



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jezierski

Warszawa, dnia maja 2011 r.

Pan
Marek Belka
Prezes
Narodowego Banku Polskiego

KBF-4100-14-01/2011
P/10/028

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Narodowy Bank Polski w zakresie bankowej obsługi budżetu państwa oraz gospodarki własnej NBP w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 kwietnia 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Narodowy Bank Polski bankowej obsługi budżetu państwa oraz gospodarkę własną Banku w 2010 r.

1. W okresie objętym kontrolą NBP prowadził bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z przepisami działu III rozdziału 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³, a po 1 stycznia 2011 r. z przepisami analogicznego rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r.⁴ Według stanu na rachunkach budżetu państwa w NBP na 21 marca 2011 r. dochody budżetu państwa w 2010 r. wyniosły 250.302,6 mln zł, wydatki 294.893,7 mln zł, a deficyt budżetowy 44.591,1 mln zł. Dane te były zgodne z danymi wykazanymi w ewidencji prowadzonej przez Ministra Finansów.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 245, poz. 1637.

W 2010 r. nie miało miejsca, zabronione na mocy art. 220 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵, finansowanie deficytu budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim.

NBP, zgodnie z art. 83 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, przyjmował lokaty złotowe i walutowe od Ministra Finansów. Lokaty złotowe były obsługiwane na podstawie umowy z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie lokowania środków pieniężnych Ministerstwa Finansów na rachunkach lokat terminowych w złotych w NBP. [...] ⁶

2. Wynik finansowy NBP w 2010 r. wyniósł 6.529,1 mln zł i był wyższy od planu po zmianach o 4.721,7 mln zł, tj. 261,2%. Różnica ta była w szczególności rezultatem wyższego niż planowano o 6.842,7 mln zł wyniku z operacji finansowych, na który złożyły się m.in. nieplanowana nadwyżka dodatknych zrealizowanych różnic kursowych i cenowych nad ujemnymi oraz przychody z rozwiązania rezerwy na ryzyko zmian kursu złotego do walut obcych. Niższy od planowanego o 2.247,1 mln zł był wynik z tytułu odsetek, dyskonta i premii, głównie w wyniku większej niż prognozowano skali operacji otwartego rynku.

W 2010 r., tak jak w latach poprzednich, rozbieżność między planowanym i zrealizowanym wynikiem finansowym wynikała z przyjmowania przez NBP na etapie konstruowania planu, założenia o stałości średnich kosztów zasobu walut obcych w NBP, kursów walutowych i stóp procentowych na poziomie z 30 września roku poprzedzającego rok, na który opracowywany jest plan finansowy. Konsekwencją takiego założenia był brak w planie przychodów i kosztów z różnic kursowych oraz zmiany stóp procentowych, choć zazwyczaj były to pozycje znaczące. W latach poprzednich NIK zwracała uwagę na występujące z tego tytułu rozbieżności między planem i wykonaniem. NBP nie zmienił zasad przyjmowania omawianych parametrów do planu, stojąc na stanowisku, że ich prognozowanie mogłoby stanowić niepożądaną informację dla uczestników rynku finansowego, co do przyszłych kierunków prowadzenia polityki pieniężnej.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim NBP przeznaczył 5% zysku za 2010 r. (326,5 mln zł) na zasilenie funduszu rezerwowego Banku. Pozostała część, tj. 6.202,6 mln zł, powinna zostać odprowadzona do budżetu państwa w ciągu 14 dni od zatwierdzenia sprawozdania finansowego przez Radę Ministrów (art. 69 ust. 4 ustawy o NBP). Wpłata z zysku za 2009 r. w wysokości 3.957,3 mln zł została przekazana do budżetu państwa w dniu 27 lipca 2010 r., tj. 6 dni po podjęciu przez Radę Ministrów stosownej uchwały.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Zakres wyłączenia jawności informacji: dane na temat lokat Ministra Finansów i jednostek budżetowych w NBP objęte tajemnicą bankową; podstawa prawna: art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.); organ dokonujący wyłączenia: NIK.

3. Zarząd NBP oszacował rezerwę na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego w stosunku do walut obcych na koniec 2010 r. [...] ⁷ Oszacowanie i rozwiązanie rezerwy zostało dokonane zgodnie z przepisami uchwały Nr 12/2010 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim ⁸. Uchwała ta zastąpiła poprzednio obowiązującą uchwałę RPP z 2006 r. ⁹ W nowej uchwale nastąpiło doprecyzowanie zasad oszacowania, tworzenia i rozwiązywania rezerwy, co było zbieżne z postulatami NIK, sformułowanymi po ubiegłorocznej kontroli gospodarki własnej Banku. Uchwała nałożyła na Zarząd Banku obowiązek pomniejszenia oszacowania rezerwy o przychody niezrealizowane z tytułu zmian kursu złotego do walut obcych, za czym, zdaniem NIK, już wcześniej przemawiał charakter tej pozycji. [...] ¹⁰
4. W 2010 r. koszty działania Banku wyniosły 976,8 mln zł i były niższe do założonych w planie finansowym o 142,2 mln zł, tj. o 12,7%. W stosunku do 2009 r. nastąpił spadek kosztów o 132,8 mln zł, tj. o 12,0%. Kontrolą objęto w szczególności koszty wynagrodzeń, koszty usług obcych, nakłady na informację, promocję i działalność edukacyjną.
- 4.1. Koszty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych ¹¹ w NBP w 2010 r. wynosiły 338,9 mln zł, tj. 97,8% wielkości przyjętej w planie finansowym. W porównaniu do 2009 r. nastąpił łączny wzrost kosztów o 8,6 mln zł, tj. o 2,6%. Był on wynikiem wzrostu średniej płacy w NBP o 3,7% do poziomu 7.693,50 zł. Przeciętne zatrudnienie w NBP w 2010 r. ukształtowało się na poziomie 3.666,3 etatów i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2009 r. o 103 etaty, tj. o 2,7%. Zmniejszenie zatrudnienia było skutkiem podjętych w latach poprzednich decyzji o restrukturyzacji oddziałów okręgowych i Centrali NBP, likwidacji zakładowej przychodni lekarskiej oraz Sekcji Utrzymania Czystości w Zakładzie Usług Gospodarczych.
- W 2010 r. wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 4,2 mln zł, tj. o 26,6% mniej niż przyjęto w planie. NBP sfinansował 867 umów zlecenia i umów o dzieło, w tym 34 umowy na kwotę 55,6 tys. zł zawarte z etatowymi pracownikami NBP. Badanie 9 wydatków na kwotę 27,5 tys. zł (tj. 49,5%), poniesionych na rzecz etatowych pracowników Banku, nie wykazało nieprawidłowości. Zawarcie umów było zasadne, a ich przedmiot wykraczał poza zakres obowiązków wynikających z umowy o pracę. Umowy zostały prawidłowo wykonane.
- 4.2. W ubiegłorocznej kontroli gospodarki własnej NBP NIK wnioskuje o zapewnienie zgodności wynagradzania kierownictwa NBP z przepisami ustawy z dnia 31 lipca 1981 r.

⁷ Zakres wyłączenia jawności informacji: dane dotyczące oszacowania ryzyka walutowego przez NBP; chronione przez NBP w związku z art. 55 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.); podstawa prawna: art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.); organ dokonujący wyłączenia: NIK.

⁸ Dz. Urz. NBP Nr 17, poz. 19.

⁹ Uchwała Nr 9/2006 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim (Dz. Urz. NBP Nr 13, poz. 16 ze zm.).

¹⁰ Zob. przypis 7.

¹¹ Bez rezerw na zobowiązania z tytułu nagród jubileuszowych, od odpraw emerytalnych i rentowych.

o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹². Zarząd NBP pozostawił dotychczasowe zasady wynagradzania Prezesa NBP i Wiceprezesa NBP, przewidujące pobieranie premii jako stałego składnika wynagrodzenia, nieprzewidzianego w przepisach ww. ustawie. Wydatki poniesione z tego tytułu wyniosły 460,1 tys. zł. NBP wystąpił do Szefa Kancelarii Prezydenta RP o doprecyzowanie w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹³, że składnikiem wynagrodzenia Prezesa NBP i Wiceprezesa NBP są także premie. Zgodnie z propozycją NBP rozwiązanie takie miałoby obowiązywać do czasu nowelizacji przepisów ustawowych. Pismo to pozostało jednak bez odpowiedzi.

- 4.3. W 2010 r. NBP poniósł koszty usług obcych w wysokości 155,8 mln zł, tj. 87,5 % planu. Badaniem objęto trzy umowy na kwotę 71,9 tys. zł. Ich zawarcie było uzasadnione potrzebami Banku i nastąpiło zgodnie z procedurami obowiązującymi w NBP. W umowach należycie zabezpieczono ich wykonanie poprzez określenie kar umownych na rzecz Banku w razie odstąpienia od umowy lub jej nieterminowego wykonania. W przypadku jednej umowy na kwotę 20 tys. zł osoba upoważniona do akceptacji wydatku dokonała tej czynności przed przeprowadzeniem kontroli sposobu wykonania usługi przez właściwego pracownika.
- 4.4. W 2010 r. NBP poniósł wydatki na działalność edukacyjną i wydawniczą w wysokości 24,3 mln zł. Kwota ta stanowiła 89,6% planu. W wyniku badania 6 projektów o łącznej wartości 2,1 mln zł nie stwierdzono przypadków wydatkowania środków na zadania wykraczające poza cele działania banku centralnego, określone w ustawie o Narodowym Banku Polskim. Zbadane wnioski, na podstawie których udzielono dofinansowań, zawierały elementy określone w regulaminie realizacji wniosków o dofinansowanie oraz weryfikacji sprawozdań finansowych i merytorycznych wpływających do Departamentu Edukacji i Wydawnictw, określonym przez Dyrektora tego Departamentu¹⁴. W 2010 r. została w pełni zakończona realizacja jednego ze zbadanych projektów. Został on rozliczony zgodnie z umową zawartą z beneficjentem.
- 4.5. Koszty działalności informacyjnej i promocyjnej w 2010 r. wyniosły 7,7 mln zł, tj. 83,1% limitu ustalonego w planie. W wyniku kontroli 5 wydatków na kwotę 95,6 tys. zł stwierdzono, że ich poniesienie było celowe, a realizacja zadań przebiegała w sposób zgodny z zawartymi umowami. Dwie z umów – o świadczenie usług związanych z redagowaniem serwisu internetowego w okresie 3 miesięcy – zostały zawarte dopiero na 10 dni przed upływem terminu, w którym obowiązywały. Zdaniem NIK, zlecenie prac w formie ustnej nie zabezpiecza w sposób należyty interesów NBP, nie ogranicza bowiem ryzyk Banku na wypadek sytuacji spornych.
5. Wykonanie planu inwestycyjnego w 2010 r. wyniosło 91,9 mln zł tj. 66,2% i było wyższe o 46,5 pkt. proc. od wykonania w 2009 r. Niepełne zrealizowanie planu w 2010 r. było

¹² Dz.U. z 1981 r. Nr 20 poz. 101 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 10 poz. 91 ze zm.

¹⁴ Decyzje Nr 1/2010 Dyrektora DEW z dnia 25 stycznia 2010 r. i Nr 5/2010 z dnia 26 lipca 2010 r.

spowodowane przeniesieniem niektórych inwestycji na rok następny oraz uzyskaniem korzystniejszych niż zakładano ofert w postępowaniach przetargowych.

W przypadku zadania „Modernizacja systemu kontroli dostępu” stwierdzono, że zapisanie go do planu inwestycyjnego nie było poprzedzone rzetelną analizą potrzeb. Czynności analityczne przeprowadzono dopiero w 2010 r. i w ich wyniku w październiku 2010 r. wstrzymano realizację zadania z uwagi na konieczność poszerzenia jego zakresu.

W wyniku realizacji wniosków NIK o poprawę realności planowania zadań ujmowanych w planie inwestycyjnym, sformułowanych po kontrolach NIK przeprowadzonych w 2009 i 2010 r., Zarząd NBP dokonał zmiany zasad opiniowania poszczególnych części planu. Od 2011 r. przedstawienie zadania do akceptacji Zarządu NBP musi być poprzedzone opinią działającej w NBP Komisji Budżetowej.

W wyniku badania trzech ze 175 rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 19,8 mln zł stwierdzono, że postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ oraz wewnętrznymi regulacjami NBP precyzującymi zasady udzielania zamówień¹⁶.

6. W 2010 r. nastąpiło pogorszenie wyników finansowych osiąganych przez ośrodki wypoczynkowe NBP. Strata poniesiona na ich działalności wyniosła 2,4 mln zł i była wyższa niż w roku poprzednim o 13,4%. W toku kontroli wyjaśniono, że do sprzedaży przewidziano ośrodek „Guzianka” w Rucianem Nida, jednak Zarząd NBP nie podjął ostatecznej decyzji z uwagi na wyniki analiz wskazujące na niekorzystny czas na dokonywanie sprzedaży. Zarząd NBP, mając na względzie wnioski pokontrolne NIK z 2008 r., zobowiązał jednocześnie Wiceprezesa NBP do przygotowania rozwiązań systemowych w zakresie poprawy zarządzania ośrodkami.
7. W 2010 r. nie został osiągnięty główny cel zmian organizacyjnych w systemie sprzedaży monet i banknotów kolekcjonerskich, wprowadzonych od 1 stycznia 2010 r. Celem tym była maksymalizacja zysków ze sprzedaży tych walorów. W 2010 r. przeprowadzono o 3 emisje wartości kolekcjonerskich więcej niż 2009 r., ale nadwyżka przychodów nad kosztami z tej części działalności emisyjnej wyniosła 11,9 mln zł i była o 6,5 mln zł, tj. o 35,5% niższa niż w roku poprzednim. Kwota ta stanowiła mniej niż ¼ nadwyżki, jaką w najmniej optymistycznym wariantcie przewidywał podmiot zewnętrzny, dokonujący szacunków finansowych efektów nowych zasad sprzedaży wartości kolekcjonerskich przed ich wprowadzeniem. Główną przyczyną pogorszenia się wyniku ze sprzedaży monet i banknotów kolekcjonerskich był spadek przychodów netto. W 2010 r. wyniosły one 93,3 mln zł i były o 71,9 mln zł niższe niż w 2009 r. Koszty uległy obniżeniu o 65 mln zł. Wynik NBP został dodatkowo obniżony przez konieczność zapłaty wynagrodzenia na rzecz Fundacji NBP w wysokości 5,8 mln zł, stanowiącego formę podziału zysków z działalności emisyjnej, poprzez zapłatę za realizację usług wsparcia sprzedaży.

¹⁵ Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁶ Uchwały Zarządu NBP Nr 20/2009 z dnia 12 lutego 2009 r. i Nr 8/2010 z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych w Narodowym Banku Polskim.

W 2010 r. koszty działań promocyjnych, podejmowanych w związku z emisją monet i banknotów kolekcjonerskich, wyniosły 1,7 mln zł. NIK zwraca uwagę, że promocja nie była ukierunkowana na poprawę efektywności sprzedaży numizmatów, a na promowanie wizerunku NBP. W jednym z dwóch zbadanych przypadków na działania promocyjne związane z emisją monet poniesiono wydatki w wysokości 562,2 tys. zł, a uzyskane przychody ze sprzedaży wyniosły zaledwie 225,8 tys. zł, tj. 40,2% wydatków promocyjnych.

W 2010 r. sprzedano tylko 50,5% emisji monet złotych i 68,6% monet srebrnych, podczas gdy w roku poprzednim wskaźniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie 71,2% i 88,3%. Nastąpiło to w warunkach znacznego obniżenia nakładów monet złotych ze 150 tys. szt. do 67 tys. szt. oraz monet srebrnych z 1,5 mln szt. do 1,0 mln szt.

W II połowie 2010 r. NBP podjął działania na rzecz usprawnienia dystrybucji wartości kolekcjonerskich. Dokonano w szczególności modernizacji systemu aukcyjnego „Kolekcjoner”, uruchomienia sklepu internetowego, przywrócenia sprzedaży w kasach kolekcjonerskich Oddziałów Okręgowych. Ich wyniki będzie można ocenić w dłuższej perspektywie. NIK pozytywnie ocenia, że z procesu sprzedaży wartości kolekcjonerskich została wyeliminowana Fundacja NBP. Z dniem 31 grudnia 2010 r. Zarząd NBP wypowiedział umowę Fundacji, co powinno doprowadzić to do uproszczenia obsługi systemu „Kolekcjoner 2” oraz wyeliminowania zbędnego dualizmu organizacyjnego. NBP w większym zakresie będzie mógł zarządzać ryzykiem związanym z procesem sprzedaży monet kolekcjonerskich. Ponadto w Banku pozostaną środki, przekazywane jako wynagrodzenie na rzecz Fundacji. Do ograniczenia finansowania Fundacji doszło już wcześniej, gdy w lipcu 2010 r. na mocy aneksu nr 2 do umowy między NBP a Fundacją, zmieniono zasady jej wynagradzania na bardziej skorelowane z efektami działania.

8. W 2010 r. nie został zrealizowany wniosek NIK z ubiegłorocznej kontroli o ograniczenie celów Fundacji NBP do zakresu zadań banku centralnego, określonego w ustawie o NBP. NBP uznał, że nie ma takiej potrzeby w związku z wypowiedzeniem umowy, na mocy której Fundacja pozyskiwała środki z Banku. Podmiot ten nadal gospodaruje środkami, które zostały mu przekazane jako zapłata za usługi świadczone na rzecz Banku. NBP stoi jednak na stanowisku, że wystarczającym zabezpieczeniem przed wydatkowaniem środków na cele nienależące do ustawowych zadań NBP będzie kontrola ze strony Rady Fundacji, do której zadań należy m.in. zatwierdzanie planu działania i planu finansowego Fundacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o kontynuowanie działań na rzecz poprawy wyników sprzedaży wartości kolekcjonerskich emitowanych przez Narodowy Bank Polski.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.