



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.410.005.04.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/011 – Realizacja zadań antykryzysowych przez banki

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.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania analityczno-badawcze w zakresie potencjalnych i rzeczywistych skutków ekonomicznych epidemii COVID-192. Wykorzystanie przez NBP dostępnych instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19
Okres objęty kontrolą	Od początku 2020 r. do I półrocza 2021 r. W przypadkach gdy będzie konieczne uzyskanie danych porównawczych lub zbadanie zdarzeń mających wpływ na działania podejmowane przez Narodowy Bank Polski po rozpoczęciu występowania COVID-19, kontrolą mogą zostać objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie dotyczyły okresów wcześniejszych i późniejszych
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	Kamil Moser, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/57/2021 z 7 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Narodowy Bank Polski w celu łagodzenia negatywnych skutków epidemii COVID-19.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Narodowy Bank Polski (dalej także: NBP) wykorzystał dostępne instrumenty polityki pieniężnej w sposób, który sprzyjał pobudzeniu aktywności gospodarczej w Polsce w okresie epidemii COVID-19. Przy podejmowaniu poszczególnych decyzji o wprowadzeniu nowych instrumentów polityki pieniężnej lub zmianie parametrów instrumentów dotychczas wykorzystywanych, organy Narodowego Banku Polskiego dysponowały aktualnymi analizami w zakresie sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz scenariuszami rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na Polską gospodarkę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania analityczno-badawcze w zakresie skutków ekonomicznych epidemii COVID-19

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą departamenty NBP, zgodnie z właściwością, dokonywały analiz dotyczących skutków ekonomicznych epidemii COVID-19. Analizy te prezentowane były w cyklicznych raportach opracowywanych również przed nadejściem epidemii COVID-19 oraz dodatkowych materiałach poświęconych przede wszystkim potencjalnemu i rzeczywistemu wpływowi epidemii koronawirusa na gospodarkę. Pierwszy taki materiał został opracowany przez Departament Analiz Ekonomicznych NBP (dalej: DAE) w dniu ogłoszenia pierwszego „lockdownu” w Polsce, tj. 16 marca 2020 r., i zawierał analizę sytuacji makroekonomicznej i rynkowej w związku z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19⁴. W raporcie przedstawiono również reakcje zagranicznych banków centralnych na rozprzestrzenianie się epidemii, których działania obejmowały m.in. nadzwyczajne operacje zasilające w płynność sektor bankowy oraz zwiększenie programów skupu aktywów finansowych i programy wsparcia akcji kredytowej. W kwietniu 2020 r. DAE opracował analizę, w której zostały przedstawione dwa scenariusze przebiegu epidemii koronawirusa⁵ i jej wpływu na aktywność gospodarczą w Polsce. W scenariuszu łagodniejszego przebiegu epidemii prognozowano roczną dynamikę PKB w II kwartale 2020 r. na poziomie -15,7%, a w III kwartale: -6,3%. W scenariuszu ostrzejszego przebiegu epidemii roczna dynamika PKB w II kwartale 2020 r. była prognozowana na poziomie -28,1%, a w III kwartale: -18,9%.

Również w kwietniu 2020 r. została przygotowana przez DAE notatka przedstawiająca prawdopodobieństwo wystąpienia scenariusza rozwoju sytuacji makroekonomicznej, w którym recesji w Polsce towarzyszyłaby wysoka inflacja. W notatce zostały wskazane kanały oddziaływania epidemii COVID-19, w tym m.in. spadek dochodów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w wyniku

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Materiał informacyjny o aktualnej sytuacji makroekonomicznej i rynkowej oraz reakcji polityk gospodarczych na rozprzestrzenianie się koronawirusa.

⁵ Scenariusze rozwoju sytuacji makroekonomicznej uwarunkowane wybuchem i rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

wprowadzonych restrykcji, stymulacja monetarna czy osłabienie złotego na aktywność gospodarczą i inflację w Polsce.

(akta kontroli str. 88-161)

Raporty opracowane przez Departament Badań i Innowacji Finansowych (dalej: DBIF) zawierały m.in. analizę z marca 2020 r. dotyczącą potencjalnego spadku konsumpcji gospodarstw domowych, których członkowie pracują w branżach uznanych przez DBIF za narażone na skutki epidemii COVID-19 lub działań administracyjnych związanych z epidemią⁶. W materiale wskazano, że udział gospodarstw domowych narażonych na ryzyko utraty dochodów w związku z epidemią COVID-19 w populacji gospodarstw domowych według: liczby, dochodów do dyspozycji oraz wydatków na towary i usługi konsumpcyjne wynosił odpowiednio 17,6%, 21,3% oraz 20,2%. Ponadto DBIF przygotował materiał dotyczący potencjalnych kanałów wpływu epidemii COVID-19 na sektor innowacji finansowych w Polsce. Opracowane zostały również przez ten departament materiały dotyczące prognoz inflacji i poziomu aktywności gospodarczej na lata 2020-2023, uwzględniające wpływ epidemii koronawirusa na perspektywy gospodarki w Polsce.

W maju 2020 r. Departament Statystyki NBP przygotował opracowanie *Wpływ ograniczeń związanych z COVID-19 na sytuację finansową przedsiębiorstw z wybranych obszarów działalności gospodarczej*, w którym została przedstawiona analiza potencjalnych zagrożeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstw na skutek wprowadzonych ograniczeń w związku z epidemią COVID-19. W materiale szacowano m.in., że przy założeniu jednomiesięcznego okresu kwarantanny, problem niewypłacalności dotknie tylko niektóre branże, tj.: handel hurtowy, detaliczny, transport, działalność organizatorów turystyki, działalność sportową i rekreacyjną oraz pozostałą działalność usługową. Według szacunków NBP udział firm zagrożonych niewypłacalnością wzrasta istotnie po trzech miesiącach kwarantanny, a najwyższy jest w handlu detalicznym, działalności sportowej oraz w transporcie.

Departament Operacji Krajowych NBP (dalej: DOK) na początku kwietnia 2020 r. sporządził notatkę dotyczącą warunków utrzymujących się na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych w marcu 2020 r. Wskazano w niej, że w tym miesiącu, w wyniku wzrastającej niepewności dotyczącej rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19 oraz wpływu epidemii na globalną gospodarkę, doszło do silnej wyprzedaży na rynkach długu, w tym na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych.

(akta kontroli str. 196-197, 270-321, 678-708)

Analizy wpływu epidemii COVID-19 na gospodarkę w Polsce były przedstawiane również w cyklicznych raportach, takich jak: *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej*, *Raporty o inflacji* wraz załącznikiem do IV rozdziału, *Z Lotu Ptaka. Wybrane Problemy Makroekonomiczne*, *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*. Prezentowano w nich aktualną sytuację makroekonomiczną w kraju i za granicą, w tym wpływ epidemii COVID-19 na gospodarkę.

Wymienione wyżej materiały zostały przedstawione Zarządowi NBP i Radzie Polityki Pieniężnej (dalej: RPP). Pozwalały one ocenić skalę i obszary spadku aktywności

⁶ Notatka *Dochody i wydatki gospodarstw domowych potencjalnie dotkniętych ryzykiem utraty dochodów*.

gospodarczej, sytuację na rynku finansowym oraz dostarczały prognoz, co do możliwych kierunków rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na gospodarkę.

(akta kontroli str. 577-621, 1063)

W analizie potencjalnych skutków epidemii COVID-19 dla gospodarki i możliwych działań pomocne były także badania prowadzone przez NBP w okresie poprzedzającym epidemię COVID-19. Dotyczyły one skuteczności stosowania niekonwencjonalnej polityki pieniężnej przez NBP, w tym wykorzystania w oddziaływaniu na system bankowy i gospodarkę niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej oraz ich siłę w innych gospodarkach. Analizy te zawarte były m.in. w materiale z marca 2015 r. *Wpływ luzowania ilościowego na rynek finansowy i gospodarkę. Wnioski z literatury*, w którym został przedstawiony wpływ programów łagodzenia ilościowego (dalej również: QE – Quantitative Easing) na długoterminowe stopy procentowe, zwłaszcza rentowności obligacji skarbowych oraz korporacyjnych. Opisany został również wpływ QE na zmienne makroekonomiczne: PKB, produkcję przemysłową i inflację na przykładach strefy euro, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Japonii. Dostępne badania wskazywały m.in., że programy łagodzenia ilościowego przyczyniły się do istotnego obniżenia długoterminowych nominalnych stóp procentowych⁷ oraz miały zauważalny wpływ zarówno na PKB, jak i na inflację⁸.

Departamenty NBP opracowały również materiał *Zastosowanie niestandardowych działań przez Narodowy Bank Polski* rozpatrzony w sierpniu 2018 r. przez Zarząd NBP i RPP. W materiale zostały przedstawione uwarunkowania prawne i rynkowe skupu dłużnych papierów wartościowych przez Narodowy Bank Polski, ryzyko finansowe związane z uruchomieniem programu QE, zakres stosowania oraz sposób oferowania programu.

(akta kontroli str. 162-195, 1065-1120)

Dodatkowo przed udostępnieniem kredytu wekslowego od 10 kwietnia 2020 r. DSF w ramach prac analitycznych przygotował dwa materiały dotyczące wykorzystania tego instrumentu rozpatrzone przez Zarząd NBP na posiedzeniach w dniach 31 marca 2020 r. oraz 7 kwietnia 2020 r. Opisano w nich m.in. zalety i wyzwania związane z kredytem wekslowym, ryzyko kredytowe NBP i proponowane parametry kredytu wekslowego. Kredyt wekslowy miał być dodatkową reakcją na epidemię COVID-19 i umożliwić bankom refinansowanie kredytów udzielonych przedsiębiorstwom sektora niefinansowego. W *notatce w sprawie wprowadzenia nowego instrumentu NBP „kredytu wekslowego”* wskazano, że mimo utrzymującej się nadpłynności sektora bankowego w Polsce oraz dodatkowych działań zwiększających płynność, kredyt wekslowy mógł być potrzebny m.in. z uwagi na nierównomierne rozłożenie płynności pomiędzy bankami i niepewność, co do przyszłych warunków finansowania.

(akta kontroli str. 367-403)

NBP zidentyfikował branże, które odnotowały największe straty w związku z epidemią COVID-19. Identyfikacji dokonano przede wszystkim w oparciu o dane kwartalne F-01 GUS⁹ oraz dane miesięczne GUS o produkcji sprzedanej przemysłu. Oddziaływanie epidemii COVID-19, w związku ze specyfiką wskazanych wyżej danych, mierzone było dynamiką przychodów ze sprzedaży krajowej i zagranicznej.

⁷ Maksymalnie o 200 punktów bazowych, w przypadku rentowności długoterminowych obligacji skarbowych.

⁸ Szacowany wpływ na poziom PKB mieścił się w przedziale od 0,1 do 3 proc., przy medianie równej ok. 1 proc. Z kolei oszacowania wpływu luzowania ilościowego na inflację mieściły się w przedziale 0-1,5 pkt proc.

⁹ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe.

Biorąc pod uwagę wielkości sprzedaży w II kwartale 2020 r. w stosunku do II kwartału 2019 r., największy spadek przychodów dotyczył następujących branż według klasyfikacji działalności gospodarczej¹⁰: działalność organizatorów turystyki¹¹ (dział PKD – 79) – spadek przychodów o 96,1%, zakwaterowanie (dział PKD – 55) – spadek przychodów 81,1%, działalność bibliotek, archiwów, muzeów¹² (dział PKD – 91) oraz transport lotniczy (dział PKD – 51) – spadek przychodów o 77,5%.

NBP prowadził badania ankietowe wśród podmiotów ekonomicznie dotkniętych epidemią COVID-19. Wyniki tych badań były przekazywane Zarządowi NBP oraz RPP, a następnie publikowane na stronie NBP w postaci materiału *Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*. Wyniki badań NBP wskazywały, że jednym z głównych czynników negatywnie oddziałujących na sektor przedsiębiorstw niefinansowych były instrumenty ograniczające mobilność i zwiększające dystans społeczny, które powodowały znaczne utrudnienia w działalności produkcyjnej i usługowej, bariery w wymianie międzynarodowej oraz zaburzenia powiązań kooperacyjnych. NBP wskazywał, że skutkami tych ograniczeń mogły być przede wszystkim istotne zaburzenia płynności, a także nadmierne wydłużanie cykli regulowania zobowiązań, znaczące redukcje zatrudnienia, inwestycji, fala upadłości likwidacyjnych firm.

(akta kontroli str. 61-69, 97)

NBP współpracował z członkami Komitetu Stabilności Finansowej (dalej: KSF) w celu łagodzenia skutków ekonomicznych epidemii COVID-19. W wyniku podjętych prac analitycznych w zakresie ograniczenia wpływu epidemii na krajowy sektor bankowy NBP przygotował materiał *Przegląd bufora ryzyka systemowego w związku z pandemią COVID-19*. Materiał został zaprezentowany na posiedzeniu KSF 16 marca 2020 r. W ocenie NBP, zasadne było wówczas rozwiązanie bufora ryzyka systemowego i umożliwienie bankom wykorzystania środków z tego bufora do pokrycia możliwego wzrostu ryzyka kredytowego. KSF w formule makroostrożnościowej wydał w formie uchwały rekomendację skierowaną do Ministra Finansów dotyczącą uchylecia obowiązku stosowania przez instytucje bufora ryzyka systemowego. Rozporządzenie Ministra Finansów w tym zakresie wydane zostało 18 marca 2020 r.¹³

Dodatkowo NBP w wyniku prac w ramach KSF zaproponował obniżenie wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących celom produkcji przemysłowej i produkcji rolnej. Rozwiązanie to miało stanowić dodatkowy element wspierania akcji kredytowej dla rolników i przedsiębiorców. KSF w lipcu 2020 r. przyjął uchwałę rekomendującą Ministrowi Finansów obniżenie wagi ryzyka ze 100% do 50% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej, usytuowanej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, służącej prowadzeniu przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej i nieprzynoszącej dochodu generowanego przez czynsz lub zyski z ich sprzedaży.

Ponadto NBP w ramach KSF brał również udział w pracach nad nowelizacją Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie oraz w pracach związanych z analizą możliwych zmian w wysokości składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji i przesunięciem terminów osiągnięcia poziomów docelowych tych funduszy. KSF

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885, ze zm.).

¹¹ Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane.

¹² Działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą.

¹³ Dz. U., poz. 473.

na posiedzeniu 15 czerwca 2020 r. przychylił się do propozycji Komisji Nadzoru Finansowego dotyczącej przesunięcia do 30 czerwca 2021 r. terminu wdrożenia przez banki nowelizacji S z uwagi na to, że zmiana daty wdrożenia tej rekomendacji mogła zmniejszyć zakres obciążeń operacyjnych dla banków w warunkach epidemii COVID-19. Dodatkowo KSF na posiedzeniu 18 stycznia 2021 r. w drodze uchwały zarekomendował Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu podjęcie działań w celu ustalenia w 2021 r. składek na fundusz gwarancyjny banków¹⁴ na poziomie niższym w stosunku do składek ustalonych w 2020 r. oraz podjęcie działań w celu przedłużenia terminu osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów.

Analiza wpływu działań publicznych podejmowanych w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii COVID-19 na funkcjonowanie sektora finansowego była przedstawiana przez NBP w cyklicznych *Raportach o stabilności finansowej*. NBP prezentował również swoje stanowisko dotyczące projektów aktów prawnych w ramach toczących się procesów legislacyjnych, które dotyczyły podejmowania działań w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19.

(akta kontroli str. 26-34, 404-426, 465-501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Departamenty NBP na bieżąco przygotowywały zarówno cykliczne, jak również dodatkowe raporty, w ramach których przedstawiano Zarządowi NBP i RPP opracowania odnośnie wpływu epidemii COVID-19 na gospodarkę w Polsce. Analizy dotyczące zastosowania niestandardowych działań przez bank centralny dokonane w okresie poprzedzającym epidemię COVID-19 pozwalały ocenić kierunki wpływu tych działań na gospodarkę i ocenić zasadność podjęcia decyzji o ich wykorzystaniu w celu przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19. Rozwiązania przygotowane w ramach współpracy NBP z członkami KSF stanowiły dodatkowy element łagodzący negatywne skutki epidemii COVID-19 dla gospodarki w Polsce.

OBSZAR

2. Wykorzystanie przez NBP dostępnych instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą NBP wykorzystywał dostępne instrumenty polityki pieniężnej w celu łagodzenia negatywnych skutków epidemii COVID-19. W ramach tych działań RPP trzykrotnie podjęła decyzję o obniżeniu poziomu stóp procentowych NBP, dokonano zmian w systemie rezerwy obowiązkowej, rozpoczęto stosowanie strukturalnych operacji otwartego rynku *outright buy*¹⁵, zastosowano operację otwartego rynku typu *repo*¹⁶, rozpoczęto oferowanie kredytu wekslowego oraz zastosowano interwencję walutową.

W wyniku serii obniżek stóp procentowych dokonanych przez RPP na posiedzeniach w dniach 17 marca, 8 kwietnia i 28 maja 2020 r. stopa referencyjna NBP została obniżona z poziomu 1,50% do poziomu 0,10%, stopa lombardowa – z 2,50% do 0,50%, stopa redyskontowa weksli – z 1,75% do 0,11%,

¹⁴ Banków, o których mowa w art. 286 ust. 2 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842, ze zm.).

¹⁵ Operacje *outright buy* polegają na bezwarunkowym zakupie przez NBP papierów wartościowych, bez żadnych dodatkowych zobowiązań.

¹⁶ Operacje *repo* polegają na skupie przez NBP papierów wartościowych od banków przy jednoczesnym przyrzeczeniu ich odkupu po z góry ustalonej cenie i w wyznaczonym terminie.

zaś stopa depozytowa – z 0,50% do 0,00%. Stopa dyskontowa weksli, której poziom ustalono 18 marca 2020 r. (1,10%), została od 29 maja 2020 r. obniżona do wysokości 0,12%¹⁷. Przesłanką do obniżania stóp procentowych NBP był m.in. spadek aktywności gospodarczej w wyniku działań podejmowanych przez rząd, mających na celu ograniczenie epidemii COVID-19. Dane za kwiecień 2020 r. wskazywały również na obniżenie wynagrodzeń i zatrudnienia w przedsiębiorstwach oraz pogorszenie nastrojów konsumentów i przedsiębiorstw. W związku z tym, obniżenie stóp procentowych NBP miało wspierać dochody gospodarstw domowych oraz sytuację finansową firm. Średnie oprocentowanie kredytów ogółem w PLN dla gospodarstw domowych w lutym 2020 r. wynosiło 6,5%, a dla przedsiębiorstw – 3,5%. Po serii obniżek stóp procentowych NBP, w czerwcu 2020 r. średnie oprocentowanie kredytów ogółem w PLN spadło i wynosiło dla gospodarstw domowych 4,9%, a dla przedsiębiorstw – 2,4%. W czerwcu 2021 r. średnie oprocentowanie kredytów ogółem w PLN wynosiło 4,6%, a dla przedsiębiorstw – 2,3%.

(akta kontroli str. 10-14, 72-77, 1133)

RPP 17 marca 2020 r. podjęła uchwałę¹⁸ dotyczącą obniżenia podstawowej stopy rezerwy obowiązkowej do 0,5%, począwszy od 30 kwietnia 2020 r. Wcześniej od 1 stycznia do 29 kwietnia 2020 r. stopa rezerwy obowiązkowej, utrzymywanej przez banki oraz kasy w banku centralnym, wynosiła 3,5% środków zgromadzonych w tych podmiotach, z wyłączeniem środków uzyskanych z tytułu operacji *repo* i *sell-buy-back* oraz środków pozyskanych na co najmniej dwa lata. RPP podjęła również 17 marca 2020 r. uchwałę¹⁹ w zakresie zrównania oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej z wysokością oprocentowania stopy referencyjnej NBP, począwszy od 30 kwietnia 2020 r. Oprocentowanie środków zgromadzonych w postaci rezerwy obowiązkowej do 29 kwietnia 2020 r. wynosiło 0,5%. Podjęcie tych uchwał miało na celu ograniczenie ryzyka wpływu zaburzeń gospodarczych na podaż kredytu. Na skutek obniżenia poziomu podstawowej stopy rezerwy obowiązkowej nastąpiło obniżenie wymaganej rezerwy obowiązkowej z 47,8 mld zł, wymaganych od 31 marca 2020 r. do 29 kwietnia 2020 r. (kwietniowy okres rezerwowy), do 6,5 mld zł, wymaganych od 30 kwietnia 2020 r. do 31 maja 2020 r. (majowy okres rezerwowy). Różnica w wysokości 41,3 mld zł stanowiła dodatkowe wolne środki dla banków, których nie były zobowiązane utrzymywać w banku centralnym w postaci rezerwy obowiązkowej.

W dniu 16 marca 2020 r. NBP przeprowadził operację otwartego rynku typu *repo* w celu zaspokojenia obserwowanego w trakcie monitoringu rynku zwiększonego popytu banków na płynność z NBP. Było to wynikiem wzrostu niepewności na krajowym rynku finansowym, wywołanej rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19 przy jednoczesnym występowaniu trudności w pozyskaniu środków na rynku międzybankowym. Związane to było w szczególności ze zjawiskiem gwałtownego wypłacania gotówki przez klientów banków w marcu i kwietniu 2020 r. W wyniku przeprowadzonej operacji *repo* sektor bankowy został zasilony w płynność w kwocie 7,3 mld PLN na okres czterech dni, zaspokajając tym samym popyt banków.

(akta kontroli str. 10-14, 796-797)

Strukturalne operacje otwartego rynku *outright buy* przeprowadzane przez NBP w okresie objętym kontrolą polegały na skupie papierów wartościowych przez bank

¹⁷ Wcześniej RPP ustalała dyskontową weksli wyłącznie w trakcie 2010 r.

¹⁸ Uchwała RPP nr 2/2020 z 17 marca 2020 r.

¹⁹ Uchwała RPP nr 3/2020 z 17 marca 2020 r.

centralny na rynku wtórnym. Uruchomienie tych operacji było skutkiem zidentyfikowania przez NBP następstw rozprzestrzeniającej się epidemii COVID-19, w tym silnej przeceny aktywów na rynkach finansowych oraz zamykania pozycji na rynkach długu, m.in. na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych. Problemy z płynnością aktywów generowały również ryzyko płynności funduszy inwestycyjnych oraz problemy z możliwością i prawidłowością wyceny wartości aktywów. Dodatkowo w związku ze wzrostem popytu gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych na płynne środki, banki zaczęły upłynniać część posiadanych aktywów w celu gromadzenia buforów płynnościowych. Celem operacji *outright buy* było zapewnienie płynności rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych oraz zmiana długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym, a także wzmocnienie oddziaływania obniżenia stóp procentowych NBP na gospodarkę.

Zarząd NBP na posiedzeniu 18 marca 2020 r., realizując decyzję RPP o rozpoczęciu operacji zakupu obligacji na rynku wtórnym, wyznaczył datę pierwszego przetargu na 19 marca 2020 r., ustalając również jego podstawowe parametry. W początkowym okresie NBP skupował wyłącznie obligacje skarbowe. W wyniku uchwały podjętej przez Zarząd NBP 21 kwietnia 2020 r.²⁰ zasady skupu papierów wartościowych zostały doprecyzowane oraz został rozszerzony zakres skupowanych obligacji, dopuszczając możliwość zakupu obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz obligacji zmiennoprocentowych. Obligacje z gwarancją Skarbu Państwa po raz pierwszy zostały skupione przez NBP na przetargu *outright buy*, zorganizowanym 29 kwietnia 2020 r. Zgodnie z materiałem przygotowanym przez DOK *Wpływ operacji strukturalnych outright buy przeprowadzanych przez NBP na funkcjonowanie rynku dłużnych papierów wartościowych w okresie od 19 marca do 13 maja 2020 r.*, ogłoszenie i realizacja operacji zakupu obligacji przez NBP w tym okresie miało charakter neutralizujący względem efektu wzrostu podaży długu Skarbu Państwa i długu gwarantowanego przez Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 14, 794-795, 860-863)

W okresie objętym kontrolą NBP przeprowadził 24 strukturalne operacje otwartego rynku *outright buy*. W ramach tych operacji NBP skupił papiery wartościowe o łącznej nominalnej wartości 135 834,5 mln zł, w tym: obligacje skarbowe o wartości 76 452,2 mln zł, obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) o wartości 39 579,3 mln zł oraz obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa emitowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. (dalej: PFR) o wartości 19 803 mln zł. NBP skupił wymienione wyżej obligacje za łączną kwotę 142 235,83 mln zł, zasilając tym samym w tej wielkości sektor bankowy w płynność²¹. Skup obligacji przez NBP odbywał się na rynku wtórnym od banków, co nie naruszało zakazu bezpośredniego zakupu rządowych papierów wartościowych przez krajowy bank centralny, określonego w art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Działania NBP miały wymierny wpływ na wzrost płynności sektora bankowego. Średni poziom środków w dyspozycji sektora bankowego²² kształtował się na poziomach od 87 898 mln zł w styczniu 2020 r., 177 700 mln zł w czerwcu 2020 r. do 237 875 mln zł w czerwcu 2021 r. Na istotny wzrost nadpłynności

²⁰ Uchwała Zarządu NBP nr 1/27/2020 z 21 kwietnia 2020 r.

²¹ Różnica pomiędzy łączną wartością nominalną obligacji a łączną kwotą ich zakupu przez NBP wynika z faktu, że wartość nominalna to kwota zaciągniętego zobowiązania przez emitenta, natomiast NBP dokonywał zakupu obligacji po cenie rynkowej, która jest wynikiem popytu i podaży na rynku i może różnić się od wartości nominalnej.

²² Łącznie: emisja bonów pieniężnych NBP, operacje *repo*, swap walutowy oraz saldo operacji depozytowo-kredytowych, z uwzględnieniem odchylenia rachunku bieżącego od rezerwy wymaganej.

w sektorze bankowym od stycznia 2020 r. do czerwca 2021 r. wpłynął głównie skup papierów wartościowych w ramach operacji *outright buy*.

(akta kontroli str. 14, 56-59, 85-87, 779)

W okresie objętym kontrolą notatki przygotowywane przez DOK na posiedzenia Zarządu NBP przed planowanymi operacjami skupu papierów wartościowych uwzględniały wszystkie informacje przewidziane w uchwale zarządczej nr 1/27/2020 Zarządu NBP oraz procedurze operacyjnej DOK *Czynności wykonywane w ramach przeprowadzania strukturalnych operacji otwartego rynku w formie transakcji outright buy, których przedmiotem są dłużne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub posiadające gwarancję Skarbu Państwa*, tj. wielkości emisji wybranych serii obligacji, bieżące rentowności na rynku wtórnym, limity koncentracji, strukturę popytu zgłaszanego przez banki.

Strukturalne operacje otwartego rynku *outright buy* były operacjami z pulą określającą maksymalną wartość skupu. Była ona wskazywana w notatkach przygotowywanych przez DOK na posiedzenia Zarządu NBP. Oprócz przetargu 29 kwietnia 2020 r., wartość nominalna nabytych obligacji na pozostałych przetargach w badanym okresie nie przekroczyła puli określonej w notatkach DOK. Przewidziana pula w notatce DOK na przetarg *outright buy* 29 kwietnia 2020 r. wynosiła 10 mld zł. Została ona zwiększona na mocy decyzji podjętej podczas posiedzenia Zarządu NBP 28 kwietnia 2020 r. do 15 mld zł. Na przetargu 29 kwietnia 2020 r. NBP skupił obligacje o łącznej wartości nominalnej 13,2 mld zł.

(akta kontroli str. 41-48, 38-52, 866-920, 1059-1062)

Proponowana w materiałach na Zarząd NBP pula papierów wartościowych do skupu przez NBP malała od połowy 2020 r. (30 mld zł w maju 2020 r.) do lutego 2021 r. (3 mld zł), po czym znów wzrosła i wyniosła 15 mld zł w maju (dwie operacje) oraz 10 mld zł w czerwcu 2021 r. (jedna operacja). Wartość nominalna nabytych przez NBP obligacji wykazywała podobną tendencję, tj. 22,8 mld zł w maju 2020 r., poniżej 2 mld zł w okresie od lipca 2020 r. do lutego 2021 r., następnie w kwietniu i maju 2021 r. wzrosła nieznacznie powyżej 10 mld zł. Zgodnie z informacją przedstawioną przez NBP zwiększenie operacji *outright buy* wynikało z wyraźnego wzrostu rentowności długoterminowych obligacji skarbowych na świecie i w Polsce w lutym 2021 r. Wiodące banki centralne na świecie zareagowały na ten wzrost, komunikując swoje zaniepokojenie wzrostem rentowności obligacji i zwiększając skalę skupu aktywów. Również NBP opublikował komunikat, w którym podkreślił, że w związku ze wzrostem rentowności krajowych obligacji NBP rozważał „zwiększenie elastyczności i częstotliwości” przetargów *outright buy*. Powyższe stanowisko znalazło odzwierciedlenie we wskazanej powyżej zwiększonej skali operacji strukturalnych w kwietniu i w maju 2021 r. Reakcja NBP była zatem spójna z reakcjami innych banków centralnych, w tym Europejskiego Banku Centralnego i Rezerwy Federalnej.

Zgodnie z materiałem opracowanym przez DOK²³, dokonywane przez NBP w okresie od marca do grudnia 2020 r. operacje strukturalne *outright buy* przyczyniły się do ustabilizowania krajowego rynku długu, wzrostu jego płynności oraz spadku rentowności obligacji skarbowych wzdłuż całej krzywej dochodowości. NBP wskazał w materiale, że warunki finansowania na rynku skarbowych papierów wartościowych uległy złagodzeniu, a zwiększona podaż obligacji Skarbu Państwa

²³ Materiał informacyjny *Strukturalne operacje otwartego rynku w formie skupu obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa stosowane przez NBP w okresie od marca do grudnia 2020 r. oraz ich wpływ na krajowy rynek długu*.

oraz gwarantowanych przez Skarb Państwa i emitowanych przez BGK i PFR została przez NBP zaabsorbowana.

NIK zauważa, że operacje strukturalne *outright buy* prowadzone trwale na dużą skalę mogłyby stwarzać ryzyko ograniczania rynkowych mechanizmów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wymuszających racjonalność gospodarowania środkami publicznymi. Zdaniem NIK, nie można przyjąć, że ryzyko to jest eliminowane poprzez wskazany przez NBP fakt, iż banki mogące nabyć obligacje oraz rząd i instytucje emitujące obligacje z gwarancją Skarbu Państwa nie mają pewności, czy NBP przeprowadzi operację *outright buy*, ponieważ NBP nie informuje *ex ante* o skali i okresie prowadzenia tych operacji. Zdaniem NIK, istota zagadnienia sprowadza się do tego, że o ile prowadzenie operacji *outright buy* w sytuacji nadzwyczajnej recesji gospodarczej, spowodowanej epidemią COVID-19, było uzasadnione, to jednak NBP powinien zweryfikować dalszą zasadność stosowania tego instrumentu w sytuacji ożywienia gospodarczego i normalizacji polityki pieniężnej. Dalsze stosowanie tego instrumentu może negatywnie wpłynąć na realizację celu polityki pieniężnej i stanowić podstawę zarzutu o pośrednie finansowanie deficytu budżetu państwa.

(akta kontroli str. 52-60, 734-749)

NBP od kwietnia 2020 r. rozpoczął oferowanie kredytu wekslowego, który miał umożliwić bankom uzyskanie dodatkowej płynności. Polegał on na możliwości zdyskontowania przez banki w NBP weksli otrzymanych jako zabezpieczenie kredytów udzielanych przedsiębiorcom. Jednak ten instrument wsparcia płynności sektora bankowego nie cieszył się zainteresowaniem banków. [...] ²⁴. NBP, w ramach kontroli NIK P/21/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, wyjaśniając niewielkie zainteresowanie banków wykorzystaniem kredytu wekslowego, podkreślił, że to po stronie banków pozostawiono całkowitą autonomię w zakresie korzystania z kredytu wekslowego oraz wskazał, że mogło to być związane z wysokim poziomem płynności w dyspozycji banków.

W grudniu 2020 r. Zarząd NBP podjął decyzję o przeprowadzeniu interwencji walutowych w formie zakupu walut obcych za złotego. Powodem tego działania była utrzymująca się w okresie od 29 października do 15 grudnia 2020 r. tendencja aprecjacyjna polskiej waluty (wobec euro o 4%). NBP wyjaśnił, że poprzez interwencje walutowe NBP chciał zapobiec negatywnemu wpływowi dalszej aprecjacji na skalę ożywienia gospodarki i w konsekwencji pojawieniu się niekorzystnych zjawisk inflacyjnych. Od połowy grudnia do końca 2020 r. złoty osłabił się w stosunku do euro o 2,8%. Tendencja deprecjacyjna kursu złotego utrzymywała się do 30 marca 2021 r. Zgodność tych interwencji walutowych z zasadami i trybem podejmowania w Narodowym Banku Polskim decyzji w sprawie interwencji walutowych została zbadana w ramach kontroli NIK P/21/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*

(akta kontroli str. 14, 830-853, 1125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie przez NBP dostępnych instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19. Seria

²⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę bankową. Wyłączenia dokonano na wniosek i w interesie NBP.

obniżek stóp procentowych dokonana przez RPP w 2020 r. przełożyła się na obniżenie oprocentowania kredytów ogółem dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Podejmowane przez NBP działania w zakresie operacji otwartego rynku zapewniły bankom dodatkową płynność, w tym operacje strukturalne *outright buy* zapewniły płynność rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych. Udostępniony przez NBP kredyt wekslowy zwiększył możliwości pozyskania płynności przez banki.

W trakcie obecnej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie oceniała wpływu przedstawionych w wystąpieniu działań podejmowanych przez Narodowy Bank Polski na inflację w badanym okresie. Ocena taka za rok 2020 znajduje się w wystąpieniu pokontrolnym P/21/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* Wpływ działań Narodowego Banku Polskiego na inflację w 2021 r. zostanie oceniony w ramach kontroli P/22/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości NIK nie formułuje uwag ani wniosków.

V. 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 piśmie²⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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, października 2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

²⁵ 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.