



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst jednolity

KBF.410.001.09.2018
P/18/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Bankowa obsługa budżetu państwa oraz wykonanie planu finansowego Narodowego Banku Polskiego na 2017 r., w tym wybranych kosztów Narodowego Banku Polskiego w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Narodowy Bank Polski, ul. Świętokrzyska 11/21, 00-919 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Adam Glapiński, Prezes Narodowego Banku Polskiego (od dnia 21 czerwca 2016 r.) (dowód: akta kontroli str. 11)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/105/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r.2. Ewa Trzeźniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/107/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r.3. Piotr Michalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/106/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r.4. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/23/2018 z dnia 7 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski (NBP lub Bank) w 2017 r. oraz przygotowania i wykonania planu finansowego NBP w 2017 r., w tym wybranych kosztów działania NBP w 2017 r.

Szczegółowym badaniem objęto:

- a) w zakresie obsługi budżetu państwa w 2017 r.:
 - prowadzenie przez NBP centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa oraz rachunków bieżących i pomocniczych państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych,
 - obsługę lokat złotych i walutowych Ministra Rozwoju i Finansów² oraz państwowych jednostek budżetowych,
 - prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych, sporządzonych przez NBP dla części 79 budżetu państwa – Obsługa długu Skarbu Państwa,

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

² Minister właściwy do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którym w okresie od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. był Minister Rozwoju i Finansów, a od dnia 9 stycznia 2018 r. jest Minister Finansów.

- prawidłowość ewidencji księgowej prowadzonej przez NBP dla części 79 budżetu państwa w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.,
 - prawidłowość i terminowość realizowanych przelewów składanych przez Ministra Rozwoju i Finansów,
- b) w zakresie wykonania planu finansowego NBP na 2017 r., w tym wybranych kosztów działania NBP:
- przygotowanie planu finansowego NBP na rok 2017 oraz jego realizację,
 - koszty działania NBP, w szczególności wybrane koszty usług obcych oraz koszty działalności szkoleniowej,
 - plan i realizację wydatków na wybrane inwestycje w 2017 r.,
 - zarządzanie przez NBP rezerwami dewizowymi,
 - prawidłowość udzielania zamówień publicznych,
 - dochodzenie w 2017 r. należności NBP z tytułu umowy [...]³.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Zadania NBP zostały określone w szczególności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁵ (dalej „ustawa o NBP”).

Do zadań NBP należy między innymi utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP, organizowanie rozliczeń pieniężnych, prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi oraz bankowej obsługi budżetu państwa, regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie, kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego, działanie na rzecz stabilności systemu finansowego w zakresie instytucji finansowych. NBP może inicjować i organizować badania naukowe, jak również prowadzić działalność wydawniczą i promocyjną. NBP przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej. NBP posiada osobowość prawną.

Organami NBP są Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez NBP obsługi budżetu państwa w 2017 r. oraz przygotowanie i wykonanie planu finansowego NBP na 2017 r. Wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości w 2017 r. (240 tys. zł) [...]⁶ w stosunku do sumy kosztów działania i amortyzacji NBP ogółem w 2017 r. (1.077,3 mln zł) nie uzasadnił obniżenia oceny ogólnej.

NBP prowadził bankową obsługę budżetu państwa zgodnie z przepisami: ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁸ oraz zgodnie z umową zawartą z Ministrem Finansów na obsługę

³ Na podstawie art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 104 i 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę bankową. Wyłączenia dokonano w interesie NBP.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1373.

⁶ Jak w przypisie nr 3.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 69, ze zm.

centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. NBP terminowo i prawidłowo realizował zlecone przez Ministra Rozwoju i Finansów polecenia przelewów. Prawidłowo naliczał odsetki od lokat złotych i walutowych oraz prawidłowo przekazywał je na rachunek deponenta.

W sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2017 r. NBP wykazał ujemny wynik finansowy w wysokości 2.524,9 mln zł, który był niższy o 2.530,6 mln zł od zakładanego w planie finansowym NBP na rok 2017. Był on efektem wykonania przychodów w wysokości 23.339,7 mln zł oraz poniesienia kosztów w wysokości 25.864,7 mln zł. Różnica pomiędzy zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym wynikała przede wszystkim z przyjętego na potrzeby planu finansowego założenia o stałości kursów walutowych oraz struktury rezerw walutowych NBP.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez NBP dla części 79 budżetu państwa – Obsługa długu Skarbu Państwa roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. Sprawozdania roczne zostały sporządzone prawidłowo na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej NBP. W ewidencji tej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Limity kosztów działania NBP nie zostały przekroczone. Nakłady na inwestycje stanowiły 66,6% kwoty planowanej.

Szczegółowo zbadane cztery zamówienia publiczne zostały udzielone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ (dalej upzp).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości przy zawarciu porozumienia [...] ¹⁰ (zawartego bez stosowania upzp), umowy na prowadzenie kawiarni z bezpłatną kawą i herbatą dla pracowników NBP oraz współfinansowaniu przedsięwzięć bankowych Związków Banków Polskich (ZBP).

Porozumienie z [...] ¹¹ („Porozumienie”), którego przedmiotem było prowadzenie obsługi (pomocniczej ewidencji) [...] ¹², zostało zawarte bez stosowania przepisów upzp, pomimo braku podstaw do wyłączenia obowiązku stosowania upzp przy zawieraniu przedmiotowego Porozumienia. Ponadto zdaniem NIK, w zawartym Porozumieniu nie zostały w pełni zabezpieczone interesy NBP, ponieważ nie zastrzeżono w nim kar umownych ani nie przewidziano możliwości pomniejszenia wynagrodzenia wykonawcy Porozumienia¹³, w sytuacji nienależytej realizacji powierzonych do wykonania czynności.

Zawarcie przez NBP umowy na prowadzenie kawiarni, w ramach której pracownicy i osoby przebywające na terenie Centrali NBP będą mogli korzystać z darmowej kawy i herbaty, z tytułu której NBP poniesie koszty w wysokości do 3.000,0 tys. zł netto za okres 4 lat było zdaniem NIK niecelowe i niegospodarne.

NBP przekazując środki Związkowi Banków Polskich na współfinansowanie przedsięwzięć międzybankowych nie zawierał umów, w których określiłby szczegółowy opis zadania, na jakie współfinansowanie zostało przyznane, sposób i termin rozliczenia przekazanych środków oraz nałożyłby na ZBP obowiązek zwrotu

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹⁰ Jak w przypisie nr 3.

¹¹ Jak w przypisie nr 3.

¹² Jak w przypisie nr 3.

¹³ Z wyjątkiem możliwości pomniejszenia wynagrodzenia wykonawcy Porozumienia w sytuacji opóźnienia w realizacji części powierzonych do wykonania czynności.

niewykorzystanych środków lub środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

V. Wyniki kontroli

1. Obsługa budżetu państwa w 2017 r.

1.1 Bankowa obsługa budżetu państwa w 2017 r.

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2017 r. NBP obsługiwał 2.971 podmiotów sektora finansów publicznych, dla których prowadził 7.379 rachunków bieżących, 6.085 rachunków pomocniczych złotych i walutowych oraz 48 rachunków lokat terminowych w złotych (38 rachunków) i walutach obcych (10 rachunków).

W 2017 r. na centralnym rachunku budżetu państwa w NBP zaewidencjonowane były dochody w kwocie [...]¹⁴, wydatki w wysokości [...]¹⁵ oraz deficyt budżetowy w wysokości [...]¹⁶. Dane te pokrywały się z ewidencją prowadzoną przez Ministra Rozwoju i Finansów.

Według stanu na dzień 15 lutego 2018 r. wszystkie środki budżetowe z rachunków państwowych jednostek budżetowych prowadzonych przez NBP dla obsługi budżetu państwa w 2017 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. Na podstawie sprawdzenia stanu rachunków w 52 wybranych dniach, po jednym z każdego tygodnia 2017 r., NIK stwierdziła, że NBP nie finansował deficytu budżetowego.

W wyniku kontroli 1249 zleceń płatniczych z wybranych losowo 12 dni operacyjnych 2017 r. NIK stwierdziła, że NBP realizował przelewy w odpowiednich kwotach, bez opóźnień, zgodnie z dyspozycjami Ministra Rozwoju i Finansów.

W 2017 r. system transakcyjny NBP odrzucił [...]¹⁷ przelewów na łączną kwotę [...]¹⁸ złożonych przez Ministra Rozwoju i Finansów w systemie TREZOR MF. W dwóch przypadkach (dyspozycje przelewów z terminem realizacji 18 i 19 stycznia 2017 r.) przyczyną odrzucenia był fakt, że rachunek adresata nie istniał, w pozostałych czterech (dyspozycje przelewów z terminem realizacji 30 marca 2017 r.) rachunek adresata został zamknięty w dniu 30 grudnia 2011 r. Przelewy te zostały zrealizowane po ponownym złożeniu przez Ministerstwo Finansów odpowiednio poprawionych dyspozycji.

(dowód: akta kontroli str. 1503-1504, 1881-1919)

W 2017 r. NBP obsługiwał [...]¹⁹ lokat terminowych, złożonych przez Ministra Rozwoju i Finansów [...]²⁰ oraz państwowe jednostki budżetowe [...]²¹. Terminy

¹⁴ Jak w przypisie nr 3.

¹⁵ Jak w przypisie nr 3.

¹⁶ Jak w przypisie nr 3.

¹⁷ Jak w przypisie nr 3.

¹⁸ Jak w przypisie nr 3.

¹⁹ Jak w przypisie nr 3.

²⁰ Jak w przypisie nr 3.

²¹ Jak w przypisie nr 3.

zapadalności tych lokat wynosiły od jednego do 360 dni. NBP poniósł koszty odsetkowe od tych lokat w łącznej wysokości [...]22.

W wyniku badania wszystkich lokat terminowych w złotych [...]23, złożonych i rozliczonych w 2017 r. przez Ministra Rozwoju i Finansów w NBP, NIK nie stwierdziła przypadków przekroczenia dziennego limitu lokat terminowych, ustalonego

w umowie między NBP a Ministrem Rozwoju i Finansów. Przez cały 2017 r. oprocentowanie rachunków bankowych w złotych nie uległo zmianie.

Na podstawie badania 10 losowo wybranych lokat złotych złożonych przez Ministra Rozwoju i Finansów na łączną kwotę [...]24 NIK stwierdziła, że odsetki od tych lokat były wyliczane i przekazywane zgodnie [...]25. Kontrola obsługi wszystkich lokat w walutach obcych [...]26, złożonych przez Ministra Rozwoju i Finansów, wykazała, że lokaty te obsługiwane były [...]27.

W 2017 r. NBP obsługiwał [...]28 lokat terminowych w złotych, złożonych przez państwowe jednostki budżetowe na łączną kwotę [...]29, o terminach zapadalności wynoszących od siedmiu do 360 dni. Koszty odsetkowe od tych lokat wyniosły [...]30.

Państwowe jednostki budżetowe w 2017 r. zawiązały w NBP [...]31 lokat terminowych [...]32. Koszty odsetkowe od tych lokat wyniosły łącznie [...]33. Terminy zapadalności wszystkich lokat walutowych tych jednostek wynosiły 30 dni.

Odsetki od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych obliczane są i księgowane w systemie ZSK-C34 na koniec każdego dnia operacyjnego na koniec kosztów z tytułu odsetek. Dane dotyczące okresu lokaty i wysokości oprocentowania do systemu ZSK-C, stosownie do przyjętej w NBP procedury operacyjnej „Przebieg dnia operacyjnego w systemie ZSK-C/O”35, wprowadzają operatorzy w Centrali NBP oraz w Oddziale Okręgowym NBP prowadzącym rachunki bankowe odpowiednio Ministra Rozwoju i Finansów lub pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Kontrolę prawidłowości wykonywania zadań wynikających z tej procedury realizują w ramach nadzoru Departamentu Rachunkowości i Finansów NBP naczelnicy: Wydziału Sprawozdawczości Finansowej (kontrola w zakresie definiowania w systemie schematów oprocentowania dla rachunków terminowych prowadzonych przez NBP dla jednostek sektora finansów publicznych) i Wydziału Operacyjnego (kontrola aktualizacji stóp procentowych).

(dowód: akta kontroli str. 1503-1880, 1918-2076)

22 Jak w przypisie nr 3.

23 Jak w przypisie nr 3.

24 Jak w przypisie nr 3.

25 Jak w przypisie nr 3.

26 Jak w przypisie nr 3.

27 Jak w przypisie nr 3.

28 Jak w przypisie nr 3.

29 Jak w przypisie nr 3.

30 Jak w przypisie nr 3.

31 Jak w przypisie nr 3.

32 Jak w przypisie nr 3.

33 Jak w przypisie nr 3.

34 Zintegrowany System Księgowy – system centralny, obsługujący centralną bazę rachunków i podmiotów, przetwarzający operacje księgowe i pozaksięgowe.

35 Procedura opracowana w dniu 31 stycznia 2014 r. w Wydziale Operacyjnym Departamentu Rachunkowości i Finansów.

W 2017 r. NBP realizował zadanie *Optymalizacja obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski*, określone w *Planie działalności Narodowego Banku Polskiego na lata 2017-2019*, zakładające dalsze³⁶ unowocześnianie i standaryzację procesu obsługi bankowej budżetu państwa oraz przygotowanie do udostępnienia nowych usług dla posiadaczy rachunków w NBP. Termin realizacji zadania wyznaczono na II półrocze 2018 r. Dotychczasowym efektem realizacji zadania było przystąpienie NBP w dniu 19 marca 2017 r. do rozliczeń w systemie Express Elixir (pozwalającego na wysyłanie i odbieranie przez posiadaczy rachunków płatności natychmiastowych), podpisanie umowy³⁷ o wykonywanie obsługi kart płatniczych, zastępczej obsługi kasowej oraz wypłat z wykorzystaniem telefonu komórkowego oraz opracowanie wymagań merytorycznych i funkcjonalnych do zmian w systemie informatycznym NBP. Ponadto skutkiem *Optymalizacji* było zamówienie modyfikacji systemu pod kątem wdrożenia funkcjonalności niezbędnych do świadczenia nowych usług posiadaczom rachunków w NBP oraz zainicjowanie projektu *Wprowadzenie obsługi kart płatniczych oraz usługi zlecenia wypłaty gotówki w bankomatach i oddziałach banku komercyjnego – KARTY*.

(dowód: akta kontroli str. 2077-2092)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności NBP w zakresie dotyczącym obsługi budżetu państwa w 2017 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Sprawozdawczość i ewidencja księgową prowadzone przez NBP dla części 79 budżetu państwa

1.2.1 Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez NBP w zakresie części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28)
- oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania roczne sporządzone przez NBP były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku przeglądu analitycznego stwierdzono, że w ewidencji pozabilansowej zaksięgowano nowe zdarzenie gospodarcze (anulowanie niewykorzystanej kwoty kredytu) w listopadzie 2017 r. zamiast w czerwcu 2017 r. Operacja ta spowodowała zawyżenie kwot potencjalnych niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za II i III kwartał 2017 r. odpowiednio o kwotę 386,2 mln zł i 405,7 mln zł. NBP z własnej inicjatywy sporządził korekty sprawozdań, które zostały przekazane do BGK w dniu 30 listopada 2017 r. Nieprawidłowości mające wpływ na sprawozdania Rb-Z za II i III kwartał 2017 r. wskazują, że mimo przyjętych procedur sprawdzania i zatwierdzania danych ujmowanych w ewidencji księgowej, przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej były niewystarczające. W konsekwencji NBP podjął pod koniec 2017 r. dodatkowe działania zaradcze w zakresie systemu kontroli zarządczej, polegające na wprowadzeniu konieczności dodatkowej

³⁶ Kontynuacja zadania *Optymalizacja obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski* określone w *Planie działalności Narodowego Banku Polskiego na lata 2016-2018*.

³⁷ Umowa z dnia 27 października 2017 r. nr NBP-DKRZ-WPO-EW-2410112-2017.

weryfikacji przez drugiego pracownika danych o zadłużeniu z tytułu poszczególnych umów kredytowych oraz wzmożeniu kontroli zadań wykonywanych przez pracowników o krótkim stażu zawodowym.

(dowód: akta kontroli str. 4403-4432)

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sprawozdawczości sporządzanej przez NBP na koniec 2017 r. dla części 79 budżetu państwa.

1.2.2 Ewidencja księgową

Badanie wiarygodności ewidencji księgowej NBP prowadzonej dla części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa przeprowadzono na próbie 50 zapisów księgowych o łącznej wartości 541,4 mln zł, wylosowanych metodą monetarną³⁸. Dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

NIK nie zidentyfikowała nieprawidłowości, które wskazywałyby, że ewidencja księgowa, stanowiąca podstawę sporządzenia sprawozdań NBP dla części 79 budżetu państwa, obejmująca zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzona była nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 4433-4534)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej ewidencji księgowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie obsługi budżetu państwa w 2017 r. oraz pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych, sporządzone przez kontrolowaną jednostkę na koniec 2017 r.

2. Plan finansowy NBP na 2017 r., w tym wybrane koszty działania Banku

2.1 Plan finansowy NBP na 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

NBP prowadził gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, stosownie do art. 64 ustawy o NBP. Plan finansowy NBP na rok 2017 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 NBP oraz sprawozdania z jego realizacji (z późniejszymi zmianami). Został uchwalony przez Zarząd NBP w dniu 29 listopada 2016 r.³⁹ i zatwierdzony bez zastrzeżeń przez Radę Polityki Pieniężnej w dniu 20 grudnia 2016 r.⁴⁰ Plan obejmował projekcję wyniku z działalności bankowej, opartą na zdefiniowanych założeniach, prognozę wielkości kosztów działania NBP i amortyzacji⁴¹ oraz analizę warunków skrajnych, obrazującą wpływ zmian przyjętych parametrów dotyczących skupu i sprzedaży walut obcych, kursu złotego do walut obcych oraz zagranicznych stóp procentowych na projekcję

³⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

³⁹ Uchwała nr 42/DC/2016 Zarządu NBP z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie planu finansowego Narodowego Banku Polskiego na rok 2017.

⁴⁰ Uchwała Nr 6/2016 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia planu finansowego Narodowego Banku Polskiego na rok 2017 (Dz. Urz. NBP poz. 11).

⁴¹ Koszty działania NBP obejmują: koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników, koszty administracyjne (w tym koszty: zużycia materiałów i energii, świadczeń na rzecz pracowników i innych osób uprawnionych, podróży służbowych, usług obcych, podatków i opłat, odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych), koszty emisji znaków pieniężnych oraz rezerwy na wzrost kosztów działania NBP (w tym remontów i konserwacji).

wyniku finansowego z operacji bankowych. Koszty działania NBP określone w planie kosztów działania NBP i amortyzacji na 2017 r. objęte są limitami, natomiast planowana wysokość kosztów prowadzonej przez NBP działalności bankowej nie stanowi limitu. Nie ustala się również limitu dla kosztów amortyzacji.

W planie finansowym NBP na 2017 r. przyjęto, że działalność NBP w 2017 r. zamknie się wynikiem finansowym na poziomie 5,7 mln zł. Wynikało to głównie z przewidywanego na 2017 r. obniżenia wyniku z tytułu operacji finansowych, na który składało się niższe o 6.798,3 mln zł saldo zrealizowanych różnic kursowych, niewystąpienie w roku planowym dodatniego salda przychodów i kosztów ze zrealizowanych różnic cenowych w kwocie 1.964,3 mln zł oraz wyższe o 118,7 mln zł koszty niezrealizowane z wyceny cenowej. Planowany wynik z działalności bankowej wynosił 1.137,6 mln zł, a koszty działania NBP i amortyzacji 1.131,9 mln zł.

Analogicznie jak w poprzednich latach, w roku 2017 plan finansowy NBP nie był aktualizowany⁴². Było to uzasadnione dużą niepewnością w kształtowaniu się czynników zewnętrznych, takich jak: kursy walutowe, ceny papierów wartościowych, oprocentowanie instrumentów finansowych. Z tych samych względów przyjęto założenie o stałości niektórych parametrów, w tym między innymi kursu złotego do walut obcych. Dla dwóch głównych walut w aktywach NBP, tj. dolara amerykańskiego i euro przyjęto średnie kursy NBP ogłoszone dnia 31 października 2016 r. w wysokości USD/PLN 3,9488 i EUR/PLN 4,3267. W rzeczywistości kształtowały się one na poziomie odmiennym od zakładanego. Na początku 2017 r. kursy te wynosiły: USD/PLN 4,2106, EUR/PLN 4,4157, a na koniec roku: USD/PLN 3,4813, EUR/PLN 4,1709. Odmienny od przyjętego w planie finansowym kurs walutowy przyczynił się między innymi do powstania niezrealizowanych kosztów z wyceny kursowej w kwocie 13.092,7 mln zł oraz zrealizowanych ujemnych różnic kursowych w kwocie 3.513,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 2093-2175)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu planu finansowego NBP na 2017 r.

2.2 Wynik finansowy NBP w 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

W sprawozdaniu finansowym NBP na dzień 31 grudnia 2017 r. został wykazany ujemny wynik finansowy w wysokości 2.524,9 mln zł, który był niższy o 2.530,6 mln zł od przyjętego w planie finansowym NBP na rok 2017. Wykazany wynik finansowy był rezultatem osiągnięcia straty z działalności bankowej w kwocie 1.447,6 mln zł oraz poniesionych kosztów działania NBP i amortyzacji w wysokości 1.077,3 mln zł. Różnica pomiędzy zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym wynikała przede wszystkim z przyjętego na etapie planowania założenia o stałości kursów walutowych oraz struktury rezerw walutowych NBP.

Wynik finansowy za rok 2017 był efektem wykonania przychodów w wysokości 23.339,7 mln zł, tj. wyższych od zaplanowanych o 17.064,7 mln zł oraz poniesienia kosztów w wysokości 25.864,7 mln zł, tj. wyższych od zaplanowanych o 19.595,3 mln zł.

Wynik finansowy za rok 2017 był niższy od wyniku finansowego za rok 2016 o 11.725,9 mln zł. Zrealizowane w 2017 r. przychody były wyższe

⁴² W dokumentacji przedstawiającej wykonanie poszczególnych składowych planu finansowego 2017 r. NBP stosował pojęcie „plan po zmianach”. Dotyczyło to jednak wyłącznie zmiany limitów poszczególnych rodzajów kosztów działania NBP, których łączna wielkość w planie finansowym pozostawała bez zmian.

od zrealizowanych przychodów w 2016 r. o 1.364,4 mln zł. natomiast poniesione koszty były wyższe od kosztów poniesionych w 2016 r. o 13.090,3 mln zł.

Na wynik z działalności bankowej w 2017 r. największy wpływ miał ujemny wynik z operacji finansowych w kwocie 2.388,0 mln zł, tj. niższy od zaplanowanego o 2.405,4 mln zł. Na wynik ten złożyły się:

- koszty niezrealizowane z wyceny kursowej w kwocie 13.092,7 mln zł,
- przychody z rozwiązania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w kwocie 10.807,9 mln zł,
- koszty niezrealizowane z wyceny cenowej w kwocie 659,3 mln zł,
- saldo dodatnich i ujemnych zrealizowanych różnic cenowych w kwocie 573,7 mln zł,
- ujemne saldo dodatnich i ujemnych zrealizowanych różnic kursowych w kwocie 17,7 mln zł.

Dodatkowo na osiągnięcie wyniku z działalności bankowej miały wpływ:

- wynik z tytułu odsetek, dyskonta i premii w kwocie 810,9 mln zł, niższy niż zaplanowano o 219,6 mln zł,
- wynik z tytułu opłat i prowizji zrealizowany na poziomie 11,8 mln zł, wyższym niż zaplanowano o 6,4 mln zł,
- przychody z tytułu akcji i udziałów w kwocie 17,3 mln zł, wyższe od zaplanowanych o 4,0 mln zł,
- saldo pozostałych przychodów i kosztów w kwocie 100,4 mln zł, wyższej od zaplanowanej o 29,5 mln zł.

W 2017 r. koszty działania NBP i amortyzacji były o 54,6 mln zł (o 4,8%) niższe od planowanych. W porównaniu do roku 2016 koszty działania NBP i amortyzacji zwiększyły się o 31,5 mln zł.

W planie finansowym NBP na 2017 r., w części dotyczącej kosztów działania NBP przewidziano rezerwę na wzrost kosztów działania w wysokości 11,4 mln zł, tj. w takiej samej wysokości jak w planie finansowym na rok 2016. Rezerwa ta nie została wykorzystana. Koszty działania zostały omówione w punkcie 2.4 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 2176-2397)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w wykonaniu podstawowych wielkości określonych w planie finansowym NBP na rok 2017.

Uwagi

NIK zauważa, że stosowana metodologia przygotowania planu finansowego skutkuje występowaniem istotnych rozbieżności między planem a wykonaniem. Wynikają one ze stosowania przez NBP jednakowego od lat założenia dotyczącego stałości stóp procentowych NBP i kursów walutowych w trakcie roku objętego planem. Przyjęcie takiego założenia wynika przede wszystkim z polityki nieprzekazywania do publicznej wiadomości sygnałów odnośnie prognozowanych zmian stóp procentowych NBP, kursów walutowych 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, w tym między innymi w wystąpieniach pokontrolnych w 2016 r. i w 2017 r. NBP nie zmienił jednak stanowiska w tej sprawie uznając, że prognozowanie tych parametrów mogłoby stanowić niepożądaną z punktu widzenia banku centralnego informację dla uczestników rynku finansowego, co do przyszłych kierunków polityki pieniężnej. NIK podtrzymuje stanowisko, że wartość informacyjna tak przygotowanego planu jest ograniczona.

2.3 Podział wyniku finansowego za 2016 r.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 69 ust. 1, 3 i 4, w związku z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o NBP, wypracowany przez Bank zysk za 2016 r. w wysokości 9.201,0 mln zł, po przeprowadzeniu badania sprawozdania finansowego NBP za 2016 r. przez biegłego rewidenta oraz zatwierdzeniu tego sprawozdania przez Radę Ministrów⁴³, został podzielony w następujący sposób:

- odpis na fundusz rezerwy NBP (5% zysku) – 460,0 mln zł,
- wpłata do budżetu państwa (95% zysku) – 8.740,9 mln zł.

Kwota 8.740,9 mln zł została przekazana w dniu 13 czerwca 2017 r. na rachunek bankowy Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Oddziale Okręgowym Narodowego Banku Polskiego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 2398-2402)

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie podziału zysku za 2016 r. i wpłaty jego części do budżetu państwa.

2.4 Koszty działania NBP w 2017 r.

Opis stanu faktycznego

Koszty działania NBP zrealizowane w 2017 r. w wysokości 995,3 mln zł były o 56,0 mln zł, tj. o 5,3% niższe od planu po zmianach⁴⁴. W porównaniu do 2016 r. koszty te zwiększyły się o 34,4 mln zł, tj. o 3,6%. Koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników stanowiły 48,9%, koszty emisji znaków pieniężnych 28,1%, a koszty administracyjne 22,9% kosztów działania NBP w 2017 r.

Koszty wynagrodzeń wraz z narzutami i kosztami rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników zrealizowane w kwocie 487,0 mln zł były niższe od planowanych o 10,4 mln zł i wyższe o 9,6 mln zł od poniesionych w 2016 r. Koszty wynagrodzeń osobowych zrealizowano w wysokości 385,1 mln zł, tj. niższej od planowanej o 8,9 mln zł, a bezosobowych w wysokości 3,6 mln zł, tj. o 1,0 mln zł niższej od planowanej.

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie w NBP ukształtowało się na poziomie 3.281 etatów, tj. niższym od planowanego o 70 etatów. W porównaniu do 2016 r. zmniejszyło się o 15 etatów. Wskaźnik wzrostu przeciętnej płacy, z uwzględnieniem wypłat nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i rentowych oraz ekwiwalentu z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, ukształtował się na poziomie planowanym, tj. 3,1%, niższym o 0,5% w porównaniu do 2016 r.

Koszty emisji znaków pieniężnych zrealizowane w kwocie 280,1 mln zł były niższe od planowanych o 4,8 mln zł oraz wyższe o 29,2 mln zł od zrealizowanych w 2016 r. Największą pozycję w kosztach administracyjnych wynoszącą 153,0 mln zł, tj. 67,0% stanowiły koszty usług obcych. Wśród pozostałych kosztów wynoszących łącznie 75,2 mln zł, największą pozycję stanowiły koszty zużycia materiałów i energii w wysokości 23,0 mln zł oraz koszty podatków i opłat w wysokości 22,0 mln zł.

W planie kosztów administracyjnych na 2017 r. koszty usług obcych wynosiły 167,9 mln zł, natomiast w planie po zmianach 164,6 mln zł. Koszty te zostały zrealizowane w kwocie 153,0 mln zł, tj. niższej od planu po zmianach o 11,6 mln zł (o 7,0%) oraz wyższej od poniesionych w 2016 r. o 8,1 mln zł (o 5,6%).

Niższe od planowanych były głównie koszty działalności edukacyjnej NBP, remontów i konserwacji, działalności informacyjnej i promocyjnej NBP oraz koszty w zakresie informatyki i telekomunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2276)

⁴³ Uchwała Nr 83/2017 Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Narodowego Banku Polskiego na dzień 31 grudnia 2016 r.

⁴⁴ Patrz przypis nr 40.

Kontrolą NIK objęto wybrane koszty usług obcych oraz koszty działalności szkoleniowej⁴⁵, wynikające z jednostkowych operacji 2017 r., wygenerowanych z systemu księgowego, na łączną kwotę 5,7 mln zł⁴⁶.

Zbadano koszty usług obcych na łączną kwotę 5,3 mln zł, co stanowiło 3,5% wykonanych w 2017 r. kosztów usług obcych.

Koszty te dotyczyły świadczenia usług utrzymania ruchu infrastruktury technicznej w kompleksie budynków Centrali NBP (4,2 mln zł)⁴⁷, wzmacniania ochrony transportów wartości pieniężnych (0,5 mln zł)⁴⁸, usług gastronomicznych w związku z organizacją przez Departament Zagraniczny konferencji międzynarodowych (0,6 mln zł)⁴⁹.

Przedmiotem umów dotyczących usług utrzymania ruchu infrastruktury technicznej było między innymi świadczenie na rzecz NBP, przez okres 36 i 48 miesięcy, usług serwisowych w zakresie konserwacji, przeglądów okresowych i napraw awaryjnych zamontowanych urządzeń. Zgodnie z zapisami umów do faktur dołączano podpisane przez strony protokoły odbioru prac. Wszystkie zbadane faktury były prawidłowo wystawione, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym, merytorycznym, zaksięgowane i terminowo zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 315-427, 1120-1125, 2263-2289)

W planie kosztów działania na 2017 r. koszty usług ochrony określono na kwotę 2,1 mln zł. Zrealizowane koszty wyniosły 1,7 mln zł i w porównaniu z 2016 r. były niższe o 28,7 tys. zł, tj. o 1,6%. W ramach badania kosztów usług ochrony NIK zbadła 11 faktur z 2017 r., sporządzonych na podstawie kalkulacji kosztów wzmocnienia ochrony transportów wartości pieniężnych wykonywanych przez Policję. Faktury objęte badaniem wynikały z umowy z dnia 30 marca 2000 r., zawartej na czas nieoznaczony.

W Departamencie Bezpieczeństwa NBP podczas analizy faktur wystawionych przez jednostki Policji weryfikowano kalkulację kosztów w odniesieniu do przejechanych kilometrów, liczby przepracowanych godzin przez wszystkich policjantów uczestniczących w konwoju oraz wysokości należności wynikających z przepisów o podróżach służbowych. W Departamencie Rozliczeń Gospodarki Własnej NBP, kalkulacja kosztów była weryfikowana pod kątem załączonej dokumentacji oraz zgodności danych ujętych w kalkulacji z zapisami na fakturach, nie dokonywano natomiast weryfikacji minimalnych stawek odpłatności za używanie służbowego sprzętu transportowego Policji do celów niesłużbowych, widniejących w kalkulacjach.

(dowód: akta kontroli str. 745-856)

W planie kosztów działania na 2017 r. koszty usług gastronomicznych wyniosły 2,5 mln zł, natomiast w planie po zmianach 2,4 mln zł. Zrealizowane koszty usług gastronomicznych były niższe od zaplanowanych o 0,4 mln zł (16,2%), co było przede wszystkim wynikiem przesunięcia na 2018 r. terminu otwarcia kawiarni dla pracowników i gości NBP. W porównaniu z 2016 r. koszty te były wyższe o 260 tys. zł, tj. o 15,1%.

Koszty usług gastronomicznych zrealizowane w Departamencie Zagranicznym na organizację konferencji międzynarodowych wyniosły 216,6 tys. zł, co stanowiło 34,0% kosztów tych usług poniesionych w Narodowym Banku Polskim. Departament Zagraniczny NBP zorganizował łącznie dziewiętnaście konferencji

⁴⁵ Dobór celowy – wydatki o najwyższych kwotach oraz wydatki wymagające zbadania w związku z ich zakresem przedmiotowym (kurs języka chińskiego).

⁴⁶ Zbadane operacje księgowe wynikały z 21 umów oraz 166 faktur dotyczących tych umów.

⁴⁷ Łączna wartość zbadanych 110 faktur 2017 r. dotyczących realizacji 16 umów z lat 2013-2017 wyniosła 4.189,5 tys. zł.

⁴⁸ Zbadano jedenaście faktur wynikających z jednej umowy.

⁴⁹ Badaniem objęto 45 faktur z 2017 r.

międzynarodowych. Z uwagi na swój zakres kompetencyjny był inicjatorem lub współinicjatorem siedmiu konferencji międzynarodowych⁵⁰.

NIK zbadała 45 faktur z 2017 r. o łącznej wartości 0,6 mln zł, które dotyczyły usług gastronomicznych w związku z organizacją przez Departament Zagraniczny konferencji międzynarodowych⁵¹.

Pracownicy Wydziału Konferencji Międzynarodowych Departamentu Zagranicznego każdorazowo dokonywali rozeznania rynku, sporządzając notatki uzasadniające dokonanie wyboru firmy gastronomicznej, stosując kryteria wyboru ofert, takie jak cena usługi, dostępność usługi w wymaganym terminie, dostępność sali restauracyjnej na wyłączność, różnorodność proponowanych dań, lokalizacja i atrakcyjność miejsca. Realizacja umów potwierdzana była protokołami odbioru końcowego usługi.

Wszystkie zbadane faktury dotyczące usług gastronomicznych były prawidłowo wystawione, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym, merytorycznym, zaksięgowane i terminowo zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 428-744)

NBP poniósł koszty szkoleń krajowych⁵² w wysokości 5,1 mln zł, tj. niższej o 0,7 mln zł (12,5%) od planu i planu po zmianach na 2017 r. Niższa realizacja planu była głównie efektem negocjacji cenowych z dostawcami usług szkoleniowych, współfinansowania w 50% przez pracowników studiów podyplomowych i doktoranckich⁵³, realizacji części szkoleń przez ekspertów NBP, jako wykładowców/trenerów.

Koszty szkoleń zagranicznych wyniosły 1,1 mln zł i były niższe o 0,2 mln zł od planu po zmianach. Realizacja kosztów na niższym poziomie wynikała głównie z zastępowania szkoleń zagranicznych krajowymi oraz odstąpienia od realizacji części szkoleń oraz kursów językowych wymagających poniesienia wysokich kosztów.

Warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NBP określały: uchwała nr 44/2015 Zarządu NBP z dnia 3 września 2015 r.⁵⁴, oraz wytyczne nr 1/2017 Dyrektora Departamentu Kadr z dnia 5 stycznia 2017 r.⁵⁵

Departament Kadr NBP prowadził ewidencję wszystkich form podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników, rejestr umów zawartych w tym zakresie a także kosztów podnoszenia kwalifikacji w kraju i za granicą⁵⁶.

⁵⁰ Pozostałych dwanaście konferencji odbyło się z inicjatywy Departamentu Analiz Ekonomicznych, Departamentu Badań Ekonomicznych, Departamentu Bezpieczeństwa, Departamentu Emisyjno-Skarbcowego, Departamentu Kadr, Departamentu Ryzyka Operacyjnego i Zgodności, Departamentu Statystyki, Departamentu Stabilności Finansowej oraz Departamentu Zarządzania Ryzykiem Finansowym.

⁵¹ W strukturze Departamentu Zagranicznego funkcjonuje między innymi Wydział Współpracy Technicznej oraz Wydział Konferencji Międzynarodowych. NIK zbadała jedynie wybrane faktury dotyczące organizacji konferencji międzynarodowych przez Wydział Konferencji Międzynarodowych (faktury zakupu usług gastronomicznych).

⁵² Szkolenia krajowe prezentowane według układu rodzajowego kosztów.

⁵³ Od semestru zimowego 2016/2017, tj. po zebraniu informacji przy tworzeniu planu szkoleń na 2017 r., przyjęto zasadę współfinansowania przez pracowników studiów podyplomowych i doktoranckich.

⁵⁴ Uchwała nr 44/2015 w sprawie warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Narodowego Banku Polskiego, zmieniona uchwałą nr 56/2017 Zarządu NBP z dnia 28 grudnia 2017 r.

⁵⁵ Wytyczne Dyrektora Departamentu Kadr w sprawie warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Narodowego Banku Polskiego.

⁵⁶ Zgodnie z §17 uchwały nr 44/2015 Zarządu NBP z dnia 3 września 2015 r. w sprawie warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NBP.

W 2017 r. w NBP zrealizowano 1085 tematów szkoleń krajowych w 21 grupach tematycznych na łączną kwotę 4,5 mln zł⁵⁷. W szkoleniach tych udział wzięło 2.707 pracowników NBP⁵⁸. W szkoleniach zagranicznych zrealizowano 177 tematów w 25 grupach tematycznych i wzięło w nich udział 176 pracowników⁵⁹.

Szczegółowym badaniem kosztów działalności szkoleniowej NIK objęła szkolenie dotyczące kompleksowej organizacji i logistyki usług cateringowych, bankietowych i okolicznościowych (10,4 tys. zł), kursu języka chińskiego (13,9 tys. zł), doskonalenia umiejętności strzeleckich (164,0 tys. zł), organizacji i przeprowadzenia szkolenia dla pracowników ochrony fizycznej Straży Bankowej NBP (177,8 tys. zł) oraz organizacji i przeprowadzenia szkolenia z zakresu SAP Business Objects Design Studio (29,4 tys. zł).

W szkoleniu dotyczącym usług cateringowych, bankietowych i okolicznościowych udział wzięło 13 pracowników ośrodków szkoleniowo-wypoczynkowych NBP⁶⁰, którzy świadczyli usługi cateringowe dla pracowników NBP w ramach szkoleń, narad a także dla gości z zewnątrz w ramach bankietów, spotkań roboczych i imprez okolicznościowych. Celem szkolenia było doskonalenie wiedzy i umiejętności pracowników ośrodków w zakresie organizacji powyższych usług.

W kursie języka chińskiego udział wzięli członkowie Zarządu NBP, do którego zadań należała między innymi analiza rynków finansowych, na których aktywne są również chińskie instytucje finansowe. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kadr, umiejętności językowe były przydatne w kontaktach z uczestnikami międzynarodowych spotkań w wielokulturowym środowisku.

Udział w kursie języka chińskiego, zgodnie z zapisami uchwały nr 44/2015 Zarządu NBP, poprzedzony był złożeniem wniosku o skierowanie pracownika na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w kraju – zakup usługi szkoleniowej. Wszystkie wnioski były zatwierdzone do realizacji przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych określono na podstawie § 7 ust. 5 tej uchwały. Kurs języka chińskiego w poszczególnych etapach kończył się wydaniem certyfikatu ukończenia kursu języka chińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 857-1097, 1375-1382)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W dniu 24 lipca 2017 r. została zawarta umowa pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a spółką wybraną w postępowaniu przetargowym na prowadzenie kawiarni w systemie zamkniętym w Centrali NBP i świadczenie usług kawiarnianych oraz bufetowych dla ograniczonego kręgu konsumentów, w tym sprzedaż napojów kawowych i herbat.

Sprzedaż napojów kawowych i herbat będzie dokonywana przez wykonawcę na rzecz konsumentów, a NBP będzie dokonywał zapłaty za tę sprzedaż. Osobami uprawnionymi do korzystania z darmowych napojów kawowych i herbat są pracownicy NBP, członkowie organów NBP i inne osoby przebywające w obiekcie Centrali NBP. Usługa będzie świadczona przez okres 48 miesięcy lub do wyczerpania limitu finansowego. Maksymalną wartość zobowiązania NBP wynikającą z realizacji usług ustalono w kwocie 3.000,0 tys. zł netto.

Zdaniem NIK, zawarcie przez NBP umowy na prowadzenie kawiarni, w ramach, której pracownicy i osoby przebywające na terenie Centrali NBP będą mogli korzystać z darmowej kawy i herbaty, z tytułu której NBP poniesie koszty

⁵⁷ Koszty te nie obejmują kosztów podróży, kosztów dydaktycznych studiów.

⁵⁸ Podczas tych szkoleń zrealizowano 7.743 jednostki szkoleń krajowych (pracownicy mogli wziąć udział w kilku szkoleniach w ciągu roku).

⁵⁹ Podczas tych szkoleń zrealizowano 217 jednostek szkoleń zagranicznych.

⁶⁰ Ośrodki w Starejwsii, Zalesiu Górnym, Zakopanem.

w wysokości do 3.000,0 tys. zł netto w okresie 48 miesięcy było niecelowe i niegospodarne. NBP nie przedstawił dostatecznych argumentów uzasadniających konieczność poniesienia tego wydatku.

Dyrektor Departamentu Administracji wyjaśnił, że świadczenie usług kawiarnianych oraz bufetowych, podyktowane było głównie chęcią zapewnienia zarówno pracownikom NBP, jak i gościom miejsca do służbowych spotkań. Jako ważne przesłanki do zawarcia umowy wskazano między innymi możliwość zaoferowania gościom napojów i potraw w miejscu do tego odpowiednio przystosowanym. Trudno przy tym oczekiwać, aby osoby z zewnątrz otrzymywały napoje gratis, podczas gdy pracownicy zobowiązani byłiby do zapłaty za nie. Ponadto z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁶¹, wynika, iż pracodawca jest obowiązany zapewnić wszystkim pracownikom pomieszczenie do spożywania posiłków, wodę zdatną do picia oraz inne napoje. Ze względu na fakt, iż w Centrali NBP przy ul. Świętokrzyskiej 11/21 pracuje ponad 1980 osób oraz wymóg, aby na każdego z pracowników jednocześnie spożywających posiłek, przypadało co najmniej 1,1 m² powierzchni, NBP zapewnił dodatkowe miejsce przeznaczone na powyższy cel. Kierując się względami bezpieczeństwa pracowników, potencjalną możliwością uszkodzenia używanego sprzętu (klawiatury, drukarki) oraz zniszczeniem (zalaniem, poplamieniem) dokumentów, jak również w celu zachęty do korzystania ze stosownego miejsca do spożywania posiłków, za celowe uznano zapewnienie również bezpłatnej kawy i herbaty.

Zdaniem NIK do zapewnienia pracownikom NBP miejsca do spotkań służbowych nie jest niezbędne oferowanie pracownikom napojów finansowanych przez NBP. W NBP są natomiast wydzielone środki finansowe na wydatki reprezentacyjne, w ramach których możliwe jest ujęcie finansowe poczęstunku dla gości.

Dyrektor Departamentu Administracji potwierdził, że NBP spełnia oraz w przeszłości spełniał podstawowe wymogi wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Ponadto NIK zauważa, że w przytoczonym przed Dyrektora Departamentu Administracji rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów BHP jak i w przepisach Kodeksu pracy⁶², nie ma wskazania dla pracodawcy zobowiązującego go do zapewnienia pracownikom niezatrudnionym w warunkach szczególnie uciążliwych (w tym pracownikom biurowym NBP) innych napojów niż woda.

Zdaniem NIK, uruchomienie kawiarni z darmową dla pracowników kawą i herbatą nie wykluczy ryzyka związanego z uszkodzeniem sprzętu oraz zniszczeniem dokumentów. NBP nie musi ponosić dodatkowych kosztów na finansowanie kawiarni, by eliminować skutki takich zdarzeń. Pracownicy NBP mają obowiązek dbania o mienie pracodawcy, co wynika pośrednio z art. 124 Kodeksu pracy, który wskazuje na odpowiedzialność pracownika za szkodę powstałą w powierzonym mieniu. Dodatkowo odpowiedzialność za szkody powyżej 100 zł przejmuje ubezpieczyciel sprzętu. Jest on zobowiązany pokrywać koszty wynikające z przywrócenia mienia do stanu pierwotnego, po szkodzie wynikającej między innymi ze zdarzeń losowych, w tym nieumyślnego uszkodzenia, zniszczenia mienia przez pracowników lub osoby trzecie, uszkodzenia bez znanej przyczyny, z nieostrożności lub zaniedbania w procesie likwidacji szkody.

Biorąc powyższe po uwagę, nie jest zasadne ponoszenie przez NBP dodatkowych kosztów w wysokości 3 mln zł netto w okresie czterech lat na finansowanie nieodpłatnych napojów.

⁶¹ Dz.U. z 2003, Nr 169 poz. 1650.

⁶² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 3079-3194)

2. Zdaniem NIK, NBP przekazując środki Związkowi Banków Polskich na współfinansowanie przedsięwzięć międzybankowych nierzetelnie zabezpieczył swoje interesy.

W dniu 14 kwietnia 2017 r. wpłynęło do NBP ostateczne rozliczenie środków przyznanych ZBP na realizację projektu „e-Faktury i e-Oplaty w systemach bankowości internetowej”. W sprawozdaniu ZBP z wydatkowania przyznanych środków na rok 2015 z dnia 27 września 2016 r. przesłanym do NBP, wskazano, że w okresie 26 stycznia 2016 r.-10 września 2016 r. wydatkowane zostały środki związane z wdrożeniem usługi opłacania należności QLIK. Zakres czynności obejmował: zlecenie firmie zewnętrznej wyboru nazwy (wybrano nazwę QLIK) – 12,3 tys. zł, badanie fokusowe dla nazwy QLIK – 1,2 tys. zł, opracowanie znaku graficznego – 5,0 tys. zł, koszt zastrzeżenia nazwy QLIK w Urzędzie Patentowym RP – 0,5 tys. zł, opinie prawne dotyczące opracowanych rozwiązań – 10,0 tys. zł, współpraca z ekspertami – 10,0 tys. zł, tj. łącznie 34,1 tys. zł. Według informacji zamieszczonych na stronach internetowych⁶³ marka QLIK została zastrzeżona już wcześniej przez inny podmiot niż ZBP. Z powyższego wynika, że środki przekazane przez NBP do ZBP na wdrożenie usługi QLIK w kwocie 19,0 tys. zł zostały wydatkowane niezasadnie, skoro nazwa QLIK była już zastrzeżona.

NBP przyznając środki na współfinansowanie przedsięwzięć międzybankowych realizowanych przez ZBP nie zawierał umów, w których określiłby szczegółowy opis zadania, na jaki współfinansowanie zostało przyznane, sposób i termin rozliczenia przekazanych środków oraz nałożyłby na ZBP m.in. obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków lub środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub niezasadnie, ani w żaden inny sposób nie zabezpieczył interesów NBP.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Systemu Płatniczego (DSP) wynika, że współfinansowanie przedsięwzięć międzybankowych prowadzonych przez ZBP było i jest realizowane na wniosek ZBP na podstawie oceny i decyzji Zarządu NBP, która jest przekazywana do ZBP, i w której zawarte są informacje o przyznanej kwocie współfinansowania i celach wydatkowania przyznanych środków. W DSP istnieje wypracowana na podstawie powyższych decyzji oraz wieloletniej praktyki, procedura rozpatrywania wniosków ZBP i rozliczania wydatkowania przez ZBP środków uzyskanych z NBP. Nie ma ona jednak formy odrębnego dokumentu, bowiem podstawowe zasady tej procedury bazują na wyżej wymienionych decyzjach odzwierciedlonych w postanowieniach i uchwałach Zarządu NBP. W ocenie NIK, w uchwale zarządczej nr 4/40/2014 Zarządu NBP z dnia 9 października 2014 r., dotyczącej współfinansowania przez NBP przedsięwzięć międzybankowych w 2015 r., nie został określony sposób postępowania ZBP w przypadku wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem niezasadnie lub w niepełnej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 3351)

Według Dyrektora DSP, NBP przyznając środki na współfinansowanie projektu nie zdefiniował, na jakie konkretne czynności mają zostać wydatkowane. Wybór tych działań pozostał w gestii ZBP.

W ocenie NIK, funkcjonujące w NBP zasady dotyczące współfinansowania przedsięwzięć międzybankowych realizowanych przez ZBP w zakresie przyznawania i rozliczania przyznanych dofinansowań są niewystarczające i nie

⁶³ <https://www.cashless.pl/wiadomosci/konta/3270-millennium-jako-pierwszy-udostepnia-rozwiazanie-qlik-klientom-indywidualnym-ale-usluga-nie-nazywa-sie-juz-qlik>
<https://www.cashless.pl/felietony/3763-bankowcy-maja-problem-z-qlikiem-rozwiazanie-wciaz-bez-nowej-nazwy>.

zabezpieczają interesów NBP, co w skrajnych przypadkach może narazić NBP na utratę reputacji. Brak obowiązku zawierania umowy, w której określone byłyby wymogi w zakresie realizacji i rozliczenia współfinansowanego przedsięwzięcia powoduje, że NBP nie ma możliwości sprawdzenia, na jaki konkretnie cel (w tym jakie konkretnie czynności) zostały faktycznie wydatkowane przyznane środki ani sprawnego wyegzekwowania zwrotu środków w razie ich niewłaściwego rozdysponowania.

(dowód: akta kontroli str. 3195-3411)

2.5 Realizacja planu inwestycji

Plan inwestycji NBP na 2017 r.⁶⁴, który zakładał realizację 237 zadań inwestycyjnych oraz zakupów środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych uchwalony został na kwotę 140,1 mln zł⁶⁵, tj. wyższą o 22,1 mln zł od wykonania w 2016 r. Wynikało to głównie z nakładów zaplanowanych na realizację zadań budowlanych, wynikających z ujęcia w planie środków w kwocie 18,2 mln zł na zadanie pod nazwą „Budowa wydziału zasilania Oddziału Okręgowym w Warszawie” (od realizacji którego odstąpiono w 2017 r.), zadań budowlanych, na które nie opracowano dokumentacji projektowo-kosztorysowej⁶⁶ (zadanie pod nazwą „Centrala NBP – przebudowa strefy wejścia do bloku C”). Ponadto wynikał z ujęcia w planie rezerwy ogólnej kwoty 4,7 mln zł na zwiększenie nakładów na zadania ujęte w planie lub finansowania nowych zadań nieuwjętych w planie⁶⁷.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., spośród wyżej wymienionych zadań zakończonych zostało 195, jedno realizowane było planowo, 17 było opóźnionych, dwa nie zostały rozpoczęte, a od 22 zadań odstąpiono.

Zmiany w planie inwestycji dokonywane w ciągu roku polegały na zwiększeniu lub zmniejszeniu przydzielonych limitów i wprowadzeniu nowych pozycji do planu. W trakcie 2017 r. do planu inwestycji wprowadzono 31 nowych pozycji, w tym 20 zadań o niskiej wartości, obejmujących zakupy środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, 8 zadań budowlanych i 3 zadania teleinformatyczne⁶⁸. Ogółem kwota nakładów poniesionych w 2017 r. na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych wyniosła 93,3 mln zł, tj. 66,6% kwoty planu po zmianach i była niższa o 24,6 mln zł od nakładów w 2016 r.

Głównymi przyczynami niższych od planowanych nakładów na realizację zadań były między innymi korzystniejsze cenowo niż zakładano rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (6,2 mln zł), zmiany harmonogramu realizacji zadań i przesunięcie ich realizacji oraz płatności na lata następne (5,2 mln zł), unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (2,4 mln zł), rezygnacja z realizacji zadania (1,4 mln zł).

⁶⁴ Plan inwestycji NBP na 2017 r. został przyjęty uchwałą Nr 40/DC/2016 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie „Planu inwestycji Narodowego Banku Polskiego na 2017 r.”

⁶⁵ W planie inwestycji uchwalonym na 2017 r. planowana rezerwa wynosiła 15,0 mln zł.

⁶⁶ Zgodnie z §23 ust. 2 uchwały Nr 7/2014 Zarządu NBP z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie planowania oraz realizacji inwestycji, remontów i konserwacji w NBP inwestycje rozpoczęte, na które nie opracowano dokumentacji projektowo-kosztorysowej, ujemowane są w planie z wartością szacunkową i limitem środków na przygotowanie tej dokumentacji. Limit na realizację zadania przyznawany jest po wykonaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowej z rezerwy celowej.

⁶⁷ Zgodnie z §17 uchwały Nr 7/2014 Zarządu NBP.

⁶⁸ Decyzje podejmowane były na podstawie wniosków inwestorów bezpośrednich przez: Zarząd NBP, Wiceprezesa NBP lub Dyrektora Departamentu Controllingu odpowiednio do wartości zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1230-1281, 1440-1502)

Badaniem objęto jedenaście pozycji planu inwestycji na 2017 r. o wartości 5,9 mln zł⁶⁹, co stanowiło 4,2% planu po zmianach i 6,3% jego wykonania.

Spośród jedenastu zadań inwestycyjnych⁷⁰ niższe od planowanych nakłady poniesiono w dziewięciu zadaniach, których realizacja jednocześnie została zakończona. Zadania te zostały zakończone przy nakładach na poziomie od 39,0% do 100% planu. Poniesienie niższych nakładów od planowanych w przypadku sześciu zadań inwestycyjnych wynikało z rezygnacji z wykonania prac modernizacyjnych obiektu, toczącego się postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę, zmniejszenia zapotrzebowania na zakup zewnętrznych licencji i praw autorskich w związku z zakupem sprzętu multimedialnego, stworzenia studia i zatrudnienia eksperta, pozwalających na samodzielną produkcję materiałów i dokumentów multimedialnych, braku możliwości zakupu dla Centrum Pieniądza dziewiętnastowiecznego eksponatu w związku z unieważnieniem przez Warszawskie Centrum Numizmatyczne aukcji numizmatycznej, niezakończonego postępowania dotyczącego roszczeń spadkobiercy do praw autorskich do znaków pieniężnych powszechnego obiegu.

Z realizacji zadania inwestycyjnego dotyczącego zaprojektowania i montażu osłon akustycznych agregatów chłodniczych obsługujących urządzenia klimatyzacyjne sali operacyjnej w Oddziale Okręgowym w Łodzi, po wykonaniu prac projektowych w kwocie 13 tys. zł. odstąpiono. Będzie ono kontynuowane po zakończeniu zadania mającego na celu kompleksową modernizację instalacji klimatyzacyjnej sali operacyjnej w Oddziale Okręgowym w Łodzi.

Realizacja jednego badanego zadania była opóźniona a umowę na jego wykonanie zawarto w październiku 2017 r., w związku z czym zrezygnowano ze środków zaplanowanych na jego realizację w 2017 r.

Ustalone
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji planu inwestycji NBP na 2017 r., a poniesienie niższych nakładów inwestycyjnych nie miało wpływu na wykonanie zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1282-1374)

Uwagi

NIK zwraca jednak uwagę, że wykonanie planu inwestycji na 2017 r. na poziomie 66,6%, podobnie jak w latach minionych (80,5% w 2016 r., 77,3% w 2015 r.) wskazuje na potrzebę dokonywania precyzyjnej analizy potrzeb inwestycyjnych, możliwości oraz uwarunkowań zewnętrznych ich realizacji.

2.6 Zarządzanie rezerwami dewizowymi NBP w 2017 r.

⁶⁹ Dobór celowy – wydatki, w których wystąpiły istotne różnice pomiędzy planem i realizacją oraz wydatki o najwyższych kwotach.

⁷⁰ Przebudowa ośrodka szkoleniowego w Zalesiu Górnym, modernizacja systemu monitorowania pracy tzw. liczarzy w sortowniach (osób liczących wartości pieniężne), przebudowa kas oraz stołów w części dysponenckiej sali operacyjnej O/O w Łodzi; zaprojektowanie i montaż osłon akustycznych agregatów chłodniczych obsługujących urządzenia klimatyzacyjne sali operacyjnej w O/O w Łodzi, montaż instalacji klimatyzacyjnej budynku głównego O/O w Łodzi, przebudowa Ośrodka Wypoczynkowego Bankowiec w Zakopanem, modernizacja Systemu Sygnalizacji Włamania i Napadu w O/O Kielce, zakup aparatury medycznej będącej własnością NBP do Centrum Medycznego ENEL-MED (aparatu do elektroterapii laseroterapii, rehabilitacji), zakup wartości niematerialnych i prawnych oraz środków trwałych na potrzeby CP NBP przez Departament Komunikacji, zakup wartości niematerialnych i prawnych oraz środków na potrzeby działań edukacyjnych w ramach funkcjonowania CP NBP, zakup wartości niematerialnych i prawnych w zakresie odkupienia praw autorskich projektów graficznych znaków pieniężnych powszechnego obiegu i wartości kolekcjonerskich.

W 2017 r. rezerwy dewizowe NBP, obejmujące środki w walutach obcych (rezerwy walutowe) oraz złoto, spadły o 28.504,7 mln zł (tj. o 7,7%) do poziomu 343.300,0 mln zł na dzień 31 grudnia 2017 r.⁷¹

Rezerwy w walutach obcych spadły o 27.463,0 mln zł (tj. o 7,7%) do poziomu 329.067,5 mln zł na dzień 31 grudnia 2017 r. Na koniec 2017 r. rezerwy walutowe były utrzymywane w następujących walutach:

- dolar amerykański (USD) – 147.505,0 mln zł, tj. 44,8% stanu rezerw,
- euro (EUR) – 89.622,0 mln zł, 27,2%,
- funt brytyjski (GBP) – 38.265,7 mln zł, 11,6%,
- dolar australijski (AUD) – 25.999,0 mln zł, 7,9%,
- korona norweska (NOK) – 18.712,4 mln zł, 5,7%,
- dolar nowozelandzki (NZD) – 8.963,3 mln zł, 2,7%.

W 2017 r. rezerwami dewizowymi NBP zarządzano według zasad określonych w uchwale nr 51/2012 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie zarządzania rezerwami dewizowymi, regulującej w szczególności tryb podejmowania decyzji inwestycyjnych, zakres dopuszczonych rodzajów transakcji i instrumentów inwestycyjnych a także zasady ustanawiania limitów i wyboru kontrahentów NBP. Rezerwy dewizowe mogły być utrzymywane w portfelach: inwestycyjnych podstawowych, inwestycyjnych o niższym stopniu płynności, papierów wartościowych utrzymywanych do terminu wymagalności, pomocniczych.

W procesie zarządzania portfelami inwestycyjnymi podstawowymi wyróżniono Strategiczną Alokację Aktywów (SAA) – stanowiącą założenia długoterminowej strategii inwestycyjnej, Taktyczną Alokację Aktywów (TAA) – stanowiącą założenia średniokresowej strategii inwestycyjnej i Aktywne Zarządzanie Portfelami (AZP). Portfele inwestycyjne o niższym stopniu płynności obejmowały w szczególności złoto dewizowe, portfele obligacji korporacyjnych.

Szczegółowe zasady monitorowania i przestrzegania przyjętych parametrów, struktury walutowej i inwestycyjnej oraz modified duration⁷² rezerw walutowych zostały określone w procedurach wewnętrznych NBP.

(dowód: akta kontroli str. 3413, 3699-3751)

Uchwałą Nr 46/DZRF/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. Zarząd NBP ustalił Benchmark Strategiczny⁷³ na 2017 r. W porównaniu do 2016 r. zachowana została struktura walutowa obejmująca 44% USD, 27% EUR, 12% GBP, 8% AUD, 6% NOK i 3% NZD wraz z dotychczasową szerokością przedziałów wahań udziału walut. Zachowany został dotychczasowy udział transakcji lokacyjnych dla pięciu walut. W przypadku NZD ograniczono docelowy udział lokat z 50% do 40% na rzecz pozarządowych papierów wartościowych. Z uwagi na ujemne rentowności krótkoterminowych papierów w EUR ograniczono udział instrumentów dyskontowych na rzecz rządowych kuponowych obligacji francuskich. W warunkach wyższej dochodowości papierów pozarządowych niż lokat zmiana struktury inwestycyjnej portfela benchmarkowego NZD przyczyniła się do wzrostu stopy zwrotu w walucie instrumentu o 33,9 pb, co wpłynęło na podwyższenie dochodowości SAA w złotych o 0,9 pb.

⁷¹ Wycena rynkowa portfeli inwestycyjnych, bez uwzględnienia środków na rachunku walutowym Ministerstwa Finansów oraz zawieranych łącznie transakcji repo/reverse-repo.

⁷² *Modified duration* – miara wartości wrażliwości portfela inwestycyjnego na zmiany rentowności na rynkach finansowych.

⁷³ Benchmark Strategiczny – portfel porównawczy odzwierciedlający założenia strategicznej alokacji aktywów.

Stopa zwrotu rezerw walutowych w 2017 r. w złotych wyniosła (-11,5%) i była niższa o 16,7 pp niż w 2016 r. Najsilniejsza w ostatnich latach aprecjacja złotego w relacji do walut rezerwowych (spadek kursu USD/PLN o 16,7%) skutkowałą niższym poziomem stopy zwrotu z rezerw wyrażonej w złotych. W 2017 r. zwrot z kursów walut z koszyka walut rezerwowych względem złotego wyniósł (-12,0%), a w 2016 r. 4,2% do czego w największym stopniu przyczyniła się aprecjacja złotego względem dolara amerykańskiego dominującego w strukturze walutowej rezerw.

Zwrot rezerw w walucie instrumentu wyniósł w 2017 r. 0,6%, a w 2016 r. 1,0%. Relatywnie niska dochodowość stanowiła efekt niskich rentowności rządowych papierów wartościowych, wynikających z niskiej inflacji oraz ekspansywnej polityki pieniężnej większości banków centralnych. Zmiany wzajemnych relacji kursowych przesądziły o wysokości stóp zwrotu w PLN osiągniętych w poszczególnych portfelach inwestycyjnych. W 2017 roku wszystkie portfele charakteryzowały się ujemną stopą zwrotu w PLN. Najniższą dochodowość w PLN uzyskano z portfela USD (-15,8%) a najwyższą w EUR (-6,5%).

(dowód: akta kontroli str. 3433-3460)

Dyrektor Departamentu Zarządzania Ryzykiem Finansowym, wyjaśniając brak zmiany struktury walutowej rezerw dewizowych w celu ograniczenia zaangażowania w euro na rzecz innych walut rezerwowych, dla których stopa zwrotu była dodatnia, podała, że priorytetem zarządzania rezerwami dewizowymi jest zapewnienie wysokiego bezpieczeństwa inwestowanych środków oraz właściwej ich płynności. Jedynie pod warunkiem spełnienia tych wymogów NBP podejmuje działania mające na celu podwyższenie dochodowości rezerw. Dolar amerykański oraz euro, w konsekwencji ich roli w globalnym systemie finansowym, stanowią główne waluty rezerwowe banków centralnych. Dla walut tych istnieją rozwinięte rynki rządowych papierów wartościowych, charakteryzujących się najwyższym stopniem bezpieczeństwa i płynności. Ze względu na specyfikę polskiego systemu finansowego, euro pełni szczególną rolę, m.in. jako waluta, w której przeprowadzane byłyby interwencje walutowe w sytuacji konieczności stabilizacji zmienności rynku walutowego, czy też dostarczana byłaby płynność sektorowi bankowemu w sytuacji znacznych zaburzeń jego funkcjonowania. Powyższe czynniki oddziałują na decyzje dotyczące struktury walutowej rezerw NBP podejmowanych corocznie w ramach określania strategicznej alokacji aktywów. Analizując uwarunkowania występujące w 2017 roku, należy podkreślić, że pomimo ujemnej stopy zwrotu portfela EUR wyliczonej w walucie instrumentu, inwestycje te osiągnęły najwyższą dochodowość wyliczoną w PLN – walucie bazowej rachunku wyników NBP. Ujemna stopa zwrotu inwestycji w EUR wyliczona w walucie instrumentu wynikała z utrzymującej się od połowy 2014 roku ujemnej rentowności znacznej części rządowych papierów wartościowych, stanowiącej konsekwencję ekspansywnej polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego (EBC). W 2017 roku oczekiwania na zmianę polityki pieniężnej EBC na mniej ekspansywną dodatkowo obniżyły dochodowość papierów wartościowych, prowadząc do spadku ich cen (wzrost rentowności niemieckich papierów skarbowych w sektorze 2-letnim o 14 pb, a 10-letnim o 22 pb). Jednocześnie jednak wyraźne ożywienie w gospodarce strefy euro, stanowiące główną przesłankę oczekiwań co do przyszłej polityki pieniężnej EBC i wzrostu rentowności papierów wartościowych, prowadziło do znacznej aprecjacji euro, zwłaszcza względem dolara amerykańskiego (kurs EUR/USD wzrósł o 13,2% do 1,1981).

(dowód: akta kontroli str. 3461-3465)

W 2017 r. miało miejsce 15 przekroczeń dopuszczalnych przedziałów wahań struktury walutowej AZP w stosunku od TAA. Przekroczenia te były najczęściej wynikiem zmian kursów walutowych i cen papierów wartościowych oraz aktywnego

zarządzania strukturą walutową przez Departament Operacji Zagranicznych (DOZ). NBP podejmował skuteczne działania mające na celu zniwelowanie powstałego przekroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 3464)

Badaniem szczegółowym w zakresie zgodności zarządzania rezerwami dewizowymi z przyjętymi procedurami objęto 10 losowo wybranych transakcji przeprowadzonych przez DOZ w 2017 r. W wyniku kontroli tych transakcji stwierdzono, że zawierane były z kontrahentami do wysokości limitów, w ramach określonej struktury walutowej i na okresy przewidziane w uchwale nr 51/2012 Zarządu NBP z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie zarządzania rezerwami dewizowymi.

(dowód: akta kontroli str. 3607-3660)

Na dzień 31 grudnia 2017 r. wolumen złota dewizowego w zasobach NBP zarządzanego przez DOZ wyniósł 3.153,3 tys. uncji⁷⁴, tj. 14.232,5 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2016 r. wartość zasobu złota dewizowego wzrosła o 0,2 tys. uncji, przy czym w wyrażeniu złotowym zmniejszyła się o 1,0 mld zł. Spadek wartości w wyrażeniu złotowym wynikał głównie z aktualizacji wyceny złota.

W 2017 r. zasób złota zarządzany przez DOZ inwestowany był w formie lokat [...]⁷⁵. Średnie oprocentowanie tych lokat w 2017 r. wyniosło 0,08%, podczas gdy w 2016 r. 0,16%. Przychody z lokat w złocie w 2017 r. wyniosły 3.279,0 tys. EUR, wobec 6.821,0 tys. EUR w 2016 r. Stopa zwrotu złota w złotych w 2017 r. wyniosła (-6,7%), a w 2016 r. 17,1%. Spadek rentowności w 2017 r. wynikał ze zmiany ceny złota. W 2017 r. koszty transakcyjne, łącznie z kosztami utrzymywania złota w Banku Anglii, wyniosły 16,7 tys. EUR i były niższe o 1,2 tys. EUR od kosztów w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3466)

Efektywność realizacji strategii inwestycyjnej była monitorowana przez Departament Zarządzania Ryzykiem Finansowym (DZRF), który przygotowywał kwartalne i roczne analizy zarządzania rezerwami walutowymi dla Zarządu NBP. W analizach prezentowano dochodowość portfeli inwestycyjnych i ryzyko towarzyszące zarządzaniu rezerwami.

W 2017 r. dochód z działalności inwestycyjnej związanej z zarządzaniem rezerwami dewizowymi NBP, bez uwzględnienia zrealizowanych i niezrealizowanych różnic kursowych, wyniósł 2.411,5 mln zł (przychody stanowiły kwotę 8.817,6 mln zł a koszty 6.406,1 mln zł). Wynik z tytułu zrealizowanych różnic kursowych wyniósł - 17,7 mln zł (koszty netto), natomiast koszty niezrealizowane z wyceny kursowej zasobów walut obcych wyniosły 13.092,7 mln zł.

Zasady wyceny aktywów rezerwowych określone zostały w uchwale nr 16/2003 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie zasad rachunkowości, układu aktywów i pasywów bilansu oraz rachunku zysków strat Narodowego Banku Polskiego⁷⁶.

Badaniem szczegółowym w zakresie prawidłowości wyceny aktywów rezerwowych i ujęcia wyników wyceny w księgach rachunkowych i bilansie NBP objęto 18 losowo wybranych instrumentów finansowych we wszystkich walutach obcych, będących w zasobie NBP. W wyniku kontroli stwierdzono, że wycena cenowa papierów

⁷⁴ Co odpowiada wadze 98 ton.

⁷⁵ Na podstawie art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 104 i 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę bankową.

⁷⁶ Dz. Urz. NBP Nr 22, poz. 38, ze zm.

wartościowych została przeprowadzona przy zastosowaniu odpowiednich cen zamknięcia z poprzedniego dnia roboczego, ustalonych przez DZRF.

W celu weryfikacji ujęcia w księdze głównej równowartości złotowej rezerw walutowych zbadano wycenę kursową dla zasobów poszczególnych walut obcych. Powyższe zasoby zostały prawidłowo przeliczone przy zastosowaniu odpowiednich kursów średnich NBP na dany dzień bilansowy i zostały ujęte w księgach rachunkowych i bilansie Banku.

(dowód: akta kontroli str. 3467-3533, 3580-3606)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zarządzaniu rezerwami dewizowymi NBP w 2017 r.

2.7 Zamówienia publiczne

W 2017 r. NBP udzielił na podstawie upzp100 zamówień publicznych, których wartość netto przekraczała kwotę 30.000 euro, udzielanych na podstawie upzp, na łączną wartość netto 163.013,3 tys. zł. 89 zamówień zostało ujętych w planach zamówień i zakupów na rok 2016 lub na rok 2017. Plany te zostały przedstawione i zaakceptowane w terminie zgodnym z § 7 uchwały Nr 34/2014 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie organizacji zamówień i zakupów w Narodowym Banku Polskim. Wszystkie 11 zamówień publicznych zrealizowanych poza planem zamówień i zakupów zostało wszczętych za zgodą Prezesa NBP, wiceprezesa NBP albo upoważnionego przez Prezesa NBP członka Zarządu NBP, zgodnie z § 6 ust. 3 wyżej wymienionej uchwały.

Kontrolą objęto cztery losowo wybrane postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 3.529,5 tys. zł netto (4.341,2 tys. zł brutto)⁷⁷. Zbadane zamówienia zostały udzielone zgodnie z przepisami upzp.

(dowód: akta kontroli str. 2403-3078)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w badanej próbie czterech zamówień publicznych.

2.8 Należności NBP z tytułu [...] ⁷⁸

Ustalone
nieprawidłowości

Porozumienie pomiędzy NBP reprezentowanym przez Wiceprezesa NBP Annę Trzecińską oraz Członka Zarządu NBP Pawła Szalamachę a [...] ⁷⁹ z dnia 31 października 2017 r. na odpłatne⁸⁰ prowadzenie obsługi [...] ⁸¹ zostało zawarte bez stosowania przepisów upzp, pomimo braku podstaw do wyłączenia obowiązku stosowania upzp do przedmiotowego zamówienia. Według Dyrektora Departamentu Operacji Krajowych w przypadku zawarcia Porozumienia pomiędzy NBP a [...] ⁸² mamy do czynienia z usługami prawnymi, wykonywanymi przez pełnomocników, których wykonawcy są wyznaczani przez sąd danego państwa członkowskiego Unii

⁷⁷ Były to postępowania dotyczące: usługi cateringu wewnętrznego, sprzedaży art. spożywczych na potrzeby sekretariatów, szkoleń, wizyt delegacji oraz żywienia zbiorowego, usługi zabezpieczenia kanału dostępowego i końcówek użytkowników Nowej Bankowości Elektronicznej, dostawy mebli ruchomych do sal konferencyjnych i pokoi gościnnych w Oddziale Okręgowym NBP w Krakowie, usługi zapewnienia uprawnionym osobom możliwości korzystania ze Strefy VIP Line na Lotnisku Chopina w Warszawie.

⁷⁸ Na podstawie art. 5 i art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 104 i 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę bankową. Wyłączenia dokonano w interesie NBP.

⁷⁹ Jak w przypisie nr 78.

⁸⁰ Wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro.

⁸¹ Jak w przypisie nr 78.

⁸² Jak w przypisie nr 78.

Europejskiej oraz są to usługi prawne związane z wykonywaniem władzy publicznej, co wyczerpuje okoliczności wyłączenia tych usług z reżimu upzp na podstawie art. 4 pkt 3 lit. ea tiret 4 i 5 upzp. [...] ⁸³

W ocenie NIK nie wystąpiły okoliczności dające podstawę wykluczenia usługi stanowiącej przedmiot Porozumienia z obowiązku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na podstawie art. 4 pkt 3 lit. ea tiret 4 i 5 upzp ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są usługi prawne świadczone przez pełnomocników lub inne usługi prawne, których wykonawcy są wyznaczani przez sąd lub trybunał danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, lub wyznaczani z mocy prawa w celu wykonania konkretnych zadań pod nadzorem takich trybunałów lub sądów oraz usługi prawne związane z wykonywaniem władzy publicznej. Wprowadzenie tych zwolnień do polskiego porządku prawnego było następstwem implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE⁸⁴ (dalej „dyrektywa”). W art. 10 lit. d wyłączono z obowiązku stosowania tej dyrektywy niektóre usługi prawne, a uzasadnienie tego wyłączenia podano w motywie 25 preambuły. Stwierdza się tam, że *„Niektóre usługi prawne są świadczone przez usługodawców wyznaczonych przez sąd lub trybunał danego państwa członkowskiego, obejmują reprezentowanie klientów w postępowaniu sądowym przez prawników, muszą być świadczone przez notariuszy lub są związane z wykonywaniem czynności urzędowych. Takie usługi prawne są zazwyczaj świadczone przez podmioty lub osoby fizyczne wyznaczone lub wybrane w sposób, który nie może być regulowany przepisami dotyczącymi zamówień; tak może być np. w przypadku wyznaczania prokuratorów w niektórych państwach członkowskich. Usługi takie powinny zatem być wyłączone z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy”*. Mając na uwadze treść dyrektywy stwierdzić należy, że zwolnienie objęte art. 4 pkt 3 lit. ea tiret 4 będzie dotyczyć sytuacji, w której do wykonania danej usługi prawnej wykonawcę wyznaczył sąd lub trybunał, a zatem wyłonienie tego wykonawcy z zastosowaniem przepisów upzp jest po prostu niemożliwe, bowiem to sąd – działając na podstawie odrębnych przepisów – niejako „narzucił” wykonawcę zamawiającemu. [...] ⁸⁵

Nie ma też podstaw do zastosowania w rozpatrywanej sprawie zwolnienia przewidzianego w art. 4 pkt 3 lit. ea tiret 5 upzp. Zwolnienie to dotyczy usług prawnych związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Przedmiot Porozumienia nie jest powiązany z władczym działaniem organów państwa. Treścią umowy są wszak usługi świadczone na podstawie cywilnoprawnego pełnomocnictwa (§ 2 Porozumienia). W sprawach nieuregulowanych strony Porozumienia zobowiązują się do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (§ 6 Porozumienia).

Zgodnie z art. 199, art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 201 oraz art. 202 ust. 1 upzp zamawiający spoza sektora finansów publicznych, który udziela zamówienia bez stosowania ustawy podlega karze pieniężnej nakładanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w drodze decyzji administracyjnej.

Ponadto zgodnie z art. 144a ust. 1 pkt 3 upzp Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy zawartej bez stosowania upzp.

Zdaniem NIK, zapisy zawarte w Porozumieniu nie w pełni zabezpieczają interesy NBP, ponieważ tylko wybrana część zadań powierzonych [...] ⁸⁶ została objęta

⁸³ Jak w przypisie nr 78.

⁸⁴ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, ze zm.

⁸⁵ Jak w przypisie nr 78.

⁸⁶ Jak w przypisie nr 78.

możliwością (i to tylko w przypadku opóźnienia w ich realizacji) stosowania kar umownych.

Według Dyrektora DOK w ramach negocjacji treści Porozumienia [...] ⁸⁷ ostatecznie strony przyjęły, iż w Porozumieniu przewidziane zostaną kary umowne w przypadku nienależytego wykonania tych czynności, które są kluczowe dla efektywnej realizacji wierzytelności. Dla tych czynności w Porozumieniu określono maksymalne terminy ich realizacji. Jednocześnie uznano, iż w przypadku niewywiązania się [...] ⁸⁸ z innego rodzaju czynności NBP może dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego. Należy również zauważyć, iż biorąc pod uwagę §5 ust. 1 porozumienia, NBP może wypowiedzieć porozumienie z okresem trzymiesięcznym. W przypadku niewywiązania się drugiej strony z wykonywania czynności określonych w załączniku nr 1 i 2 do Porozumienia, NBP może je wypowiedzieć w każdym momencie.

Zdaniem NIK, wypowiedzenie Porozumienia przez NBP oprócz tego, że naraża NBP na ryzyko długotrwałego dochodzenia roszczeń na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego, to wiąże się z obowiązkiem dalszego ponoszenia przez NBP kosztów wynagrodzenia na rzecz [...] ⁸⁹ w okresie wypowiedzenia w łącznej wysokości 360 tys. zł (trzykrotność miesięcznego wynagrodzenia w kwocie 120 tys. zł). Zdaniem NIK, zapisy Porozumienia w zakresie stosowanych kar powinny obejmować wszystkie czynności powierzone [...] ⁹⁰ i dodatkowo przewidywać możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych.

Stałe miesięczne wynagrodzenie [...] ⁹¹ w wysokości 120 tys. zł za wykonywanie czynności wskazanych w Porozumieniu bez możliwości stosowania kar za nienależyte wykonanie czy też niewykonanie czynności, określonych w załączniku nr 1 i 2 do zawartego Porozumienia oraz fakt, że kary umowne dotyczą tylko przypadków opóźnienia w realizacji części czynności określonych w załączniku nr 2 (maksymalnie do wysokości 12 tys. zł miesięcznie) w ocenie NIK może powodować potencjalne dążenie [...] ⁹² do wydłużenia okresu zaspokajania NBP z wierzytelności.
(dowód: akta kontroli str. 3941-3956)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania NBP w zakresie przygotowania planu finansowego NBP na 2017 r., wykonania podstawowych wielkości w nim określonych, podziału zysku za 2016 r. i wpłaty jego części do budżetu państwa. NIK ponadto pozytywnie ocenia realizację planu inwestycji NBP na 2017 r., podkreślając, że poniesienie niższych nakładów inwestycyjnych nie miało wpływu na wykonanie zadań. NIK nie stwierdziła również nieprawidłowości w zarządzaniu rezerwami dewizowymi NBP w 2017 r. oraz w zakresie prowadzenia badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Natomiast Najwyższa Izba Kontroli, jako nieprawidłowe ocenia działania NBP w zakresie:

- Porozumienia z [...] ⁹³ z dnia 31 października 2017 r. na prowadzenie obsługi [...] ⁹⁴ na rzecz NBP, zawartego bez stosowania upzp,
- zawarcia umowy na prowadzenie kawiarni z bezpłatną kawą i herbatą dla pracowników NBP,

⁸⁷ Jak w przypisie nr 78.

⁸⁸ Jak w przypisie nr 78.

⁸⁹ Jak w przypisie nr 78.

⁹⁰ Jak w przypisie nr 78.

⁹¹ Jak w przypisie nr 78.

⁹² Jak w przypisie nr 78.

⁹³ Jak w przypisie nr 78.

⁹⁴ Jak w przypisie nr 78.

- niedostatecznego zabezpieczenia interesów NBP przy współfinansowaniu przedsięwzięć międzybankowych Związków Banków Polskich.

VI. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) podjęcie możliwych prawnie działań zmierzających do wyeliminowania lub ograniczenia ponoszenia przez NBP kosztów usług przewidzianych w umowie zawartej na prowadzenie kawiarni w systemie zamkniętym i świadczenie usług kawiarnianych oraz bufetowych,
- 2) doprowadzenie do wykonywania obsługi [...] ⁹⁵ należności NBP [...] ⁹⁶ przez podmiot wybrany bez naruszenia przepisów upzp,
- 3) wprowadzenie obowiązku zawierania umów na współfinansowanie przedsięwzięć międzybankowych w formie pisemnej, w celu zabezpieczenia interesów NBP.

VII. 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 o NIK 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 i wykonania wniosków pokontrolnych 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 17 kwietnia 2018 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 31/2018
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 maja 2018 r.
(z uwzględnieniem sprostowania omyłek pisarskich
z 23 maja 2018 r.)

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia czerwca 2018 r.

⁹⁵ Jak w przypisie nr 78.

⁹⁶ Jak w przypisie nr 78.

