

Miscellanea

.....

DOI: 10.26354/bb.6.4.101.2025

Magdalena Kozińska*
ORCID: 0000-0001-8767-6545
Magdalena.Kozinska@bfg.pl

Zarządzanie kryzysem bankowym i ochrona klientów w debacie XI Kongresu Ekonomistów Polskich

O XI Kongresie Ekonomistów Polskich

W dniach 4–5 grudnia 2025 r. w Poznaniu odbywał się XI Kongres Ekonomistów Polskich („Kongres”) połączony z obchodami jubileuszu 80-lecia Towarzystwa Ekonomistów Polskich („Towarzystwo”). Organizatorzy opracowali i opublikowali 11 racji na rzecz organizacji Kongresu, wśród których zawarto m.in. kwestie związane z tradycją, edukacją, inspirowaniem i tworzeniem podstaw do dalszego rozwoju gospodarczego, jak i podnoszenia jakości życia obywateli. W Kongresie wzięło udział 648 osób, które uczestniczyły w 3 sesjach plenarnych, 28 panelowych i 26 referatowych. Gościem specjalnym i keynote speakerem Kongresu był prof. Dani Rodrik (Harvard University), który interesująco scharakteryzował problem „Shared Prosperity in a Fractured World”¹. Keynote speakerem była także prof. Beata Javorcik (Oxford University, EBRD i CEPR), która rozważała kwestie „Globalizacji w czasach niepokoju”. Na zakończenie Kongresu opublikowano dokument pt. „Deklaracja Poznańska”².

* Magdalena Kozińska – Departament Projektów Systemu Finansowego BFG, Instytut Bankowości SGH.

¹ Podstawą do wystąpienia była publikacja Referenta: *Shared Prosperity in a Fractured World. A New Economy for the Middle Class, the Global Poor and our Climate*, Princeton University 2025.

² PTE, Kongres Ekonomistów Polskich, *Deklaracja Poznańska na zakończenie XI Kongresu Ekonomistów Polskich*, 2025, https://pte.pl/uploads/Deklaracja_Poznanska_88e583fc89.pdf?updated_at=2025-12-05T13:24:03.527Z (dostęp: 6.01.2026).

Sesja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: Zarządzanie kryzysem bankowym i ochrona klientów – między stabilnością systemu a pokusą nadużycia

W ramach obchodów 30-lecia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego („Fundusz”) w programie Kongresu zorganizowano pod jego auspicjami sesję problemową poświęconą zarządzaniu kryzysem bankowym i ochronie klientów instytucji kredytowych. Zarządzanie sytuacją kryzysową w sektorze bankowym jest wyzwaniem dla wszystkich interesariuszy i to tych bezpośrednich, jak bank w kryzysie i jego klienci, jak i tych pośrednich, jak instytucje sieci bezpieczeństwa czy inne instytucje kredytowe. Wynika to przede wszystkim z nadzwyczajnej sytuacji zagrożonego banku, charakteru podejmowanych działań oraz ich potencjalnych skutków dla stabilności finansowej. Doświadczenia związane z występowaniem kryzysów bankowych sprawiły, że po globalnym kryzysie finansowym, uporządkowano i rozwinięto regulacje związane z interwencjami organów publicznych w obliczu zagrożenia kryzysem bankowym. Inicjatywy legislacyjne miały na celu stworzenie ram zarządzania kryzysowego, nakierowanych na utrzymanie stabilności finansowej i ograniczanie pokusy nadużycia, szczególnie w aspekcie wykorzystywania – w ostatecznym rachunku – środków podatników do ratowania banków. Podlegają one jednak systematycznemu przeglądowi i odpowiednim modyfikacjom w następstwie diagnozowania ich.

Warto podkreślić, że problematyka debaty w tej sesji panelowej kompleksowo wpisywała się we wspomniane 11 racji na rzecz organizacji Kongresu, a konkretnie w rację: *Bo chcemy diagnozować to, co nie działa, i wspólnie szukać skutecznych rozwiązań.*

Moderatorem sesji była dr Magdalena Kozińska, Adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Projektów Systemu Finansowego w Funduszu. Gośćmi sesji byli:

- 1) Prof. Ryszard Kokoszczyński, Uniwersytet Warszawski,
- 2) Prof. Monika Marcinkowska, Uniwersytet Łódzki,
- 3) Prof. Jan Szambelańczyk, WSB-Merito Poznań.

We wprowadzeniu do debaty Moderator syntetycznie scharakteryzował kluczowe problemy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym na podstawie doświadczeń z globalnego kryzysu finansowego oraz wprowadzone działania zaradcze. Dokonał także krótkiej charakterystyki obowiązującego systemu zarządzania kryzysowego, na który składają się głównie procesy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *resolution*), a także procesy likwidacyjne, w których ważną rolę odgrywa zazwyczaj wypłata depozytów gwarantowanych. Wskazał także kluczowe reguły, którymi należy kierować się w sytuacji kryzysu w banku, kładąc nacisk na obowiązujące w UE zasady finansowania ukierunkowane na maksymalizację odpowiedzialności finansowej właścicieli i nieubezpieczonych wierzycieli banku oraz minimalizacji odpowiedzialności finansowej rządów (budżetów po-

szczególnych państw). Odniesiono się także do najnowszych zmian systemu zarządzania kryzysowego ustalonych podczas polskiej Prezydencji w Radzie UE w formie tzw. Pakietu CMDI (*Crisis Management and Deposit Insurance*), w której aktywnie uczestniczył Fundusz. Pakiet ten nowelizuje dyrektywy regulujące prowadzenie procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zasady działania systemów gwarantowania depozytów. Inspiracją do jego wprowadzenia były doświadczenia unijnych organów w zakresie zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym w ostatnich latach (w tym także polskie doświadczenia w zakresie *resolution* Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, Banku Spółdzielczego w Przemkowie, Idea Bank oraz Getin Noble Bank). Pakiet CMDI obejmuje wiele zmian o charakterze technicznym, ale także wprowadza zmiany w zakresie fundamentalnych reguł działania organów w czasie kryzysu. W praktyce sprowadzają się one do rozszerzenia możliwości stosowania procedury *resolution* (zamiast likwidacji podmiotu w ramach postępowania upadłościowego) oraz zwiększenia roli gwarantów depozytów w zarządzaniu kryzysowym, np. przez rozszerzenie zakresu gwarantowania depozytów o jednostki samorządu terytorialnego (JST) lub rozszerzenie możliwości wykorzystania środków funduszu gwarantowania depozytów w procedurze *resolution* przez mniejsze podmioty, które nie spełniły warunków dostępu do funduszu *resolution* (z uwagi na zbyt niski udział właścicieli i niezabezpieczonych wierzycieli w pokrywaniu strat banku w kryzysie). Zmiany te stanowią odpowiedź na sytuacje, w których pokrycie niedoborów kapitałowych banków wymagało obciążenia stratami np. deponentów (w zakresie wykraczającym poza gwarancje depozytowe). Podział kosztów kryzysu bankowego pomiędzy poszczególnych interesariuszy pozostaje zazwyczaj przedmiotem licznych dyskusji i ocen. Pakiet CMDI zmienia podział finansowej odpowiedzialności za kryzys bankowy, przesuwając ciężar na systemy gwarantowania depozytów zmniejszając ryzyko dla deponentów (choć tylko w przypadku mniejszych banków). Jednocześnie zmniejsza presję na właścicieli i wierzycieli mniejszych banków, ponieważ ich udział w pokrywaniu strat banków będzie mógł być częściowo zastąpiony przez gwaranta depozytów. Pakiet CMDI nie zmienia jednak podejścia w zakresie wykorzystania środków podatników do ratowania banków, które powinno być traktowane jako ostateczność.

Na tle wprowadzenia wywiązała się debata, w której niejednolicie oceniano skuteczność *resolution* oraz zmiany w ramach Pakietu CMDI.

W szczególności wskazywano, że w praktyce procedura *resolution* nie stanowiła głównego sposobu rozwiązywania problemów banku zagrożonego upadłością, choć w intencji decydentów tak powinno być. Podnoszono także, że wobec doświadczeń wprowadzane są modyfikacje, choć jednocześnie podkreślano, że dynamiczne zmiany w systemach społeczno-gospodarczych (otoczeniu: biznesowym, politycznym, makroekonomicznym, regulacyjnym oraz technologicznym) sprawiają, że zmienia się kontekst systemowy wymagający adekwatnych reakcji normatywnych i instrumentalnych. Z tego powodu – jak wskazano podczas debaty – rewizje wynikające z praktycznych doświadczeń nie powinny być oceniane źle z uwagi na dynamiczne zmiany zachodzące w gospodarce oraz sektorze bankowym. Szczególną uwagę przywiązywano do zagadnienia tzw. *burden sharingu*, czyli podziału

kosztów kryzysu między sektor prywatny i publiczny. W tym zakresie wskazano, że wprowadzenie wymogu MREL jest kierunkowo dobrym rozwiązaniem, aczkolwiek, co do istoty, polega na transferze ryzyka na inne podmioty krajowe lub zagraniczne. Uwadze panelistów nie umknął przypadek *resolution* Getin Noble Banku, gdzie sektor bankowy – za pośrednictwem utworzonego Systemu Ochrony Banków Komercyjnych (SOBK) – wsparł finansowo proces zarządzania kryzysowego w tym banku. Jest to przykład realnego udziału sektora prywatnego w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi. Przypomniano przy tym, że podobne rozwiązanie o cechach oryginalności w latach 2005–2006 zastosowano w Polsce w stosunku do znajdującego się w kryzysie Wschodniego Banku Cukrownictwa. Paneliści odnieśli się także do kwestii adekwatnej odpowiedzialności za podejmowane działania w celu uzyskania korzyści, zarówno po stronie sektora prywatnego, jak i publicznego. Uznano, że brak regresu wobec zachowań motywowanych chciwością³ jest akceleratorem hazardu moralnego (bezpiecznego hazardu). Akcentowano także nieznośne tempo rozrostu regulacji i ich złożoności, których przeciętny interesariusz systemu bankowego nie jest w stanie na bieżąco analizować, a czasem wręcz zrozumieć.

Rozważania o skuteczności zasad zarządzania kryzysowego doprowadziły panelistów do wypowiedzi na temat roli deponenta i jego ochrony w sytuacjach kryzysowych. Odniesiono się przy tym do doświadczeń amerykańskich z 2023 r., w których panika bankowa spowodowała upadek kilku banków. Jak podkreślono, kluczowym czynnikiem w doprowadzeniu do kryzysu Silicon Valley Bank była masowa wypłata depozytów z wykorzystaniem bankowości elektronicznej, a także duży udział depozytów nieobjętych gwarancjami. Odniesiono się również do zagadnienia właściwej komunikacji instytucji sieci bezpieczeństwa z klientami banków. Jak wskazano system gwarantowania depozytów – sam w sobie, a także poziom ochrony – kreuje pokusę nadużycia, bowiem zasady gwarantowania depozytów w zasadzie zdejmują z deponentów odpowiedzialność za rozsądne lokowanie środków w bankach. W tym kontekście odniesiono się do wcześniej obowiązujących w UE zasad gwarantowania środków, które przewidywały udział deponenta w stratach wynikających z kryzysu banku (tj. gwarant chronił tylko wysoki, acz nie całkowity wkład deponenta). Zasady gwarantowania depozytów, jak również związana z tym skłonność deponentów do wycofywania środków z banków, sprowokowały wypowiedzi na temat płynności banków i sposobów jej ratowania. Jednym z dostępnych narzędzi jest płynność awaryjna pozyskiwana z banku centralnego (ang. *emergency liquidity assistance*, ELA) w ramach pełnienia przez niego funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort*, LoLR). Wskazano jednak, że nie jest to mechanizm bezwarunkowy i bezgranicznie dostępny. W UE obowiązują bowiem określone zasady udzielania ELA (odzwierciedlające zasady nakreślone przez Bagehota), zgodnie z którymi m.in. bank otrzymujący wsparcie powinien być wypłacalny, a także powinien przedstawić odpowiednie zabezpieczenie. Płynność z banku cen-

³ Przywołano m.in. przestrogi formułowane przez Josepha E. Stiglitz'a (jednego z najbardziej wpływowych amerykańskich ekonomistów z przełomu tysiącleci – laureata Nagrody Nobla z 2001 roku za analizę asymetrii informacji w ekonomii) w stylizacji językowej bohatera obrazu Wall Street „Greed, for lack of a better word, is good”.

tralnego powinna być traktowana jako mechanizm krótkoterminowego wsparcia w nagłych sytuacjach odpływu płynności.

Dyskusja zakończyła się wskazaniem postulatów w zakresie dalszego kierunku rozwoju systemu zarządzania kryzysowego. Jak wskazali paneliści, kluczowa kwestia to silny nadzór nad bankami (zarówno ten sprawowany przez komitety audytu, nadzorcę, jak i klientów), rozwijanie mechanizmów rynkowych i udziału sektora prywatnego (np. w formie MREL), a także rozważenie zmian w zakresie gwarantowania depozytów, które ograniczą występującą pokusę nadużycia.

Konkluzje z sesji panelowej zorganizowanej przez Fundusz wpisują się w pierwszy postulat Deklaracji Poznańskiej, którym jest zidentyfikowana potrzeba i postulat budowania zaufania do instytucji oraz wzmocnienie społecznej gospodarki rynkowej, a także (w nawiązaniu do drugiego postulatu Deklaracji) stworzenie długofalowej strategii rozwoju gospodarczego Polski.