



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.12.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – Bankowa obsługa budżetu państwa w 2020 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	Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/10/2021 z 4 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości bankowej obsługi budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) w 2020 r.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <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, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów),– obsługa lokat złotych i walutowych Ministra Finansów oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe. Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionego obszaru były ustalenia dokonane w wyniku: <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 innych jednostek sektora finansów publicznych,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: ustawa o finansach publicznych.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 188.

- sprawdzenia stanów rachunków budżetu państwa prowadzonych przez NBP w wybranych do kontroli dniach w celu ustalenia, czy na rachunkach budżetu państwa zgromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia wydatków 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 oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe w celu ustalenia, czy ich obsługa była zgodna z warunkami zawartych umów.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez NBP bankowej obsługi budżetu państwa w 2020 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. NBP przestrzegał także postanowień umowy zawartej z Ministrem Finansów na obsługę centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa oraz umów na obsługę rachunków innych jednostek sektora finansów publicznych. 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

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

Bankowa obsługa budżetu państwa w 2020 r.

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 Polskim⁶. 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 państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe. Szczegółowe zasady prowadzenia przez NBP rachunków bankowych były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów i innymi jednostkami sektora finansów publicznych.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, dalej: ustawa o NBP.

W ramach bankowej obsługi budżetu państwa NBP na koniec 2020 r. obsługiwał 2910 jednostek sektora finansów publicznych, dla których prowadził 25 403 rachunki, w tym 7532 rachunki bieżące w złotych, 5254 rachunki pomocnicze w złotych, 400 rachunków w walutach obcych (118 bieżących i 282 pomocnicze), 12 138 rachunków VAT, 55 rachunków lokat terminowych w złotych i 24 rachunki lokat w walutach obcych. W 2020 r. NBP objął obsługą 12 nowych podmiotów, a zakończył obsługę 15 podmiotów.

W związku z wdrażaniem przez państwowe jednostki budżetowe rozwiązań mających na celu ograniczenie skutków pandemii COVID-19 NBP otworzył w 2020 r. nieoprocentowane rachunki pomocnicze w złotych dla obsługi środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁷. Na koniec 2020 r. dla 370 obsługiwanych podmiotów prowadzonych było 376 takich rachunków.

Ponadto NBP otworzył pięć rachunków (pomocniczych i bieżących) oprocentowanych, służących do gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19, tj.:

- rachunek pomocniczy w euro dla [...] ⁸ przeznaczony do zarządzania środkami otrzymanymi w ramach pomocy finansowej z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)⁹;
- rachunek bieżący w złotych dla [...] ¹⁰ przeznaczony do obsługi wypłat świadczenia postojowego z Funduszu Pracy;
- trzy rachunki bieżące w złotych dla [...] ¹¹ przeznaczone do wypłaty dodatkowego świadczenia postojowego oraz do realizacji płatności za Polski Bon Turystyczny z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Na koniec 2020 r. suma sald wszystkich wyżej wymienionych rachunków mających związek z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 wynosiła [...] ¹².

(akta kontroli str. 301-420, 508-518)

Według stanu na 11 marca 2021 r. na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa w NBP były zaewidencjonowane dochody w kwocie [...] ¹³, wydatki w wysokości [...] ¹⁴ oraz deficyt budżetowy w wysokości [...] ¹⁵. Dane te pokrywały się z danymi w ewidencji prowadzonej przez Ministra Finansów. NIK sprawdziła stany środków finansowych na rachunkach budżetu państwa prowadzonych przez NBP w 52 wybranych dniach, po jednym dniu z każdego tygodnia 2020 r. W objętych kontrolą dniach na rachunkach budżetu państwa zgromadzone były środki finansowe niezbędne do pokrycia wydatków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 673-674, 431-484)

⁷ Obowiązek gromadzenia przez państwowe jednostki budżetowe środków z tego Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów wynika z art. 65 ust. 11 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.).

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) oraz art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie stanowiącym tajemnicę bankową.

⁹ SURE – ang. *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

¹⁰ Vide przypis nr 8.

¹¹ Vide przypis nr 8.

¹² Vide przypis nr 8.

¹³ Vide przypis nr 8.

¹⁴ Vide przypis nr 8.

¹⁵ Vide przypis nr 8.

NIK sprawdziła stany środków finansowych na rachunkach państwowych jednostek budżetowych 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 2020. Ustalono, że:

- na koniec dnia 15 stycznia 2021 r. sześć jednostek posiadało środki finansowe na rachunkach bieżących dochodów na łączną kwotę 12,9 tys. zł, a 44 jednostki na rachunkach wydatków środki w łącznej kwocie 110 322,5 tys. zł,
- na koniec dnia 20 stycznia 2021 r. trzy jednostki posiadały środki finansowe na rachunkach bieżących dochodów na łączną kwotę 0,5 tys. zł, a 61 jednostek na rachunkach wydatków środki w łącznej kwocie 186 315,2 tys. zł,
- na koniec dnia 25 stycznia 2021 r. dwie jednostki posiadały na rachunkach bieżących dochodów środki finansowe na łączną kwotę 0,1 tys. zł, a 61 jednostek na rachunkach wydatków środki w łącznej kwocie 130 987,8 tys. zł.

Zasadność utrzymywania przez ww. jednostki środków finansowych na rachunkach roku budżetowego 2020 po terminach rozliczeń określonych w § 22 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, została zbadana w poszczególnych jednostkach, w których wykonanie budżetu państwa w 2020 r. było przedmiotem kontroli NIK.

NBP, realizując postanowienia [...] ¹⁶, oraz dodatkowe zapotrzebowanie zgłoszone przez Ministerstwo Finansów 9 grudnia 2020 r., przekazał do Ministerstwa Finansów raporty o stanach środków na poszczególnych rachunkach bieżących budżetu państwa na: 8, 15, 21 i 28 stycznia oraz 3, 12, 15 i 22 lutego 2021 r.

Zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, po rozliczeniu środków budżetowych za 2020 r. i przekazaniu ich na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przez państwowe jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, NBP dokonał zamknięcia w dniu 26 stycznia 2021 r. rachunków dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów budżetu państwa gromadzonych przez urzędy obsługujące organy podatkowe, a w dniu 16 lutego 2021 r. rachunków wydatków państwowych jednostek budżetowych, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa, oraz wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 485-493, 519-553)

NIK zbadała prawidłowość i terminowość realizacji przez NBP w 2020 r. zleceń płatniczych Ministra Finansów na próbie losowo wybranych 24 dni. W objętych kontrolą dniach NBP realizował przelewy zgodnie z dyspozycjami płatniczymi Ministra Finansów. W 2020 r. wystąpiło 17 przypadków odrzucenia przez NBP przelewów złożonych przez Ministra Finansów [...] ¹⁷. Przyczyny odrzucenia przelewów nie leżały po stronie NBP. W przypadku przelewu [...] ¹⁸ przyczyną jego odrzucenia było wskazanie przez Ministra Finansów nieodpowiedniego rachunku adresata (rachunek zamknięty). Przelew ten został zrealizowany jeszcze w tym dniu po wskazaniu przez Ministra Finansów właściwego numeru rachunku. W przypadku [...] ¹⁹ przyczyną ich odrzucenia było wskazanie błędnej (wstecznej) daty realizacji. Minister Finansów nie złożył ponownej dyspozycji realizacji tych przelewów.

(akta kontroli str. 302-303, 421-423)

¹⁶ Vide przypis nr 8.

¹⁷ Vide przypis nr 8.

¹⁸ Vide przypis nr 8.

¹⁹ Vide przypis nr 8.

W 2020 r. NBP obsługiwał [...] ²⁰ Ministra Finansów na łączną kwotę [...] ²¹. W 2020 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 [...] ²².

(akta kontroli str. 554-598, 637-639)

Ponadto w 2020 r. NBP obsługiwał 207 lokat złotych o terminach zapadalności od 14 do 360 dni ²³ na łączną kwotę 53 939,5 tys. zł założonych przez państwowe jednostki budżetowe oraz urzędy obsługujące organy podatkowe. Koszty odsetek z tytułu tych lokat wyniosły 75,1 tys. zł. Lokat terminowych w walutach obcych od tych podmiotów w 2020 r. było 37, w tym: 23 lokaty na łączną kwotę 4319,6 tys. euro, 12 lokat na łączną kwotę 1718 tys. dolarów amerykańskich oraz dwie lokaty na łączną kwotę 584,5 tys. funtów brytyjskich. Łączne koszty odsetek poniesione przez NBP od tych lokat wyniosły 29,7 tys. zł.

Dyspozycje założenia lokat terminowych Ministra Finansów oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe były przekazywane poprzez elektroniczne kanały dostępu do usług bankowych i automatycznie realizowane w systemie ZSK-C na podstawie zdefiniowanych parametrów.

Zapewniona była kontrola nad procesem obliczania odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych w NBP. Dane dotyczące okresów utrzymywania lokat i wysokości oprocentowania były wprowadzane do systemu informatycznego ZSK-C przez operatorów sprawujących nadzór merytoryczny nad działaniem tego systemu w Centrali NBP. Kontrolę prawidłowości w tym zakresie sprawował Naczelnik Wydziału Systemu Centralnego Departamentu Rachunkowości i Finansów. 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 z innego systemu informatycznego NBP (TKW2), który przedstawia kursy walut obcych oraz pobiera stawki depozytowe z serwisu Thomson Reuters, o których mowa w § 74 ust. 1 uchwały Nr 27/2014 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu prowadzenia przez NBP rachunków bankowych i świadczenia usługi bankowości elektronicznej” oraz wzorów umów rachunku bankowego (ze zm.).

²⁰ Vide przypis nr 8.

²¹ Vide przypis nr 8.

²² Vide przypis nr 8.

²³ Uchwała Nr 27/2014 Zarządu NBP z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu 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.

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 piśmie²⁴ 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, marca 2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

²⁴ 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.