



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.14.2023

Pan
Adam Glapiński
Prezes
Narodowego Banku Polskiego
Narodowy Bank Polski
ul. Świętokrzyska 11/21
00-919 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – Bankowa obsługa budżetu państwa w 2022 r. przez
Narodowy Bank Polski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Bank Polski ul. Świętokrzyska 11/21, 00-919 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Glapiński, Prezes Narodowego Banku Polskiego od 21 czerwca 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/19/2023 z 19 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości bankowej obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) w 2022 r.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– prowadzenie przez NBP obsługi centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa oraz rachunków bieżących i pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych;– prawidłowość realizacji przelewów składanych przez ministra właściwego do spraw budżetu państwa, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów);– obsługa lokat terminowych Ministra Finansów oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionego obszaru były ustalenia dokonane w wyniku:</p> <ul style="list-style-type: none">– zbadania, czy NBP wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach⁴, oraz z postanowieniami umowy zawartej z Ministrem Finansów na obsługę centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa i umów na obsługę rachunków bankowych innych jednostek sektora finansów publicznych;– sprawdzenia stanów rachunków budżetu państwa prowadzonych przez NBP w wybranych do kontroli dniach w celu ustalenia, czy na rachunkach budżetu

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 188, ze zm.

państwa zgromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia deficytu budżetu państwa;

- zbadania losowo wybranej próby przelewów złożonych przez Ministra Finansów w celu ustalenia, czy zostały zrealizowane prawidłowo;
- sprawdzenia, czy przestrzegane były codzienne limity stanu lokat Ministra Finansów w NBP;
- zbadania losowo wybranej próby lokat Ministra Finansów w celu ustalenia, czy ich obsługa była zgodna z warunkami zawartych umów oraz lokat walutowych pozostałych jednostek sektora finansów publicznych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez NBP bankowej obsługi budżetu państwa w 2022 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NBP wykonywał bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach. Przestrzegane były także postanowienia umowy zawartej z Ministrem Finansów na obsługę centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa oraz umów na obsługę rachunków bankowych innych jednostek sektora finansów publicznych. NBP terminowo i rzetelnie realizował złożone przez Ministra Finansów polecenia przelewów oraz prawidłowo naliczał i przekazywał na rachunki deponentów odsetki od lokat złotych i walutowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Bankowa obsługa budżetu państwa w 2022 r.

Opis stanu faktycznego

NBP prowadził bankową obsługę budżetu państwa na podstawie przepisów działu III, rozdziału 7 ustawy o finansach publicznych oraz art. 3 ust. 2 pkt 4 i art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁷. W ramach bankowej obsługi budżetu państwa NBP prowadził centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz rachunki bieżące i pomocnicze jednostek sektora finansów publicznych. NBP obsługiwał również rachunki lokat terminowych Ministra Finansów oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (w tym państwowych jednostek budżetowych, urzędów obsługujących organy podatkowe i Bankowego Funduszu

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2025, dalej: ustawa o NBP.

Gwarancyjnego⁸). Szczegółowe zasady prowadzenia przez NBP rachunków bankowych były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów i innymi jednostkami sektora finansów publicznych oraz w regulaminie prowadzenia przez NBP rachunków bankowych.

W ramach bankowej obsługi budżetu państwa NBP na koniec 2022 r. obsługiwał 2883 jednostki sektora finansów publicznych, dla których prowadził 27 579 rachunków, w tym 7284 rachunki bieżące w złotych, 6289 rachunków pomocniczych w złotych, 425 rachunków w walutach obcych (127 bieżących i 298 pomocniczych), 13 455 rachunków VAT, 102 rachunki lokat terminowych w złotych i 24 rachunki lokat terminowych w walutach obcych. W 2022 r. NBP objął obsługą dziewięć nowych podmiotów⁹, a zakończył obsługę ośmiu podmiotów.

(akta kontroli: str. 2-57)

Według stanu na 8 marca 2023 r. na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa w NBP były zaewidencjonowane dochody w kwocie 504 377 628,1 tys. zł, wydatki w wysokości 517 398 729,7 tys. zł, tym samym deficyt budżetowy wyniósł 13 021 101,6 tys. zł.¹⁰

NIK sprawdziła stany środków finansowych na rachunkach przychodów i rozchodów budżetu państwa prowadzonych przez NBP, po jednym dniu w tygodniu dla 52 tygodni 2022 r., porównując je z wynikiem budżetu państwa w tych dniach. W żadnym z tych dni Minister Finansów nie zaciągał w NBP zobowiązań na pokrycie deficytu budżetu państwa. Osiągnięte w 2022 r. przychody budżetu państwa zapewniały pokrycie rozchodów i deficytu budżetu państwa.

(akta kontroli: str. 121-174, 363-364)

NIK sprawdziła stany środków finansowych na rachunkach państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe w NBP w terminach określonych w § 22 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, tj. w okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego 2022. Pięć jednostek nie dokonało pełnego rozliczenia zrealizowanych dochodów za 2022 r., a jedna nie dokonała rozliczenia wydatków za 2022 r. w terminie określonym w § 22 ust. 5, z uwzględnieniem zasady określonej w § 22 ust. 12, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. (tj. w dniu 16 stycznia 2023 r.). Opóźnienia w rozliczeniu dochodów, jak i wydatków wyniosły od jednego do siedmiu dni. Nie stwierdzono przypadków nieterminowego rozliczenia dochodów i wydatków w terminach określonych w § 22 ust. 6 powyższego rozporządzenia, tj. na dzień 20 stycznia 2023 r. Jedna jednostka rozliczająca dochody w terminie określonym w § 22 ust. 8 (tj. w dniu 25 stycznia 2023 r.) rozliczyła dochody z jednodniowym opóźnieniem.

(akta kontroli: str. 2-7, 69-72)

Zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, po rozliczeniu środków budżetowych za 2022 r. i przekazaniu ich na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przez państwowe jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, NBP dokonał zamknięcia 26 stycznia 2023 r. rachunków dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów budżetu państwa gromadzonych

⁸ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, dalej: BFG, został włączony do sektora finansów publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535).

⁹ Między innymi: BFG, Instytut Pokolenia, Instytut Strat Wojennych im. Jana Karłowicza, Instytut Ekspertyz Medycznych w Łodzi.

¹⁰ Dane przedstawiają stan rachunku po operacjach korygujących przeprowadzonych do 8 marca 2023 r.

przez urzędy obsługujące organy podatkowe, a 16 lutego 2023 r. rachunków dla obsługi: wydatków państwowych jednostek budżetowych, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa oraz wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

Wszystkie rozliczenia w okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego zostały przeprowadzone w terminach określonych w § 22 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (tj. do 25 stycznia i 15 lutego 2023 r.).

Na próbie losowo wybranych 24 dni NIK zbadała prawidłowość i terminowość realizacji przez NBP w 2022 r. zleceń płatniczych Ministra Finansów. NBP realizował przelewy zgodnie z dyspozycjami płatniczymi Ministra Finansów. W 2022 r. wystąpiły trzy przypadki odrzucenia przez NBP przelewów złożonych przez Ministra Finansów z przyczyn niezależnych od NBP. Dotyczyło to trzech dyspozycji z 2 sierpnia 2022 r., w których zleceniodawca wskazał datę realizacji przekraczającą określony w Regulaminie czas realizacji zlecenia w ciągu 30 dni (tj. 2 września 2022 r.). Zgodnie z § 45 ust. 2 Regulaminu prowadzenia przez Narodowy Bank Polski rachunków bankowych i świadczenia usługi bankowości elektronicznej oraz wzorów umów rachunku bankowego¹¹ posiadacz rachunku może przekazać zlecenie do 30 dni przed wskazaną datą realizacji. Przedmiotowe dyspozycje zostały złożone ponownie następnego dnia (3 sierpnia 2022 r.) i zrealizowano je 2 września 2022 r.

(akta kontroli: str. 2-7, 59, 175-177)

W 2022 r. NBP obsługiwał 551 lokat Ministra Finansów (w tym 253 lokaty *overnight*¹²), odsetki wypłacone wyniosły 118 907,7 tys. zł, a odsetki naliczone – 119 375,2 tys. zł (w 2021 r. obsługiwał 588 lokat, od których odsetki wypłacone wyniosły 81 14,9 tys. zł, a odsetki naliczone 81 75,4 tys. zł). Terminy zapadalności lokat innych niż *overnight* kształtowały się od jednego do siedmiu dni. Średniomiesięczna wartość lokat Ministra Finansów w złotych w NBP wahała się od 1 735 848,8 tys. zł w sierpniu 2022 r. do 3 828 845,6 tys. zł w czerwcu 2022 r.

W aneksie nr 15 z 23 listopada 2021 r. do umowy z 18 grudnia 2006 r. w sprawie lokowania środków pieniężnych Ministerstwa Finansów na rachunkach lokat terminowych w złotych w Narodowym Banku Polskim zostały określone na 2022 r. dzienne limity sumy ułokowanych środków¹³. W 2022 r. nie stwierdzono przypadków ich przekroczenia. Weryfikacji przestrzegania limitów dokonuje automatycznie system informatyczny obsługujący rachunki bankowe budżetu państwa (ZSK-C), w którym wbudowane są odpowiednie funkcje kontrolne, tj. funkcja odnotowująca informację o każdej założonej lokacie w walucie krajowej, aktualizująca kwotę limitu wykorzystanego w bieżącym i ewentualnie kolejnych dniach (w zależności od terminu zapadalności lokaty), oraz funkcja sprawdzająca każdą dyspozycję założenia lokaty terminowej w złotych, czy kwota lokaty nie przekracza kwoty limitu pozostającego do wykorzystania. W przypadku przekroczenia limitu system odrzuca dyspozycję i lokata nie jest zakładana.

Kontrolą w zakresie przestrzegania przez NBP warunków wyżej wymienionej umowy objęto 12 losowo wybranych lokat złotych założonych przez Ministra Finansów na łączną kwotę 5 062 972,8 tys. zł. Odsetki od tych lokat w kwocie 2762,3 tys. zł były

¹¹ Wprowadzonego uchwałą Nr 27/2014 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 2014 r.

¹² Lokata automatyczna dyspozycyjnego stanu środków budżetu państwa określonego w porozumieniu w sprawie szczegółowych zasad ustalania dyspozycyjnego stanu środków budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych, zawartym 31 grudnia 2019 r. pomiędzy NBP a Ministerstwem Finansów.

¹³ Zgodnie z § 18 ust. 6 umowy rachunku bankowego, prowadzonego w złotych z wykorzystaniem interfejsu B2B, łączącego ZSK NBP z systemem TREZOR MF, zawartej z Ministrem Finansów 31 grudnia 2019 r. i aneksem nr 1 z 22 stycznia 2021 r. do tej umowy, limitów tych nie stosuje się do lokat *overnight*.

wyliczone zgodnie z § 5 tej umowy i przekazane zgodnie z § 16 umowy rachunku bankowego, prowadzonego w złotych z wykorzystaniem interfejsu B2B, łączącego ZSK NBP z systemem TREZOR MF¹⁴, na rachunek wskazany w zleceniu.

W 2022 r. Minister Finansów założył w NBP pięć lokat w walutach obcych¹⁵. Odsetki wypłacone wyniosły odpowiednio 1272,8 tys. euro i 2374,6 tys. dolarów amerykańskich. Z uwagi na to, że w przypadku dwóch lokat w dolarach amerykańskich termin ich zapadalności przypadł na 2023 r., odsetki od tych lokat zostały wypłacone po terminie ich zapadalności w 2023 r. i wyniosły 24 384 tys. dolarów amerykańskich.

(akta kontroli: str. 2-7, 60-68, 74-77,83-120, 178-351)

Ponadto w 2022 r. NBP obsługiwał 663 lokaty o terminach zapadalności od 1 do 360 dni¹⁶, założonych przez państwowe jednostki budżetowe, urzędy obsługujące organy podatkowe oraz BFG. Odsetki wypłacone wyniosły 3901,8 tys. zł, a odsetki naliczone 6956,7 tys. zł. Średniomiesięczna wartość lokat państwowych jednostek budżetowych wahała się od 142 930,2 tys. zł w lipcu 2022 r. do 767 163,7 tys. zł w październiku 2022 r.

Jednostki sektora finansów publicznych założyły 14 lokat w euro, siedem lokat w dolarach amerykańskich oraz jedną lokatę w funtach brytyjskich. Zgodnie z § 73 ust. 2 oraz § 74 ust. 5 Regulaminu prowadzenia przez Narodowy Bank Polski rachunków bankowych i świadczenia usługi bankowości elektronicznej – lokaty w walutach obcych mogą być zakładane na okres 30 dni i mogą być odnawiane na kolejne te same okresy. W przypadku odnawiania lokaty do kapitału doliczane są odsetki za poprzedni okres 30 dni. Lokaty w euro miały oprocentowanie zerowe do 28 sierpnia 2022 r., a lokaty w dolarach amerykańskich do 10 lutego 2022 r. Odsetki wypłacone wyniosły 25,63 euro, 28 045,69 dolarów amerykańskich i 0,73 funtów brytyjskich. Stany lokat w ujęciu średniomiesięcznym wynosiły: od 11 572,47 euro w grudniu 2022 r. do 27 836,72 euro w styczniu 2022 r., od 1 688 813,51 dolarów amerykańskich w marcu 2022 r. do 1 708 607,51 dolarów amerykańskich w grudniu 2022 r. oraz od 61,62 funtów brytyjskich w styczniu 2022 r. do 62,30 funtów brytyjskich w grudniu 2022 r.

Dyspozycje założenia lokat terminowych Ministra Finansów (z wyjątkiem lokat walutowych) oraz państwowych jednostek budżetowych, urzędów obsługujących organy podatkowe i BFG przekazywane były poprzez elektroniczne kanały dostępu do usług bankowych¹⁷ i automatycznie realizowane w systemie ZSK-C na podstawie zdefiniowanych parametrów.

NBP zapewnił kontrolę procesu obliczania odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych w NBP, która była sprawowana przez Naczelnika Wydziału Systemu Centralnego Departamentu Rachunkowości i Finansów. Dane dotyczące okresów utrzymywania lokat i wysokości oprocentowania były wprowadzane do systemu informatycznego ZSK-C przez operatorów sprawujących nadzór merytoryczny nad działaniem tego systemu

¹⁴ TREZOR MF – Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa.

¹⁵ Jedną lokatę siedmiodniową na 1 mld euro, jedną 35-dniową na 1 mld euro, jedną 14-dniową na 940 mln dolarów amerykańskich, jedną 24-dniową na 938 mln dolarów amerykańskich i jedną 90-dniową na 2030 mln dolarów amerykańskich.

¹⁶ Regulamin prowadzenia przez NBP rachunków bankowych i świadczenia usługi bankowości elektronicznej oraz wzorów umów rachunku bankowego (ze zm.) w § 72 ust. 3 stanowi, że lokaty w złotych mogą być zakładane na okresy wynoszące 7, 14, 30, 90, 180 i 360 dni, bez możliwości odnawiania na kolejne okresy utrzymywania. Umowa z dnia 15 grudnia 2015 r. zawarta pomiędzy NBP O/O w Warszawie a BFG w § 7 pkt 1 stanowi, że lokaty w złotych mogą być zakładane na okres jednodniowy

¹⁷ TREZOR MF, bankowość elektroniczna NBE.

w Centrali NBP. Obowiązek sprawowania powyższej kontroli ujęto w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Rachunkowości i Finansów. Kontrolę prawidłowości procesu aktualizacji stóp procentowych w systemie ZSK-C realizował Naczelnik Wydziału Administrowania Systemami Księgowymi Departamentu Rachunkowości i Finansów. Aktualizacja stóp procentowych dla lokat w walutach obcych odbywała się automatycznie, poprzez pobieranie do systemu ZSK-C danych publikowanych przez system TKW2¹⁸.

(akta kontroli: str. 2-7, 88-120)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

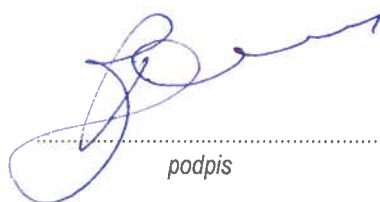
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 2 marca 2023 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



podpis

¹⁸ TKW2 – system informatyczny NBP, który wylicza kursy walut obcych oraz pobiera stawki depozytowe ustalane na rynku międzybankowym.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

