcej niż 20 osób [Ustawa z 25 czerwca 1999]. Czynności w tym zakresie obejmują, oprócz stwierdzenia prawa do świadczeń, również obliczenie jego wysokości oraz wypłatę. Wypłacone świadczenia pomniejszają kwotę należności z tytułu składek, a za wykonane zadania płatnikowi przysługuje symboliczne wynagrodzenie, obliczane jako procent kwoty świadczeń [Wantoch-Rekowski (red.) 2015, s. 26-27].

Dokumenty ubezpieczeniowe płatnicy składek zobowiązani są przekazywać w formie dokumentu elektronicznego. Realizacja tego obowiązku odbywa się poprzez program informatyczny „Płatnik” lub „ePłatnik”, który umożliwia poufną i wiarygodną wymianę danych pomiędzy płatnikami i ZUS². Przetwarzanie przekazanych informacji następuje w Kompleksowym Systemie Informatycznym (KSI) [Ziółkowska 2014, s. 315-316]. Zaznaczenia wymaga, iż w większości przypadków

¹ Jako świadczenia krótkoterminowe należy rozumieć świadczenia wynikające z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego w postaci: zasiłku chorobowego, opiekuńczego, macierzyńskiego i świadczenia rehabilitacyjnego. Omawiając obowiązki płatników, należy również wskazać na zadanie wykonywane w zakresie naliczania składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

² Dokumentacja w formie papierowej może zostać przekazana do ZUS przez płatników składek, którzy rozliczają składki za nie więcej niż 5 osób, lub w uzasadnionym przypadku.

przekazanie dokumentacji poprzedzone jest transferem danych do „Płatnika” z oddzielnie prowadzonych systemów księgowych lub kadrowo-płacowych.

3. Charakterystyka czynności kontrolnych ZUS wobec płatników składek

Ustawodawca, w związku z powierzeniem płatnikom składek wykonywania szeregu zadań, przewidział odpowiednie działania kontrolne, do których został uprawniony ZUS. Celem kontroli jest ocena wywiązywania się płatników składek z obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych i innych zadań zleconych, z uwzględnieniem przepisów Unii Europejskiej w zakresie koordynacji systemów ubezpieczeń [ZUS 2013b, s. 2]. Czynności prowadzone są przez inspektorów kontroli Zakładu, których Prezes ZUS powołuje po spełnieniu określonych wymagań ustawowych. Zarządzenia kontroli dokonuje Główny Inspektor Kontroli ZUS (GIK) lub upoważnieni przez niego inspektorzy, poprzez wydanie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli [Rozporządzenie z 30 grudnia 1998].

Uprawnienia kontrolne obejmują przede wszystkim możliwość badania wszelkich ksiąg, dokumentów finansowo-księgowych i osobowych oraz innych nośników informacji związanych z zakresem kontroli. Ponadto inspektorzy mogą zabezpieczać zebrane dowody, żądać udzielenia informacji, legitymować osoby oraz przesłuchiwać [Wantoch-Rekowski 2005, s. 138-139]. Zgodnie z ustawą systemową płatnicy zobowiązani zostali do zapewnienia niezbędnych warunków do przeprowadzenia kontroli, udostępniania dokumentów, sporządzania i wydania kopii dokumentów związanych z zakresem kontroli i określonych przez inspektora, udzielania wyjaśnień kontrolującemu oraz przedstawienia tłumaczenia kontrolowanej dokumentacji sporządzonej w języku obcym. Kontrola kończy się sporządzeniem protokołu, który zawiera opis ustaleń oraz wskazanie dowodów stwierdzonych nieprawidłowości. Utrudnianie lub udaremnianie kontroli jest wykroczeniem karanym karą grzywny. Należy zaznaczyć, iż kontrole płatników będących przedsiębiorcami podlegają pewnym ograniczeniom, co ma na celu zmniejszenie stopnia ich uciążliwości³.

Podjęmowane przez ZUS kontrole polegają na ustaleniu stanu faktycznego na podstawie dokumentacji źródłowej płatnika składek i porównaniu z dokumentacją przekazaną do ZUS oraz przepisami prawa. W ramach wykonywanych czynności

³ Przedsiębiorcy muszą zostać zawiadomieni o kontroli, a jej wszczęcie nie może nastąpić co do zasady wcześniej niż przed upływem 7. dnia i nie później niż do 30. dnia od takiego zawiadomienia. Czas trwania kontroli przedsiębiorcy jest zależny od jego wielkości, która wyznaczana jest przez liczbę zatrudnionych oraz wielkość obrotów, i wynosi od 12 do 48 dni roboczych. Ponadto w przypadku braku zgody przedsiębiorcy nie mogą być prowadzone jednocześnie kontrole dwóch organów, a gdy kontrola w sposób istotny mogłaby zakłócić funkcjonowanie firmy, organ kontroli musi odpowiednio uzasadnić jej przeprowadzenie. W określonych sytuacjach przedsiębiorcy przysługuje również prawo do złożenia sprzeciwu wobec wykonywania kontroli [Ustawa z 4 lipca 2004].

kontrolujący wykorzystują przeznaczoną do tego celu aplikację, w której są zawarte informacje z KSI [ZUS 2013a, s. 16-17].

Wewnętrzne uregulowania ZUS wskazują, iż analizy kontrolne opierają się na dokumentach w formie papierowej. W zakresie prawidłowości obliczania należności z tytułu składek porównuje się w pierwszej kolejności wydruki zapisów na kontach syntetycznych i analitycznych mających związek z zakresem kontroli, które typowane są na podstawie analizy planu kont. W uzasadnionych przypadkach dokonywane jest również sprawdzenie dokumentów stanowiących podstawę dokonania zapisów na kontach, jak również informacje przekazywane dla celów podatku dochodowego od osób fizycznych organom skarbowym. Jeżeli podmiot nie jest zobowiązany do prowadzenia ksiąg rachunkowych, badaniu podlegają odpowiednie pozycje podatkowej księgi przychodów i rozchodów wraz listami wypłat wynagrodzeń. W innych niż wymienione sytuacjach kontrola odbywa się na podstawie list wypłat wynagrodzeń lub kart wynagrodzeń [ZUS 2013a, s. 7-8].

Weryfikacja wykonania pozostałych obowiązków przez płatników w zakresie ubezpieczeń społecznych odbywa się natomiast m.in. w oparciu o [ZUS 2013a, s. 18]:

- dokumenty związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, umowy cywilnoprawne, uchwały zarządu – w zakresie dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń;
- dokumenty potwierdzające prawo do świadczeń, określające wynagrodzenie, na podstawie którego ustalono kwotę świadczeń – w zakresie ustalania prawa do świadczeń krótkoterminowych;
- rejestry wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe oraz przekazane wnioski – w zakresie opracowywania wniosków o świadczenia;
- rejestry wystawionych zaświadczeń oraz dokumenty, na podstawie których zostały sporządzone zaświadczenia – w zakresie zgłaszania danych dla celów ubezpieczeń.

Ponadto należy zaznaczyć, iż ustalone nieprawidłowości dokumentowane są w postaci kopii dokumentów. W praktyce sprowadza się to do włączania do akt kontroli przekazywanych przez płatnika składek uwierzytelnionych kserokopii lub wydruków [ZUS 2013a, s. 17].

4. Ocena możliwości wykorzystania jednolitego pliku kontrolnego w ramach systemu ubezpieczeń w Polsce

Rozwój elektronicznego środowiska biznesowego pozostał nie bez znaczenia dla wdrażania nowoczesnych form komunikacji podmiotów gospodarczych z administracją publiczną. W szczególności konieczność zmian dostrzeżono po stronie administracji skarbowej, która powinna chronić systemy podatkowe oraz zapewniać warunki uczciwej konkurencji. W 2005 r. zagadnieniem cyfryzacji zainteresowała się OECD, która jako pierwsza zaproponowała uporządkowanie zasad wymiany informacji podatkowych pomiędzy przedsiębiorcami a administracją skarbową.

Opracowana w tym zakresie koncepcja została nazwana *Standard Audit File-Tax* (SAF-T) i oznaczała wprowadzenie do użytku pliku zawierającego dane pochodzące z informatycznych systemów podmiotu gospodarczego [NIK 2016, s. 44].

Wdrożenie rozwiązania przez niektóre kraje członkowskie pozwoliło na prowadzenie dalszych prac rozwojowych nad koncepcją międzynarodowego standardu oprogramowania. Podjęte działania były zgodne z założonym celem usprawniania realizacji zadań podatków i przestrzegania przepisów podatkowych, poprzez pomoc organom skarbowym w podnoszeniu efektywności, skuteczności i rzetelności działania systemu podatkowego oraz redukcji kosztów przestrzegania przepisów [OECD 2010a, s. 3].

Wynikiem prac było powstanie w 2010 r. poprawionej wersji SAF-T, którą można zdefiniować jako plik, na który składa się zbiór danych utworzonych na podstawie zapisów dokonanych w informatycznych systemach księgowości, zawierający wiarygodne informacje o operacjach gospodarczych, w tym dotyczących środków trwałych i zapasów, za wybrany okres [OECD 2010b, s. 7]. Użyteczność pliku wynika z zastosowanego formatu *Extensible Markup Language* (XML)⁴, który umożliwia łatwe przetwarzanie. Jednakże OECD wskazuje również na dynamiczny rozwój innego standardu przedstawiania danych, jakim jest *Extensible Business Reporting Language* (XBRL)⁵ [OECD 2010b, s. 10]. Doświadczenia związane z opracowaniem SAF-T posłużyły do stworzenia w 2010 r. standardu dla zbioru danych dotyczących wyłącznie wynagrodzeń pod nazwą *Standard Audit File-Payroll* (SAF-P). Uzasadnieniem dla rozdzielenia tych dwóch plików jest fakt, iż w wielu firmach system płac działa niezależnie od systemu rachunkowości [OECD 2010c, s. 7].

W Polsce w 2016 r. wprowadzone zostały rozwiązania w zakresie SAF-T na potrzeby służb skarbowych pod nazwą jednolity plik kontrolny (JPK). Zgodnie z wprowadzonymi w tym zakresie przepisami organ podatkowy, w przypadku gdy księgi podatkowe są prowadzone przy użyciu programów komputerowych, może żądać przekazania całości lub części ksiąg oraz dowodów księgowych w postaci elektronicznej, odpowiadającej odpowiedniej strukturze logicznej, która możliwa jest do wytworzenia z programów informatycznych używanych powszechnie przez przedsiębiorców i zapewnia automatyczną analizę danych⁶ [Ustawa z 29 sierpnia 1997]. Dotychczas opublikowano schematy siedmiu struktur, które obejmują najważniej-

⁴ Uniwersalny język znaczników przeznaczony do reprezentowania różnych danych w strukturalizowany sposób. Jest niezależny od platformy, co umożliwia łatwą wymianę dokumentów pomiędzy heterogenicznymi (różnymi) systemami i znacząco przyczyniło się do popularności tego języka.

⁵ Standard oparty na technologii XML, którego głównym celem jest interaktywny opis informacji finansowych dla publicznych oraz prywatnych przedsiębiorstw i innych organizacji.

⁶ W pierwszej kolejności obowiązkiem zostały objęte podmioty, które według ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zostałyby sklasyfikowane jako duży przedsiębiorca. Pozostałe podmioty będą zobowiązane do przekazywania pliku od 1 lipca 2018 r. Należy również wskazać, iż struktura dotycząca podatku VAT musi być przekazywana od 1 stycznia 2017 r. przez wszystkich podatników, z wyjątkiem mikroprzedsiębiorców, którzy będą zobowiązani od 1 stycznia 2018 r.

sze księgi podatkowe i dowody księgowe: księgi rachunkowe (JPK_KR), wyciągi bankowe (JPK_WB), magazyn (JPK_MAG), ewidencja zakupu i sprzedaży VAT (JPK_VAT), faktura VAT (JPK_FA), podatkowa księga przychodów i rozchodów (JPK_PKPIR), ewidencja przychodów (JPK_EWP) [MF 2017].

Rozpatrując wykorzystanie JPK w systemie ubezpieczeń społecznych, należy wskazać na użyteczność dla tego celu JPK_KR i JPK_PKPIR. Wymienione struktury zawierają niezbędne dane, które stanowią podstawę sporządzenia dokumentacji rozliczeniowej do ZUS. Znajdują się tu informacje w zakresie kosztów wszelkiego rodzaju wynagrodzeń i ich pochodnych, świadczeń na rzecz pracowników oraz stanu rozliczeń z tytułu wynagrodzeń czy też podatków i opłat. Dlatego możliwe jest wykorzystanie wskazanych struktur w zakresie weryfikacji prawidłowości obliczania i rozliczania składek na ubezpieczenia. Jednakże po stronie ZUS wymagałoby to dostosowania istniejących lub stworzenia nowych aplikacji, które w odpowiedni sposób analizowałyby uporządkowane dane pochodzące z systemu księgowego w powiązaniu z danymi zapisanymi w KSI.

5. Korzyści wynikające z zastosowania jednolitego pliku kontrolnego w systemie ubezpieczeń społecznych

Zastosowanie wprowadzonego w Polsce dla potrzeb skarbowości JPK może przynieść określone pozytywne skutki także w systemie ubezpieczeń społecznych. Wykorzystanie JPK daje możliwość obniżenia kosztów działalności podmiotów gospodarczych w zakresie zgodności z regulacjami prawnymi w dziedzinie ubezpieczeń oraz usprawnienia zadań ZUS w obszarze wykonywanych czynności kontrolnych.

Koszty podmiotów w zakresie zgodności działania z przepisami prawa mają inną wagę dla dużych międzynarodowych firm, a inną dla małych i średnich (MSP). W sektorze MSP koszty te będą bardziej widoczne, gdyż powodują konieczność angażowania dodatkowych środków w celu okresowych weryfikacji przez zewnętrznych audytorów lub konsultantów. Zastosowanie JPK w celu sprawdzenia prawidłowości obliczania składek na ubezpieczenia społeczne skutecznie usprawni prowadzenie wewnętrznych audytów, co pozwoli zmniejszyć koszty działalności. Ponadto zwiększy się poczucie pewności, iż podmiot wywiązał się z nałożonych obowiązków w sposób właściwy.

Usprawnienie czynności kontrolnych ZUS będzie wynikało z możliwości zastąpienia dotychczas prowadzonej weryfikacji dokumentacji papierowej w postaci m.in. wydruków zapisów na kontach księgowych, automatyczną analizą danych przekazywanych w formie elektronicznej. Wynikające z tego potencjalne korzyści można rozpatrywać co najmniej w obszarze:

- obniżenia kosztów działalności ZUS,
- poprawy wyników kontroli prowadzonych przez ZUS,
- utworzenia płaszczyzny do współpracy pomiędzy ZUS i organami skarbowymi.

Mniejsze koszty jednostkowe kontroli będą wynikać przede wszystkim z redukcji czasu analizy dokumentacji źródłowej. Badanie dokumentów w tradycyjnej formie jest procesem czasochłonnym, gdyż wiąże się m.in. z koniecznością wprowadzenia danych, które z nich wynikają, celem dokonania odpowiednich sprawdzeń. Zautomatyzowanie tego procesu będzie skutkowało skróceniem czasu kontroli, co pozwoli na wykonanie większej liczby kontroli w tym samym czasie, przy czym zmniejszy odczucie jej uciążliwości. Ponadto brak konieczności przedkładania dokumentacji w tradycyjnej formie to brak kosztów jej wytworzenia po stronie płatnika, jak również późniejszego archiwizowania po stronie ZUS.

Przekazywanie uporządkowanych danych w formie elektronicznej daje ponadto możliwość prowadzenia kontroli, w całości lub części, zdalnie, bez konieczności wizyty u płatnika składek. Dzięki temu możliwe jest obniżanie kosztów związanych z podróżą do miejsc udostępniania dokumentacji, które występują przy badaniu jej w papierowej formie. Dodatkowo możliwe jest ujednoczenie procedur kontrolnych, co będzie sprzyjało efektywnemu zarządzaniu zespołami wykonującymi kontrole.

Poprawa wyników kontroli będzie wynikała z możliwości wykonywania znacznie szerszych analiz uporządkowanych danych z dłuższych szeregów czasowych z wykorzystaniem technik komputerowych. Ponadto skrócenie czasu porównania danych z dokumentacji źródłowej płatnika składek z danymi w KSI będzie skutkować możliwością przeprowadzenia dodatkowych analiz.

Rozważając korzyści z wykorzystania w działaniach kontrolnych ZUS rozwiązań opartych na JPK, należy również stwierdzić, iż będzie to bardziej efektywne niż stosowanie innego rodzaju technik elektronicznych. Wskazują na to doświadczenia organów skarbowych, które dotychczas stosowane sposoby analizy ksiąg podatkowych na podstawie danych niepodlegających standaryzacji oceniły jako częściowo spełniające oczekiwania. Powodem było przekazywanie przez kontrolowanych danych w formatach nienadających się do analizy, co skutkowało brakiem możliwości zautomatyzowania wykonywanych czynności, a przez to uniemożliwiało zmniejszenie czaso- i pracochłonności [Prezes RM 2015, s. 93].

Rozpatrując skalę potencjalnych korzyści z zastosowania JPK, użyteczne będzie dokonanie odniesienia do liczby kontroli przeprowadzanych przez ZUS. Dane w tym zakresie zostały zawarte w tabeli 1.

W ostatnich latach analizowanego okresu przeprowadzano ok. 80 tys. kontroli rocznie, w związku z czym można założyć, iż zastosowanie JPK usprawniłoby wykonanie czynności kontrolnych wobec takiej liczby płatników. Należy również zauważyć, iż w badanym okresie średnio ok. jedna trzecia kontroli (23,5 tys.) to takie, w których nie zostały stwierdzone żadne nieprawidłowości. Występuje duże prawdopodobieństwo, że znaczna część z nich, gdyby wykorzystać JPK, mogłaby zostać przeprowadzona zdalnie, bez konieczności przedkładania tradycyjnej dokumentacji i nie stanowiąc obciążenia dla płatnika związanego chociażby z koniecznością zapewnienia warunków dla przeprowadzenia kontroli.

Tabela 1. Liczba kontroli płatników składek przeprowadzonych przez ZUS w latach 2005-2015

| Rok | Liczba kontroli | Liczba kontroli okresowych | Liczba kontroli doraźnych | Liczba kontroli wynikowych* (% udział w stosunku do ogółem) | Liczba kontroli z wynikiem finansowym** (% udział w stosunku do ogółem) |
|------|-----------------|----------------------------|---------------------------|---|---|
| 2005 | 60 456 | 44 823 | 15 633 | 38 806 (64,19%) | 20 150 (33,33%) |
| 2006 | 60 510 | 46 304 | 14 206 | 41 269 (68,20%) | 25 707 (42,48%) |
| 2007 | 65 617 | 53 511 | 12 106 | 45 616 (69,52%) | 31 920 (48,65%) |
| 2008 | 64 645 | 54 853 | 9792 | 44 205 (68,38%) | 32 658 (50,52%) |
| 2009 | 66 405 | 59 552 | 6853 | 44 025 (66,30%) | 34 249 (51,58%) |
| 2010 | 66 047 | 60 527 | 5520 | 43 209 (65,42%) | 34 227 (51,82%) |
| 2011 | 67 481 | 63 173 | 4308 | 45 188 (66,96%) | 38 924 (57,68%) |
| 2012 | 72 142 | 68 464 | 3678 | 48 924 (67,82%) | 43 592 (60,43%) |
| 2013 | 78 069 | 72 405 | 5664 | 51 858 (66,43%) | 44 659 (57,20%) |
| 2014 | 81 000 | 74 655 | 6345 | 51 589 (63,69%) | 43 632 (53,87%) |
| 2015 | 81 202 | 75 604 | 5598 | 50 444 (62,12%) | 43 048 (53,01%) |

* Kontrola wynikowa – ustalenia dotyczyły nieprawidłowości, które nie skutkowały zmianami w składkach naliczonych przez płatnika; ** Kontrola z wynikiem finansowym – ustalenia dotyczyły nieprawidłowości, które skutkowały zmianami w składkach naliczonych przez płatnika.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za lata 2005-2015 [ZUS 2006-2016].

Prezentowane dane dotyczące lat 2005-2015 wskazują na wzrastającą z roku na rok liczbę przeprowadzonych przez ZUS kontroli. Jednakże wzrost liczby kontroli nie przekładał się na wzrost wynikowości kontroli. Udział kontroli, w których zostały wykryte nieprawidłowości, wykazywał tendencję spadkową i w 2015 r. wyniósł 62%, podczas gdy we wcześniejszych latach był o ok. 5 pp. wyższy. Inaczej kształtowała się liczba kontroli, w których ustalone nieprawidłowości skutkowały zmianami w naliczeniu składek przez płatnika (kontrole z wynikiem finansowym). W latach 2005-2012 liczba tego typu kontroli wzrosła z 33% do ponad 60% ogólnej liczby kontroli. Jednakże od 2013 r. zarysowała się zauważalna tendencja spadkowa i wartość tego wskaźnika wyniosła na koniec analizowanego okresu nieco ponad 53%.

Spadek w ostatnich latach udziału kontroli, w których zostały ustalone nieprawidłowości, może z jednej strony wskazywać na lepszą realizację obowiązków przez płatników składek. Z drugiej jednak strony powinien stanowić podstawę podejmowania działań mających na celu wdrażanie rozwiązań mogących wpłynąć na wzrost wykrywanych nieprawidłowości w wyniku kontroli. Jednym z nich byłoby wykorzystanie w czynnościach kontrolnych JPK.

Wykorzystanie uporządkowanych danych w ramach JPK w systemie ubezpieczeń społecznych stanie się również płaszczyzną do wymiany informacji i koordynacji działań kontrolnych ZUS i organów skarbowych. Jako argument dla podejmowania współpracy tych organów należy wskazać, iż można je zaliczyć do grupy podmiotów administracji danin publicznych, których wspólne, skoordynowane działanie pozwala na efektywniejszą realizację nałożonych na nie zadań. Ponadto prawie 80% ubezpieczonych to pracownicy i zleceniobiorcy, dla których podstawę naliczenia składek stanowi przychód w rozumieniu podatku dochodowego od osób fizycznych [ZUS 2017].

6. Zakończenie

Kontrole ZUS wykonywane są obecnie w oparciu o papierową dokumentację źródłową, która w większości przypadków jest wydrukiem z elektronicznych systemów ewidencyjnych wykorzystywanych przez płatników składek. Stosowane rozwiązania w zakresie księgowości bywają na tyle złożone, iż procedury weryfikacji oparte na analizie dokumentacji w tradycyjnej formie wydają się nieodpowiednie w stosunku do systemów zawierających dane elektroniczne. Ponadto badanie dokumentacji w formie papierowej uniemożliwia wprowadzenie jakichkolwiek mechanizmów automatyzacji wykonywanych analiz. Konieczność wytworzenia dokumentacji celem przedłożenia do kontroli wiąże się również z powstaniem kosztów, do których należy zaliczyć zużycie materiałów eksploatacyjnych, jak również część wynagrodzenia osób, które ją sporządza.

Wprowadzone w Polsce w obszarze administracji skarbowej rozwiązania w zakresie JPK mogą być również wdrożone w obszarze ubezpieczeń społecznych. Należy przy tym podkreślić, iż wykorzystanie już stosowanego rozwiązania nie wymaga żadnych działań dostosowawczych ze strony płatników składek. Odpowiednie działania związane z utworzeniem oprogramowania do analizy uporządkowanych danych zawartych w JPK powinno nastąpić po stronie ZUS. Wydaje się, iż w tym zakresie powinna zostać podjęta współpraca z organami skarbowymi w celu uwzględnienia dotychczasowych doświadczeń oraz tworzenia jednolitych standardów kontroli finansowej.

Potencjalne korzyści wynikające z wykorzystania JPK w obecnym kształcie w głównej mierze będą dotyczyły usprawnienia działań związanych z kontrolą płatników składek przez ZUS. Stwarza to potencjał do zmniejszania uciążliwości kontroli, jak również obniżania kosztów kontroli po stronie kontrolującego i kontrolowanych. Po stronie płatników będą również odczuwalne pozytywne skutki w kontekście realizowanych przez nich obowiązków, chociaż będą dotyczyły jedynie możliwości ułatwienia weryfikacji obliczania należnych składek. Zagadnieniem wartym dalszej analizy jest rozważanie wprowadzenie opracowanej przez OECD koncepcji SAF-P, która uwzględnia specyfikę programów kadrowo-płacowych.

Literatura

- Bińczycka-Majewska T., 2013, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś, w 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, ZUS-PSUS, Wrocław.
- Borkowska M., 1999, *Obowiązki pracodawcy jako płatnika składek w świetle systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych*, SIGMA, Skierniewice.
- MF, 2017, *Struktury JPK*, www.mf.gov.pl/kontrola-skarbowa/dzialalnosc/jednolity-plik-kontrolny (1.02.2017).
- NIK, 2016, *Zastosowanie narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce. Materiały z Konferencji*, www.nik.gov.pl (25.01.2017).
- OECD, 2010a, *Guidance and Specifications for Tax Compliance of Business and Accounting Software*, www.oecd.org/dataoecd/42/33/45045404.pdf (5.03.2016).
- OECD, 2010b, *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf (5.03.2016).
- OECD, 2010c, *Guidance for the Standard Audit File – Payroll Version 1.0*, www.oecd.org/dataoecd/42/36/45045611.pdf (5.03.2016).
- Prezes RM, 2015, *Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 3462, www.sejm.gov.pl (25.01.2017).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru zobowiązany jest ZUS, DzU nr 78, poz. 465 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek, DzU 1998, nr 164, poz. 1165 ze zm.
- Szpor G. (red.), 2016, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 2016, poz. 963 ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU 2016, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, DzU 2016, poz. 372 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, DzU 2015, poz. 613 ze zm.
- Ustawa z 4 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU 2016, poz. 829 ze zm.
- Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, DzU 2015, poz. 1242 ze zm.
- Wantoch-Rekowski J., 2005, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, TNOiK, Toruń.
- Wantoch-Rekowski J. (red.), 2015, *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, TNOiK, Toruń.
- Ziółkowska R., 2014, *Praktyczne aspekty zmian w obsłudze klienta*, [w:] Frieske K., Przychodaj E. (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, IPiSS, Warszawa.
- ZUS, 2006, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2005 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2007, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2006 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2008, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2007 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2009, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2008 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2010, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2009 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2011, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2010 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.

- ZUS, 2012, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2011 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2013a, *Ramowy program kontroli*, Warszawa.
- ZUS, 2013b, *Zasady przeprowadzania kontroli płatników składek*, Warszawa.
- ZUS, 2013, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2012 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2014, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2013 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2015, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2014 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2016, *Sprawozdanie z działalności ZUS za 2015 rok*, Warszawa, www.zus.pl/bip.
- ZUS, 2017, *Portal Statystyczny ZUS*, www.psz.zus.pl (25.01.2017).