



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.09.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. – Realizacja przez Narodowy Bank Polski zadań związanych z obsługą budżetu państwa oraz gospodarką własną w 2015 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Ewa Trześniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99169 z dnia 8 stycznia 2016 r. 2. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99170 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Narodowy Bank Polski, ul. Świętokrzyska 11/21, 00-919 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Belka, Prezes Narodowego Banku Polskiego ¹

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji przez Narodowy Bank Polski (NBP) zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa w 2015 r.² oraz ocena wybranych zagadnień z zakresu gospodarki własnej NBP w 2015 r.

Kontrolą objęto w szczególności:

- prowadzenie przez NBP centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa oraz rachunków bieżących i pomocniczych państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych³,
- obsługę lokat złotych i walutowych Ministra Finansów, państwowych jednostek budżetowych państwowych funduszy celowych,
- zasady przygotowania planu finansowego NBP na 2015 r. oraz stopień jego realizacji,
- stan rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych na koniec 2015 r.,
- celowość poniesienia wybranych do kontroli administracyjnych kosztów działania NBP,
- stopień realizacji planu inwestycji NBP na 2015 r.,
- działania podjęte w celu poprawy efektywności wykorzystania nieruchomości NBP w oddziałach okręgowych.

¹ Uchwała Sejmu RP z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie powołania Prezesa Narodowego Banku Polskiego (M. P. Nr 44, poz. 616).

² Prowadzenie bankowej obsługi budżetu państwa jest zadaniem NBP określonym w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2013 r. poz. 908, ze zm.).

³ NBP prowadził te rachunki na podstawie umowy zawartej w dniu 18 grudnia 2014 r. z Ministrem Finansów oraz umów podpisanych z państwowymi jednostkami budżetowymi i państwowymi funduszami celowymi zarządzanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Przepisy regulujące zasady bankowej obsługi budżetu oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych określone zostały w dziale III, rozdziale 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ realizację w 2015 r. zadań związanych z prowadzeniem bankowej obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski oraz realizację wybranych do kontroli zagadnień z zakresu gospodarki własnej Banku.

NBP prowadził bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶ oraz z umową podpisaną z Ministrem Finansów na obsługę centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Terminowo i prawidłowo realizował zlecone przez Ministra Finansów polecenia przelewów. Prawidłowo naliczał odsetki od lokat złotych i walutowych oraz terminowo przekazywał je na rachunek deponenta.

W sprawozdaniu finansowym NBP na dzień 31 grudnia 2015 r. wykazano wynik finansowy w wysokości 8.275,8 mln zł. Był on rezultatem wykonania przychodów w wysokości 21.674,0 mln zł, wyższych od planowanych o 15.799,7 mln zł oraz poniesienia kosztów na poziomie 13.398,2 mln zł, wyższym od planowanego o 6.528,4 mln zł. Różnica pomiędzy zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym jest przede wszystkim konsekwencją stosowania przez NBP założenia dotyczącego stałości stóp procentowych i kursów walutowych oraz średniego kosztu zasobu walut obcych w trakcie roku planowanego. Przyjęcie takiego założenia wynika głównie z polityki nieprzekazywania do publicznej wiadomości sygnałów odnośnie prognozowanych zmian stóp procentowych, kursów walutowych i średniego kosztu zasobu walut obcych oraz dużej zmienności i niepewności w kształtowaniu się tych parametrów. Na występujące z tego tytułu rozbieżności między planem a wykonaniem NIK zwracała uwagę w latach wcześniejszych. NBP nie zmienił jednak stanowiska w tej sprawie uznając, że prognozowanie tych parametrów mogłoby stanowić niepożądaną informację dla uczestników rynku finansowego co do przyszłych kierunków polityki pieniężnej. NIK ocenia, że wartość informacyjna tak przygotowanego Planu finansowego NBP jest ograniczona.

Gospodarka własna w skontrolowanych obszarach prowadzona była zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi Banku. Ustalone na 2015 r. limity kosztów działania NBP nie zostały przekroczone.

Zbadane zamówienia publiczne były celowe i zostały udzielone w sposób gospodarny, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷.

Objęte kontrolą wydatki na zakup usług obcych, promocji i marketingu oraz działalność edukacyjną, w łącznej kwocie 9,5 mln zł, były legalne i gospodarne, a ich wykonanie i odbiór prawidłowo udokumentowane. Rozliczenia finansowe dotyczące tych zakupów były prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywną i negatywną. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się oceną opisową.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

IV. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Bankowa obsługa budżetu państwa

Na koniec 2015 r. NBP obsługiwał 3.055 podmiotów sektora finansów publicznych, dla których prowadził 7.501 rachunków bieżących, 6.132 rachunki pomocnicze złotowe i walutowe oraz 59 rachunków lokat terminowych w złotych i w walutach obcych.

Na rachunku budżetu państwa w 2015 r. w NBP zaewidencjonowane były dochody w kwocie 289.136,7 mln zł, wydatki w wysokości 331.743,4 mln zł oraz deficyt budżetowy w wysokości 42.606,7 mln zł.⁸ Dane te pokrywają się z ewidencją rachunku budżetu państwa w 2015 r. w Ministerstwie Finansów.

Według stanu na dzień 17 lutego 2016 r. wszystkie środki budżetowe z rachunków państwowych jednostek budżetowych prowadzonych przez NBP dla obsługi budżetu państwa w 2015 r., w okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Na centralnym rachunku budżetu państwa prowadzonym przez NBP zgromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia bieżącego deficytu budżetowego. NIK objęła kontrolą w tym zakresie losowo wybrane 52 dni, po jednym z każdego tygodnia 2015 r. W objętych kontrolą dniach nie występowały zobowiązania Ministra Finansów z tytułu pokrywania przez NBP deficytu budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1391)

Kontrola 1.598 przelewów z losowo wybranych dwunastu dni 2015 r. wykazała, że zostały one zrealizowane zgodnie z dyspozycjami Ministra Finansów, w terminach określonych w umowie prowadzenia rachunku bankowego.

W 2015 r. system transakcyjny NBP odrzucił 37 przelewów złożonych przez Ministra Finansów w systemie TREZOR. W 33 przypadkach powodem odrzucenia była błędna konfiguracja systemu NBP, a w pozostałych przypadkach zamknięcie rachunku beneficjenta lub brak banku beneficjenta w systemie rozliczeń międzybankowych ELIXIR. Przelewy te zostały zrealizowane po ponownym złożeniu przez Ministerstwo Finansów odpowiednio poprawionych dyspozycji.

(dowód: akta kontroli str. 1392-1399)

Na koniec 2015 r. w NBP zgromadzone były środki budżetu państwa w kwocie 14.814,3 mln zł. Środków w walucie krajowej było 5.867,4 mln zł, a w walutach obcych 8.946,9 mln zł.

W 2015 r. NBP utrzymywał [...] ⁹ lokat terminowych w złotych oraz w walutach obcych o terminach zapadalności od jednego do 360 dni. ¹⁰ Były to lokaty od Ministra Finansów i państwowych jednostek budżetowych. NBP obsługiwał [...] ¹¹ lokat terminowych Ministra Finansów na kwotę [...] ¹². Średni dzienny stan tych lokat

⁸ Dane przedstawiają stan rachunku po operacjach korygujących przeprowadzonych do 31 marca 2016 r.

⁹ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁰ Według art. 83 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Minister Finansów może lokować środki w złotych i walutach obcych w NBP. Przyjmowanie lokat w złotych i w walutach obcych od państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych uregulowane było uchwałami Zarządu NBP oraz umowami zawartymi przez NBP z tymi podmiotami.

¹¹ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹² Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

wynosił 810,7 mln zł. Odsetki wypłacone przez NBP od lokat zapadłych w 2015 r. wyniosły 10,0 mln zł. Były one wyliczane i przekazywane zgodnie z § 5 umowy z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie lokowania przez Ministra Finansów środków pieniężnych na rachunkach lokat terminowych w NBP w złotych oraz z § 18 umowy rachunku bankowego prowadzonego w złotych z wykorzystaniem międzysystemowego interfejsu B2B, łączącego ZSK NBP z systemem TREZOR MF z dnia 18 grudnia 2014 r.¹³ W 2015 r. nie było przypadków przekroczenia dziennego limitu lokat Ministra Finansów w NBP.¹⁴

Ponadto NBP przyjął od Ministra Finansów jedną lokatę na kwotę [...]¹⁵. Lokata obsługiwana była zgodnie z warunkami umowy rachunku bankowego w walutach obcych z dnia 26 sierpnia 2008 r.

NBP utrzymywał w 2015 r. od państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych [...]¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1372, 1400-1471)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności NBP w zakresie dotyczącym bankowej obsługi budżetu państwa w 2015 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Plan finansowy NBP na 2015 r. i wynik finansowy w 2015 r.

2.1. Plan finansowy NBP na 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

NBP prowadził gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego¹⁷. Plan finansowy NBP na 2015 r. został opracowany zgodnie z przepisami uchwały Nr 6/2014 Zarządu NBP z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania planu finansowego Narodowego Banku Polskiego oraz sprawozdania z jego realizacji (z późn. zm.), a następnie uchwalony przez Zarząd NBP w dniu 25 listopada 2014 r.¹⁸ i zatwierdzony bez zastrzeżeń przez Radę Polityki Pieniężnej w dniu 3 grudnia 2014 r.¹⁹ Plan obejmował projekcję wyniku z działalności bankowej opartą na zdefiniowanych założeniach, prognozę wielkości kosztów działania NBP i amortyzacji²⁰ oraz analizę warunków skrajnych, obrazującą wpływ zmian przyjętych parametrów dotyczących płynności sektora bankowego, kursu złotego do walut obcych oraz zagranicznych stóp procentowych na projekcję wyniku finansowego z operacji bankowych. Planowana wysokość kosztów prowadzonej przez NBP działalności bankowej nie stanowi limitu, natomiast koszty działania NBP określone w *Planie kosztów działania NBP i amortyzacji na 2015 r.* objęte są systemem limitów kosztów.

¹³ Kontrolą prawidłowości wyliczania i przekazywania przez NBP odsetek od lokat złotych Ministra Finansów objęto dziesięć losowo wybranych lokat na łączną kwotę 3.695,0 mln zł.

¹⁴ Dienne limity stanu lokat Ministra Finansów na 2015 r. określone były w aneksie nr 8 z dnia 19 grudnia 2014 r. do umowy w sprawie lokowania przez Ministra Finansów środków pieniężnych na rachunkach lokat terminowych w NBP w złotych z dnia 18 grudnia 2006 r.

¹⁵ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁶ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁷ Zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

¹⁸ Uchwała Nr 20/DRF/2014 Zarządu NBP z dnia 25 listopada 2014 r.

¹⁹ Uchwała nr 8/2014 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 3 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. NBP z 2014 r., poz. 14).

²⁰ Do planu przyjęto wielkość kosztów działania NBP i amortyzacji na 2015 r. zgodną z planem kosztów działania NBP i amortyzacji na 2015 r., zatwierdzonym przez Zarząd NBP w dniu 13 listopada 2014 r. Koszty działania NBP obejmują koszty wynagrodzeń z narzutami, koszty administracyjne, w tym: koszty zużycia materiałów i energii, koszty podatków i opłat, koszty usług obcych, koszty podróży służbowych, koszty świadczeń na rzecz pracowników, koszty odpisów na fundusze specjalne i pozostałe koszty oraz koszty emisji znaków pieniężnych.

W Planie finansowym NBP na 2015 r. przyjęto, że działalność NBP w 2015 r. zamknie się ujemnym wynikiem finansowym (stratą) w wysokości 995,5 mln zł. Założono zatem niższą wartość wyniku finansowego w stosunku do przewidywanego na koniec 2014 r., tj. wyniku finansowego na poziomie zerowym. Wynikało to głównie z przewidywanego na 2015 r. obniżenia wyniku z operacji finansowych o 1.599,8 mln zł. Przewidywano, że na jego obniżenie wpłynie głównie niższe o 3.804,7 mln zł saldo zrealizowanych różnic kursowych²¹, niewystąpienie dodatniego salda przychodów i kosztów ze zrealizowanych różnic cenowych²² w kwocie 1.204,8 mln zł oraz wyższe o 210,3 mln zł koszty niezrealizowane z wyceny cenowej²³.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2015 r. plan nie był aktualizowany. Jest to uzasadniane dużą niepewnością w kształtowaniu się czynników zewnętrznych, takich jak: kursy walutowe, ceny papierów wartościowych, oprocentowanie instrumentów finansowych. Z tych samych względów w procesie planowania przyjęto założenie o stałości parametrów, w tym między innymi kursu złotego do walut obcych. Dla dwóch głównych walut w aktywach NBP, tj. dolara amerykańskiego i euro przyjęto kursy fixingu NBP z dnia 31 października 2014 r. w wysokości: USD/PLN 3,3459 i EUR/PLN 4,2043. W rzeczywistości kształtowały się one na poziomie odmiennym od założonego. Na koniec 2015 r. wyniosły: USD/PLN 3,9011 i EUR/PLN 4,2615, a w trakcie roku średnio: USD/PLN 3,7701 i EUR/PLN 4,1839.

(dowód: akta kontroli str. 1524-1608)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu Planu finansowego NBP na 2015 r.

2.2. Wynik finansowy w 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

W sprawozdaniu finansowym NBP na dzień 31 grudnia 2015 r. wykazano dodatni wynik finansowy w wysokości 8.275,8 mln zł, co było rezultatem osiągnięcia wyniku finansowego z działalności bankowej w kwocie 9.372,4 mln zł i poniesienia kosztów działania NBP i amortyzacji w wysokości 1.096,6 mln zł. Był on wyższy o 9.271,3 mln zł od założonego w Planie finansowym na 2015 r.²⁴

Różnica pomiędzy zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym wynikała z odmiennego od zakładanego w Planie ukształtowania struktury rezerw walutowych NBP oraz kursów walutowych.

Osiągnięty wynik finansowy za 2015 r. był efektem wykonania przychodów w wysokości 21.674,0 mln zł, tj. wyższych od zaplanowanych o 15.799,7 mln zł oraz poniesienia kosztów na poziomie 13.398,2 mln zł, tj. wyższych od zaplanowanych

²¹ Zrealizowane różnice kursowe stanowią różnicę między wartością waluty sprzedanej według kursu transakcyjnego a jej wartością ustaloną według średniego dziennego kosztu zakupu danej waluty – w odniesieniu do walut zakupionych i jednocześnie sprzedanych w bieżącym dniu operacyjnym, lub średnim kosztem zasobu danej waluty – w odniesieniu do nadwyżki walut obcych sprzedanych nad zakupionymi w bieżącym dniu operacyjnym (sprzedaży netto).

²² Zrealizowane różnice cenowe dotyczą: 1) transakcji bieżących dłużnymi papierami wartościowymi – wyliczane są jako różnica pomiędzy ceną sprzedaży a średnim kosztem zasobu dłużnych papierów wartościowych, 2) instrumentów finansowych pozabilansowych, w tym transakcji terminowych na dłużne papiery wartościowe (forward transactions in securities) zakupione – wyliczane są jako różnica między ceną rynkową a ceną ustaloną w umowie, skorygowaną o koszty z wyceny ujęte na dzień bilansowy, sprzedane – wyliczane są jako różnica między ceną ustaloną w umowie a średnim kosztem zasobu dłużnych papierów wartościowych, skorygowaną o koszty z wyceny ujęte na dzień bilansowy, 3) gwarantowanych transakcji giełdowych (futures) – wyliczane są jako dzienna zmiana cen rynkowych gwarantowanych transakcji rynkowych.

²³ Przychody/koszty niezrealizowane, są to przychody lub koszty powstałe z wyceny zasobu waluty obcej i dłużnych papierów wartościowych, wynikające z różnicy między ich wartością obliczoną według bieżących cen rynkowych/kursem średnim a wartością obliczoną według średniego kosztu zasobu.

²⁴ W planie finansowym NBP na 2015 r. zakładano stratę w wysokości 995,5 mln zł.

o 6.528,4 mln zł. Był on wyższy od wyniku finansowego za 2014 r. o 8.275,8 mln zł. Zrealizowane w 2015 r. przychody były wyższe od przychodów w 2014 r. o 8.591,5 mln zł, tj. o 65,7%, a poniesione koszty wyższe o 315,7 mln zł, tj. o 2,4%.

Wynik z działalności bankowej

Na działalności bankowej NBP osiągnął w 2015 r. wynik w kwocie 9.372,4 mln zł, tj. wyższy od planowanego o 9.231,0 mln zł. W porównaniu do 2014 r. wynik ten wzrósł o 8.214,0 mln zł.

Największy wpływ na osiągnięcie wyżej wymienionej kwoty wyniku finansowego z działalności bankowej miał wynik z operacji finansowych w kwocie 8.233,1 mln zł, tj. wyższej od planowanej o 8.450,8 mln zł. Na wynik ten złożyły się:

- saldo dodatnich i ujemnych zrealizowanych różnic kursowych w kwocie 11.272,6 mln zł,
- saldo dodatnich i ujemnych zrealizowanych różnic cenowych wyniosło w kwocie 1.520,7 mln zł,
- koszty niezrealizowane z wyceny kursowej aktywów i zobowiązań w walutach obcych w kwocie 1.755,1 mln zł,
- koszty niezrealizowane z wyceny cenowej w kwocie 337,6 mln zł,
- koszty utworzenia rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w kwocie 2.467,5 mln zł.

Ponadto na osiągnięcie wyniku z działalności bankowej wpłynęły:

- wynik z tytułu odsetek, dyskonta i premii w kwocie 1.050,9 mln zł, tj. wyższy od planowanego o 785,5 mln zł,
- wynik z tytułu opłat i prowizji zrealizowany na poziomie 4,5 mln zł, tj. wyższym od planowanego o 9,0 mln zł,
- saldo pozostałych przychodów i kosztów w kwocie 72,7 mln zł, tj. niższej od planowanej o 10,6 mln zł,
- przychody z tytułu posiadanych akcji i udziałów w kwocie 11,3 mln zł, tj. niższej od planowanych o 3,8 mln zł.

Koszty działania NBP i amortyzacji

W 2015 r. koszty działania NBP²⁵ i amortyzacji wyniosły 1.096,6 mln zł i były o 40,3 mln zł (o 3,6%) niższe od planowanych. W porównaniu do 2014 r. koszty te zmniejszyły się o 61,8 mln zł.

Główną pozycję kosztów działania NBP stanowiły koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników oraz koszty emisji znaków pieniężnych.

Koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników wyniosły 464,5 mln zł i były niższe od planowanych o 6,3 mln zł.

Koszty emisji znaków pieniężnych wyniosły 311,3 mln zł i były niższe od planowanych o 3,4 mln zł.

Koszty administracyjne wyniosły 239,7 mln zł i były niższe od planowanych o 19,3 mln zł.

Koszty amortyzacji w 2015 r. wyniosły 81,1 mln zł i były niższe od planowanych o 1,4 mln zł.

W Planie finansowym NBP na 2015 r., w części dotyczącej kosztów działania NBP i amortyzacji, uwzględniono rezerwę na wzrost kosztów działania, remontów i konserwacji w wysokości 11,4 mln zł. W trakcie roku rezerwa została obniżona

²⁵ Koszty działania NBP obejmują koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników, koszty administracyjne i koszty emisji znaków pieniężnych.

do 9,9 mln zł na skutek dokonanych zmian limitów kosztów administracyjnych. Rezerwa ta nie została wykorzystana.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1698)

Podział wyniku finansowego

Stosownie do art. 69 ust. 4, w związku z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, wypracowany przez NBP zysk za 2015 r., po przeprowadzeniu przez audytora zewnętrznego badania sprawozdania finansowego NBP za 2015 r. oraz zatwierdzeniu tego sprawozdania przez Radę Ministrów, powinien zostać podzielony następująco:

- odpis na fundusz rezerwowy NBP (5% zysku) – 413,8 mln zł,
- wpłata z zysku NBP do budżetu państwa (95% zysku) – 7.862,0 mln zł.

W 2015 r. NBP nie odprowadzał do budżetu państwa części rocznego zysku za 2014 r., ponieważ osiągnął za ten rok zerowy wynik finansowy.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonaniu podstawowych wielkości określonych w Planie finansowym NBP na 2015 r. Plan przygotowano zgodnie ze stosowaną także w latach wcześniejszych metodologią przyjmowania założeń dotyczących parametrów operacji finansowych. NIK zwraca jednak uwagę, że stosowana metodologia prowadzi do występowania znaczących rozbieżności między planem a wykonaniem. Różnica pomiędzy zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym jest przede wszystkim konsekwencją stosowania przez NBP założenia dotyczącego stałości stóp procentowych i kursów walutowych oraz średniego kosztu zasobu walut obcych w trakcie roku planowanego. Przyjęcie takiego założenia wynika głównie z polityki nieprzekazywania do publicznej wiadomości sygnałów odnośnie prognozowanych zmian stóp procentowych, kursów walutowych i średniego kosztu zasobu walut obcych oraz dużej zmienności i niepewności w kształtowaniu się tych parametrów. Na występujące z tego tytułu rozbieżności między planem a wykonaniem NIK zwracała uwagę w latach wcześniejszych. NBP nie zmienił jednak stanowiska w tej sprawie uznając, że prognozowanie tych parametrów mogłoby stanowić niepożądaną informację dla uczestników rynku finansowego, co do przyszłych kierunków polityki pieniężnej. Zdaniem NIK, wartość informacyjna tak przygotowanego Planu finansowego NBP jest ograniczona.

2.3. Rezerwa na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. nie uległy zmianie zasady tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych uregulowane uchwałą Nr 12/2010 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 14 grudnia 2010 r. oraz w „Metodyce szacowania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych”, przyjętej przez Zarząd NBP w dniu 23 grudnia 2010 r. Oszacowana na dzień 31 grudnia 2015 r. kwota, jaka pokryłaby potencjalne zmiany wartości zasobów walut obcych z tytułu zmian kursu złotego do walut obcych w przyszłości, pomniejszona o oszacowane przychody niezrealizowane wynikające ze zmian kursu złotego do walut obcych, wyniosła [...] ²⁶. Kwota ta była niższa od kwoty niepokrytej skumulowanej straty z lat ubiegłych, powstałej w wyniku zmian kursu złotego do walut obcych w wysokości [...] ²⁷. W takim przypadku zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały RPP oszacowana rezerwa nie może

²⁶ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²⁷ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 104 ustawy Prawo bankowe oraz art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

być niższa od kwoty niepokrytej skumulowanej straty z lat ubiegłych, powstałej w wyniku zmian kursu złotego.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. rezerwa wynosiła 8.740,4 mln zł. W związku z wystąpieniem na koniec 2015 r. nadwyżki finansowej w wysokości pozwalającej pokryć brakującą kwotę tej rezerwy, Zarząd NBP uchwałą nr 2/7/2016 z dnia 18 lutego 2016 r. podjął decyzję o dotworzeniu rezerwy o kwotę 2.467,5 mln zł i postanowił, że kwota rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w NBP na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniesie 11.207,9 mln zł. Decyzja Zarządu NBP była zgodna z zasadami tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych określonymi w uchwale Nr 12/2010 RPP.

(dowód: akta kontroli str. 1806-1829)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utworzenia na koniec 2015 r. rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych.

3. Wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki własnej NBP w 2015 r.

3.1. Wybrane koszty administracyjne

Opis stanu
faktycznego

Koszty działania NBP w 2015 r. w wysokości 1.015,5 mln zł były o 38,9 mln zł, tj. o 3,7% niższe od planowanych. W porównaniu do 2014 r. koszty te zmniejszyły się o 62,0 mln zł, tj. o 5,8%. W kosztach działania NBP koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników stanowiły 45,7%, koszty emisji znaków pieniężnych 30,7%, a koszty administracyjne 23,6%.

Koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników w kwocie 464,5 mln zł były niższe od planowanych o 6,3 mln zł i o 18,5 mln zł od kosztów poniesionych w 2014 r. Koszty wynagrodzeń osobowych zrealizowano w wysokości 366,5 mln zł, tj. niższej od planowanej o 10,9 mln zł, a bezosobowych w wysokości 3,7 mln zł, tj. niższej od planowanej o 1,0 mln zł. Przeciętne zatrudnienie w NBP w 2015 r. ukształtowało się na poziomie 3.387 etatów, niższym od planowanego o 85 etatów. Wskaźnik wzrostu przeciętnej płacy, z uwzględnieniem wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych, ukształtował się na poziomie planowanym 3,7%.

Koszty emisji znaków pieniężnych w kwocie 311,3 mln zł były niższe od planowanych o 3,4 mln zł i wyższe o 20,5 mln zł od kosztów poniesionych w 2014 r.

Koszty administracyjne w kwocie 239,7 mln zł były niższe od planowanych o 19,2 mln zł i o 64,0 mln zł od kosztów poniesionych w 2014 r. Największą pozycję w tych kosztach stanowiły koszty usług obcych, które w kwocie 125,2 mln zł stanowiły 52,2% kosztów administracyjnych. Pozostałe koszty administracyjne wyniosły 114,5 mln zł, w tym koszty działalności edukacyjnej NBP stanowiły 17,9%, a koszty działalności informacyjnej i promocyjnej 5,7%. Koszty działalności edukacyjnej w kwocie 20,5 mln zł były o 1,6 mln zł niższe od zrealizowanych w 2014 r., a koszty działalności informacyjnej i promocyjnej w kwocie 6,5 mln zł niższe o 2,9 mln zł.

Kontrolą NIK objęto ponoszenie przez departamenty NBP wybranych kosztów usług obcych, promocji i marketingu oraz edukacji, a także przeprowadzenie trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Koszty usług obcych

W planie kosztów administracyjnych na 2015 r. koszty usług obcych wynosiły 139,0 mln zł, natomiast w planie po zmianach 140,0 mln zł. Wprowadzone zmiany

w planie kosztów usług obcych podyktowane były potrzebą zwiększenia środków na wydatki nieujęte w pierwotnych limitach departamentów, przede wszystkim na serwisy informacyjne oraz usługi w zakresie doradztwa podatkowego i konsultacji w obszarze zmian właścicielskich [...]²⁸.

Poniesione koszty usług obcych w 2015 r. wyniosły 125,2 mln zł²⁹ i były niższe od planowanych o 14,8 mln zł, tj. o 10,6%. Koszty te były o 6,1 mln zł (o 4,6%) niższe od poniesionych w 2014 r.

Niższe od planowanych były koszty poniesione w pozycjach:

- doradztwo i konsultacje (dla potrzeb DIT),
- usługi remontowe, naprawy, konserwacje i przeglądy,
- usługi komunalne, porządkowe i sanitarne,
- wynajem i dzierżawa.

NIK zbadała losowo wybrane koszty usług obcych w zakresie remontów na kwotę 131,3 tys. zł oraz koszty reklam i ogłoszeń społecznych w wysokości 308,6 tys. zł i nie wniosła uwag do legalności i gospodarności poniesionych kosztów oraz ich ujęcia w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 22-79, 173-205)

Koszty informacji, promocji i marketingu

Limit kosztów na działalność informacyjną, marketingową i promocyjną w 2015 r. dla Departamentu Komunikacji i Promocji oraz Departamentu Edukacji i Wydawnictw wynosił 8,5 mln zł. Poniesiono koszty w kwocie 6,5 mln zł, co stanowiło 76,6% przyznanego limitu. Koszty te były niższe o 2,9 mln zł (o 30,6%) od kosztów w 2014 r.

Poniesione koszty były niższe od planowanych, ponieważ:

- odstąpiono od emisji monety z serii „*Historia muzyki rozrywkowej K. Klenczon*” i zrezygnowano z organizacji koncertu promującego tę monetę,
- niższe były koszty informacji związanych z realizacją trzech kampanii informacyjnych, w związku z wynegocjowaniem niższych od pierwotnie zakładanych stawek na wykonanie tych usług,
- nie wykorzystano środków na badania opinii publicznej ze względu na rezygnację z niektórych badań i mniejsze niż przewidywano potrzeby badawcze komórek merytorycznych NBP,
- niższe były koszty promocji projektów edukacyjnych NBP na najlepszą pracę magisterską, doktorską i habilitacyjną,
- obniżono koszty wynajmu pomieszczeń w Centrum Nauki Kopernik na organizowaną przez NBP Galę Klubu Przedsiębiorczych Nauczycieli Impuls.

NIK zbadała wydatki Departamentu Komunikacji i Promocji związane z działalnością promocyjną i marketingową na kwotę 3,8 mln zł i oceniła, że objęte kontrolą zakupy usług związanych z działalnością promocyjną i marketingową były legalne i gospodarne, a ich wykonanie i odbiór prawidłowo udokumentowane i ujęte w księgach rachunkowych.

W wyniku ustaleń kontroli „*Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – Realizacja przez Narodowy Bank Polski zadań związanych z obsługą budżetu państwa oraz*

²⁸ Wyłączenia dokonała NIK na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²⁹ W strukturze kosztów usług obcych koszty obsługi systemów informatycznych stanowiły 45,4%, usług remontowych, napraw, konserwacji i przeglądów 21,7%, transmisji danych i wiadomości 15,3%, komunalnych, porządkowych i sanitarnych 4,6%, pocztowych, kurierskich i telekomunikacyjnych 4,5%, doradczych, eksperckich i badań, analiz i konsultacji 4,3%, wynajmu i dzierżawy 0,9%, ochrony 0,6%, ubezpieczeń 0,5% i pozostałych 2,2%.

gospodarką własną w 2014 r.” NIK wniosła o ograniczenie kosztów związanych z konsultacją w zakresie zasad tworzenia atrakcyjnych wydawnictw wewnętrznych. NBP zrealizował wniosek pokontrolny, podpisując w dniu 28 maja 2015 r. aneks do umowy o świadczenie usług udzielania konsultacji w zakresie zasad tworzenia atrakcyjnych wydawnictw, w tym w szczególności wydawnictw wewnętrznych NBP oraz weryfikacji treści w nich zamieszczanych, na mocy którego rozwiązana została umowa z firmą świadczącą te usługi.

(dowód: akta kontroli str. 80-172, 206-300, 1237-1339, 1344-1346, 2167-2215)

Koszty działalności edukacyjnej

Limit kosztów dla Departamentu Edukacji i Wydawnictw na badania społeczne i ewaluację projektów edukacyjnych, działania w zakresie programu *Klub Przedsiębiorczych Nauczycieli IMPULS*, projekt edukacyjny pt. *Program Stypendiów Pomostowych*, realizację projektu edukacyjnego pn. *Centrum Pieniądza NBP im. Sławomira S. Skrzypka* oraz inne działania edukacyjne i wydawnicze wynosił 22,0 mln zł.

Departament zrealizował limit kosztów w 93,0%, tj. na kwotę 20,5 mln zł. Koszty poniesione w 2015 r. były o 1,6 mln zł, tj. o 7,4% niższe od poniesionych w 2014 r.

Kontrolą objęto zakupy związane z działalnością edukacyjną na kwotę 5,4 mln zł. NIK oceniła, że zakupy te były legalne i gospodarne, a ich wykonanie, ujęcie rozliczeń w księgach rachunkowych i odbiór prawidłowo udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 300-483, 1213-1236)

Zamówienia publiczne

W 2015 r. NBP udzielił 129 zamówień na ogólną kwotę 419,5 mln zł netto. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na kwotę 3,2 mln zł brutto.³⁰ Zbadane zamówienia zostały udzielone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 826-1212, 1340-1343)

Składki członkowskie NBP

W 2015 r. NBP poniósł koszty z tytułu składek członkowskich³¹ odprowadzonych do instytucji krajowych i międzynarodowych na kwotę 3,7 mln zł. Największa kwota tych kosztów w wysokości 2,6 mln zł, tj. 70% kwoty składek dotyczyła partycypacji NBP w obowiązkowej składce Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA).

NIK zwraca uwagę, że w 2015 r. NBP poniósł koszty w wysokości 2,6 mln zł w związku z partycypacją w składce Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA).

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 kwietnia 2015 r. po kontroli P/15/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. Realizacja przez Narodowy Bank Polski zadań związanych z obsługą budżetu państwa oraz gospodarką własną w 2014 r.* NIK kwestionowała legalność i zasadność ponoszenia przez NBP kosztów związanych z refundacją KNF części składki do EBA. W wyniku ustaleń kontroli

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

³⁰ Były to postępowania dotyczące: *opracowania koncepcji kreatywnej oraz strategii społecznej kampanii informacyjnej - Nie daj się nabrać, udziału NBP w projekcie organizowanym przez Radio Zet pod nazwą Zet Cafe* odbywającym się od 20 czerwca do 28 sierpnia 2015 r., *badani społecznych dotyczących ewaluacji ex-ante i ex-post projektów edukacyjnych dofinansowanych przez NBP*.

³¹ Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, NBP może być członkiem międzynarodowych instytucji finansowych i bankowych i w związku z tym pokrywać ze środków własnych wydatki związane z członkostwem w tych instytucjach.

sformułowany został wniosek pokontrolny o odstępnie od refundowania Komisji Nadzoru Finansowego części składki członkowskiej wnoszonej do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.

W 2015 r. NBP dokonał refundacji pierwszej części tej składki w wysokości 1,7 mln zł w dniu 4 marca 2015 r., tj. przed otrzymaniem wniosku pokontrolnego. Drugą część składki w wysokości 0,9 mln zł przekazano do KNF w dniu 28 sierpnia 2015 r., tj. po otrzymaniu przez NBP w dniu 28 kwietnia 2015 r. wystąpienia pokontrolnego NIK zawierającego wyżej wymieniony wniosek pokontrolny.

NIK ocenia, że refundacja drugiej części składki członkowskiej KNF do EBA w kwocie 0,9 mln zł była nieuzasadniona.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2016 r. odstąpiono od refundowania KNF części składki członkowskiej do EBA.

(dowód: akta kontroli str. 484-509)

3.2. Realizacja planu inwestycji NBP na 2015 r. i gospodarowanie nieruchomościami

Opis stanu
faktycznego

Realizacja planu inwestycji NBP

Plan inwestycji NBP na 2015 r.³² przewidywał realizację 225 zadań inwestycyjnych oraz zakupów środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych na kwotę 117,4 mln zł, obejmującą nakłady do poniesienia w kwocie 108,8 mln zł oraz rezerwę w wysokości 8,6 mln zł. W ciągu roku w planie tym wprowadzono zmiany polegające na zmniejszeniu i zwiększeniu przydzielonych limitów nakładów na zadania oraz wprowadzeniu 26 nowych zadań do planu.³³

Na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych w 2015 r. poniesiono nakłady w kwocie 90,7 mln zł, tj. 77,3% planu po zmianach. W 2014 r. kwota ta wyniosła 63,2 mln zł, tj. 53,9% planu po zmianach.

Z rezerwy inwestycyjnej przydzielono jednostkom organizacyjnym limit środków w wysokości 5,7 mln zł, który wykorzystano w wysokości 5,5 mln zł.

Z ujętych w planie inwestycji na 2015 r. zadań inwestycyjnych 171 zostało zakończonych, 38 będzie kontynuowanych w 2016 r., jednego zadania nie rozpoczęto, a od realizacji 15 zadań odstąpiono.

Niepełna realizacja Planu inwestycji w 2015 r. wynikała głównie z rezygnacji z realizacji niektórych zadań ujętych w Planie oraz z opóźnień w realizacji planowanych zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 709-825)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wybranych do kontroli zagadnieniach z zakresu gospodarki własnej oraz w realizacji planu inwestycji NBP na 2015 r., ale podobnie jak w latach poprzednich NIK zwraca uwagę, że wykonanie planu inwestycji NBP na 2015 r. na poziomie 77,3% świadczy o tym, że proces planowania wymaga dalszego doskonalenia w zakresie dokonywania precyzyjnej analizy potrzeb inwestycyjnych, jak również możliwości ich realizacji.

Gospodarowanie nieruchomościami NBP

Opis stanu
faktycznego

W *Planie działalności Narodowego Banku Polskiego na lata 2015-2017*³⁴ w zadaniu nr 30 *Poprawa efektywności wykorzystania nieruchomości NBP w oddziałach,*

³² Plan inwestycji NBP na 2015 r. został przyjęty uchwałą Nr 19/DC/2014 Zarządu NBP z dnia 30 października 2014 r.

³³ Decyzje w sprawie zmian w planie inwestycji podejmowane były na wniosek jednostek organizacyjnych przez Zarząd NBP, Wiceprezesa NBP lub Dyrektora Departamentu Controllingu, na podstawie uchwały Zarządu NBP Nr 7/2014 w sprawie planowania oraz realizacji inwestycji, remontów i konserwacji w Narodowym Banku Polskim.

³⁴ *Plan działalności NBP na lata 2015-2017* przyjęty został Uchwałą Nr 17/GP/2014 Zarządu NBP z dnia 23 października 2014 r.

wskazano na potrzebę przeprowadzenia analizy wykorzystania nieruchomości NBP w oddziałach okręgowych i przedstawienia Zarządowi możliwych wariantów optymalizacji wykorzystania nieruchomości.

W pierwszym półroczu 2015 r. Departament Administracji przygotował *Analizę wykorzystania nieruchomości oddziałów okręgowych*, zawierającą przegląd wszystkich nieruchomości administrowanych przez oddziały okręgowe. Przekazano ją do niektórych departamentów NBP³⁵ celem uzyskania informacji o planowanych zmianach organizacyjnych mających wpływ na liczbę pracowników zatrudnionych w oddziałach okręgowych oraz realizowane funkcje.

Do końca 2015 r. nie przedstawiono Zarządowi NBP propozycji wariantów zagospodarowania nieruchomości, ze względu na trwające prace w niektórych jednostkach organizacyjnych NBP, które będą miały wpływ na wykorzystanie powierzchni w budynkach oddziałów okręgowych.

(dowód: akta kontroli str. 510-708)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

NIK nie wnosi uwag do działań podjętych w 2015 r. w zakresie analizy wykorzystania nieruchomości NBP w oddziałach okręgowych.

V. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

³⁵ *Analizę wykorzystania nieruchomości oddziałów okręgowych* przekazano do: Departamentu Emisyjno-Skarcowego, Departamentu Rozliczeń Gospodarki Własnej, Departamentu Statystyki, Departamentu Informatyki i Telekomunikacji, Departamentu Oddziałów Okręgowych, Departamentu Operacji Zagranicznych.

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

podpis