



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.lilcenter.org.ua](http://www.lilcenter.org.ua)



ІнфоЦентр

## **Успішна політика іноземних країн у стабілізації фінансової сфери**

Інформаційна довідка, підготовлена  
Європейським інформаційно-  
дослідницьким центром на запит  
народного депутата України

Предметом аналізу нашого дослідження є успішна політика окремих країн – їх урядів, парламентів, національних банків та бізнес-структур у стабілізації фінансової сфери через призму кризових явищ.

Сплески економічної нестабільності, які призводили до втрат у виробничій сфері та ініціювали якісні зрушення в системі регулювання фінансового сектору, сприяли накопиченню досвіду окремих країн щодо попередження банкрутств і реструктуризації банківських інститутів.

Тому метою дослідження є розгляд відомих фінансових криз останніх десятиріч, а також аналіз антикризової політики зарубіжних країн для виявлення кращих практик у стабілізації фінансової сфери.

*Розглянемо головні (найуспішніші) інструменти, підходи та програми, які використовували країни для виходу із кризи та стабілізації фінансової сфери.*

## **1. Націоналізація та реструктуризація комерційних банків**

Стратегію націоналізації та реструктуризації комерційних банків використовували у **Скандинавських країнах.**

На початку 90-х років у **Норвегії** виникла банківська криза через лібералізацію фінансового ринку, коли були відмінені обмеження на кредитування. Не зважаючи на зростання цін на нафту, кредитний бум, банки проводили досить ризиковану політику. Після падіння цін і підвищення процентних ставок за кредитами Норвегія стикнулася з першими проблемами в банківському секторі. Пік кризи банківської системи Норвегії припав на осінь 1991 року, коли найбільші банки майже повністю втратили свій капітал. У той час проблеми банків вирішувались за допомогою існуючих гарантійних фондів. Однак у січні 1991 року було прийнято рішення про створення Державного банківського гарантійного фонду з капіталом 5 млрд. крон, основним обов'язком якого було кредитування вже існуючих фондів. Однак через подальше зростання процентних ставок ситуація в банківській системі погіршилась. Через це уряд Норвегії збільшив капітал Державного банківського гарантійного фонду та розширив його можливості, зокрема для викупу акцій інших банків, але обов'язковою умовою стала приватизація у довгостроковій перспективі. Щодо малих і середніх банків застосовувалась схема злиття та поглинання за допомогою гарантійних фондів.

*Приклад Норвегії демонструє швидку та скоординовану дію держави з подолання наслідків фінансової кризи. Прозора та жорстка стратегія держави дозволила уникнути створення керуючої компанії по роботі з ризикованими («поганими») активами та надання державних гарантій.*

Схожа ситуація склалася і у **Швеції**, де в 1985 році відбулось дерегулювання кредитного ринку, що призвело до зростання попиту на кредитні ресурси та зниження відсоткових ставок. Водночас шведський уряд провадив податкову політику, яка стимулювала зростання позик. Банки видавали кредити на сумнівних умовах, беручи на себе надвисокий ризик. У результаті цього обсяг кредитів збільшився з 85 до 135 % ВВП. При цьому позикові кошти нерідко використовувалися для спекуляцій на ринку нерухомості та на фінансовому ринку. Досить висока інфляція та зростання відсоткових ставок у Німеччині (шведська валюта була прив'язана до німецької марки, а Швеція вела політику фіксованого валютного курсу) стали поштовхом для розгортання фінансової кризи. Восени 1991 року декілька банків Швеції оголосили про свої значні втрати та недостатній рівень капіталу. Спершу уряд намагався підтримувати банки та зберегти фіксований валютний курс, проте згодом для відновлення довіри до національної валюти було вирішено перейти на **«плаваючий» валютний курс**.

Іншим важливим кроком на шляху відновлення довіри до всієї банківської системи було **запровадження державних гарантій за банківськими зобов'язаннями, крім акціонерного капіталу**.

У такий спосіб держава отримала частки у статутних капіталах банків, у результаті чого іноземні банки знову відкрили міжбанківські кредитні лінії, таким чином, вдалося вирішити проблеми ліквідності. Також було націоналізовано два найбільші банки, внаслідок чого держава стала власником 22 % національних банківських активів. Для розв'язання проблеми «поганих» активів рішенням Центрального банку активи кожного банку були поділені на дві частини:

- надійні
- ризикові («погані»)

**Надійні цінні папери** функціонували у звичних операціях, **ризикові («погані») були переведені до двох спеціальних компаній з управління активами**. Обидві компанії належали уряду, однак мали високий рівень незалежності та достатню регуляторну свободу. **Вилучені цінні папери реалізовувалися вже на ринкових умовах і спрямовувались або на залучення нових інвесторів та оздоровлення компаній, або на ліквідацію компаній-банкрутів.**

Таким чином, під час виходу із банківської кризи Швеція застосувала прозору політику та своєчасно оцінила розміри «поганих» активів. Така політика разом із державною підтримкою забезпечила банківській системі швидке відновлення при досить незначних фіскальних затратах.

*Стратегія шведського уряду щодо виходу з банківської кризи і досі вважається однією з найефективніших в історії.*

Перші проблеми у фінансовому секторі виникли у **Великобританії** після початку іпотечної кризи в США. Улітку 2007 року один із найбільших іпотечних банків Великобританії Northern Rock зіткнувся з проблемою браку ліквідності і змушений був звернутися до Банку Англії (Bank of England) за кредитом. У вересні, після спричинених обуреними вкладниками сутичок, уряд оголосив про гарантії за всіма депозитами банку, що дещо стабілізувало ситуацію. До січня 2008 року борг Northern Rock перед Банком Англії сягнув майже 27 млрд. фунтів стерлінгів, у лютому банк був націоналізований. Загалом порятунок банку Northern Rock коштував державі 119 млрд. фунтів стерлінгів. У вересні 2008 року криза поширилася і на інший англійський банк Bradford & Bingley. Іпотечний бізнес банку був націоналізований, решта (з мережею філій) була викуплена іспанським банком Grupo Santander. Порятунок Bradford & Bingley обійшовся в 14 млрд. фунтів стерлінгів.

Восени 2008 року банки Великобританії пройшли стрес-тести, за якими були оцінені їхні потреби в капіталі:

- 20 млрд. фунтів стерлінгів було надано банку RBS в обмін на звичайні акції (15 млрд. фунтів стерлінгів) і привілейовані (5 млрд. фунтів стерлінгів). Відбулася відставка голови ради директорів і заміна президента банку. У результаті частка держави становила 58 % акцій банку;

- 17 млрд. фунтів стерлінгів було надано банкам Lloyd TBS і HBOS в рамках їх злиття. Додаткові умови угоди: переоцінка вартості банку HBOS перед злиттям (скорочення вартості HBOS в 2 рази). Голова ради директорів і президент HBOS склали свої повноваження. У результаті державі належало 44 % акцій об'єднаного банку.

У квітні 2008 року Банк Англії ввів нове вікно, в рамках якого банкам пропонувався **своп високоякісних цінних паперів, забезпечених іпотекою, на державні облігації строком до 3 років**. Плата за участь у програмі – спред між 3-місячною ставкою LIBOR і 3-місячною ставкою за позиками під заставу державних облігацій. До кінця січня 2009 року загальний обсяг

активів, які були обмінені на державні облигації, становив 185 млрд. фунтів стерлінгів. Спочатку це була тимчасова програма, але у зв'язку з незадовільним становищем банків було вирішено необмежено продовжити строк її дії.

У лютому 2009 року набула чинності **програма захисту активів**. У рамках цієї програми банки могли придбати гарантії від втрат понад встановленого рівня за певними класами активів.

*Програма містила такі пункти:*

- гарантії випускалися на корпоративні кредити, кредити на викуп компаній, кредити під заставу комерційної та житлової нерухомості, структурні кредити та незабезпечені споживчі кредити;
- гарантії працювали за схемою: потенційні збитки по активах ділилися на збитки першого рівня, які ніс банк, та другого рівня, які ділилися між банком і державою у пропорції 10:90;
- у програмі могли брати участь усі банки з активами понад 25 млрд. фунтів стерлінгів, які мали достатній рівень капіталізації або план щодо його досягнення, стійку бізнес-модель та надійне керівництво;
- для участі у програмі банки повинні були надати Казначейству доступ до інформації, необхідної для оцінки ризиків за активами, на які купується гарантія, і встановлення відповідності банку вимогам для участі у програмі;
- для участі у програмі банки повинні були дати зобов'язання щодо збільшення кредитування і кожен місяць надавати звіти про виконання зобов'язань;
- від банків, що брали участь у програмі, вимагалися відповідність найвищим міжнародним стандартам прозорості та перегляд політики винагороди топ-менеджерів.

## **2. Санація банківської системи**

Програму *санації банківської системи* використовували у Чилі у 1981. Криза в Чилі була однією з найважчих за глибиною падіння ВВП, розміром «поганих» боргів і сумарними затратами на вихід із кризи. Як і в більшості країн, розгортання фінансової кризи було зумовлено падінням цін на основні експортні товари, погіршенням фінансового стану компаній-експортерів і банків, що їх обслуговують. У зв'язку з очікуванням високих експортних доходів стрімко зростали кредитування та ціни на активи.

Зростаючий внутрішній попит банки врегульовували за рахунок закордонних інвестицій. Це зумовило збільшення обсягу кредитів до 50 % ВВП на кінець 1981 року. Однак слабкість банківського нагляду та регулювання призвели до недооцінки банками кредитних ризиків, а згодом і до їх масового банкрутства. Держава, зі свого боку, стимулювала банки, зокрема через підтримку їхніх боржників та санацію самих банків. Відносно заходів щодо підтримки боржників, держава ввела пільговий обмінний курс для обміну національної валюти на іноземну та реструктуризацію боргу через викуп у банків довгострокових облігацій. Уряд не усвідомлював реальних масштабів кризи, тому на перших етапах були застосовані лише регуляторні заходи для покращення становища банків. Це, у свою чергу, призвело до пролонгації безнадійних кредитів банками та збільшення «поганих» активів.

У липні 1982 року було вирішено **надати Центральному банку можливість скуповувати «погані» борги на умовах зворотного викупу за номінальною вартістю.** Частина боргу (до 150 % банківського капіталу) викуповувалась за готівку, яку банки могли використовувати для розрахунків за зобов'язаннями Центрального банку (ЦБ), а на суму, що залишилась, вони повинні були придбавати у Центрального Банку боргові розписки (на них видавався 7 %-й купон). Іншу частину боргу (до 350 % банківського капіталу) Центральний Банк купував за безвідсоткову боргову розписку. Зобов'язання викупу боргу у Центральному Банку містили 5 % платежу на суму, отриману готівкою, та 0 % платежу на суму, яку Центральний Банк оплатив борговою розпискою.

*Чилійська програма санації банківської системи була досить вдалою, однак витрати на її реалізацію сягали 41 % ВВП, що обумовлено зволіканням з ухвалення рішень щодо роботи з «поганими» активами. У Чилі проблему порятунку банківської системи вирішено без націоналізації банків. Основні механізми, застосовані для відновлення банківської системи, – **рекапіталізація фінансових інститутів та стимулювання банків** для участі в програмі купівлі «поганих» активів.*

### **3. Програма реструктуризації заборгованості фінансово-промислових груп та реструктуризація кредитів**

У передкризовий період економіка **Південної Кореї** була орієнтована на промислове виробництво та експорт. Для забезпечення фінансового зростання держава тісно співпрацювала з банківськими установами для підтримки експортно-орієнтованих конгломератів або

фінансово-промислових груп (ФПГ). Банки видавали кредити за замовленням держави та не мали можливості контролювати ризики, оскільки розраховували на державну підтримку за будь-яких умов.

Експортно-орієнтована корейська економіка значною мірою базувалася на короткострокових зовнішніх кредитах, при цьому країна мала недостатні золотовалютні резерви. Все це призвело до різкого падіння курсу корейської валюти – через погіршення світової економічної кон'юнктури. Тим часом проекти ФПГ ставали ризикованішими, до кінця 1980 року кількість кредитів, що не обслуговувалися, сягнула 20 %. Уряд відповів антикризовими заходами, зокрема добився позики Міжнародного валютного фонду. У програмах і рекомендаціях МВФ особливу увагу приділено радикальним структурним реформам фінансового сектору, які містили такі заходи:

- ліквідацію неплатоспроможних фінансових інститутів;
- передачу їхніх активів агентству з реструктуризації;
- рекапіталізацію та злиття інших фінансових інститутів;
- створення фондів страхування депозитів.

У 1997 році корейський уряд ввів **загальну гарантію за банківськими депозитами, яка покривала зобов'язання акціонерних товариств і страхових компаній.**

На початку 1998 року було проведено діагностику всієї банківської системи, насамперед можливих втрат. Життєздатні банки вирішено було **рекапіталізувати через покупку привілейованих акцій або надання державних облігацій**, таким чином держава стала власником 75 % банківської системи. Два найбільші корейські банки було націоналізовано, оскільки їх банкрутство призвело б до погіршення стану всієї банківської системи. Одночасно держава стимулювала банки до злиття – шляхом **надання фінансової підтримки та спеціальних пільг поглинаючим банкам.**

Для роботи з проблемними активами було створено **Корейську корпорацію управління активами. Корея купувала «погані» активи за ціною, нижчою від балансової**, тим самим сприяючи виникненню приватного ринку «поганих» активів. Деякі корейські банки також впровадили цю стратегію та почали продавати свої проблемні активи міжнародним інвесторам. У результаті виникла конкуренція та зросли ціни на активи, а також прискорився процес реструктуризації корпоративного та фінансового секторів.

Окрім надання допомоги банківському сектору, уряд Кореї підтримував і позичальників. Було розроблено **програму реструктуризації заборгованості фінансово-промислових груп**, а

також підписано **Угоду про реструктуризацію кредитів**. Усе це дозволило Південній Кореї подолати кризу та з початку 1999 року відновити економічний розвиток.

#### **4. Підтримка сильних фінансових установ та ліквідація слабких банків**

Фінансовій кризі у *Туреччині* у 2000 р. передувало багато чинників, зокрема зростання дефіциту державного бюджету, висока інфляція та значний зовнішній борг.

Політика фіксованого валютного курсу, що застосовувалась для боротьби з інфляцією, призвела до дестабілізації економіки. Неможливість фінансування державних потреб зумовила підвищення процентних ставок. Водночас швидкими темпами проходила і доларизація економіки: частка доларових активів за 1999 рік зросла з 26 до 38 %, а частка зобов'язань – з 25 до 48 %. Здорожчання долара разом зі зростанням бюджетного дефіциту спричинили збільшення недовіри до національної валюти, тому держава була змушена перейти на плаваючий валютний курс.

Для подолання фінансової кризи урядом Туреччини разом із МВФ та Світовим банком було розроблено антикризову програму, спрямовану на стимулювання економіки. Разом із цим Туреччина отримала стабілізаційний кредит від МВФ у розмірі 15.7 млрд. доларів США та 1.7 млрд. доларів США від Світового банку для реструктуризації фінансового сектору країни.

*Згадана вище програма містила:*

- **фінансову й операційну реструктуризацію державних банків**, у ході якої було скорочено чисельність відділень та персоналу, а також ліквідовано короткострокову заборгованість банків;
- **проведення короткострокової реорганізації банків** (продаж, злиття й приєднання) під управлінням Турецького фонду страхування депозитів й передачу проблемних активів у структуру цього фонду;
- **фінансове оздоровлення групи приватних банків** через проведення аудиту та визначення банків, які потребують збільшення капіталу, та **надання їм субординованих кредитів**;
- підвищення конкурентоспроможності банківського сектору на базі **лібералізації й удосконалення фінансового нагляду** в контексті банківської системи.



Таким чином, фінансова криза змусила уряд країни провести широкомасштабну банківську реформу, спрямовану на підтримку сильних фінансових установ та ліквідацію слабких банків. Державні банки раціоналізували свою структуру, а приватні – провели рекапіталізацію за допомогою бюджетних коштів. Зважаючи на значні затрати на подолання наслідків кризи, а це більше 30 % ВВП, вдалося реформувати й оздоровити турецькі банки та досягти значних темпів розвитку.

***Найпоширеніші та найефективніші інструменти реалізації стабілізації фінансових систем, які використовували окремі країни у посткризовий період.***

<b><i>Інструменти реалізації</i></b>	<b><i>Країни</i></b>
<b><u>Заходи підтримки банківської системи</u></b>	
Рекапіталізація банків	<i>США, Австрія, Бельгія, ФРН, Греція, Італія, Кіпр, Люксембург, Португалія, Фінляндія, Угорщина, Данія, Швейцарія, Гонконг, Катар, ОАЕ, Саудівська Аравія, Казахстан.</i>
Надання стабілізаційних кредитів	<i>США, країни ЄС, Великобританія.</i>
Реструктуризація банківської системи, сприяння об'єднанню банків, національних банків	<i>Бельгія, Ісландія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Великобританія.</i>
Розширення гарантій по вкладам фізичних осіб	<i>Переважає більшість країн</i>
Надання гарантій з проблемних активів	<i>США, Канада, Німеччина, Іспанія, Італія, Великобританія, Данія, Швеція, Корея, Казахстан, Швейцарія, Японія, Австралія.</i>
<b><u>Заходи грошово-кредитної політики</u></b>	
Зниження відсоткових ставок	<i>США, Канада, країни ЄС, Швейцарія, Великобританія, Австрія, Японія, Китай, Індія, В'єтнам.</i>
Підвищення відсоткових ставок	<i>Угорщина, Ісландія, Білорусь, Росія</i>
Зниження курсу національної валюти	<i>Ісландія, Угорщина, Польща, Бразилія, В'єтнам, Корея, Мексика, Білорусь.</i>
Зниження норм резервування	<i>Китай, Бразилія, Болгарія.</i>
<b><u>Заходи підтримки реального сектора економіки</u></b>	
<b><i>Підтримка окремих галузей</i></b>	
Автомобілебудування	<i>США, ФРН, Канада, Франція, Швеція, Китай, Росія.</i>
Нова енергетика та енергозбереження	<i>США, Франція, Швейцарія, Казахстан.</i>
Транспортна інфраструктура	<i>Канада, Франція, Китай, Гонконг, Казахстан, Італія, Швейцарія, Тайвань.</i>
Житлове будівництво	<i>Канада, Великобританія, Китай, Аргентина, Казахстан, Корея.</i>
Інноваційні технології	<i>Китай, Казахстан</i>
Авіакомпанії	<i>Аргентина</i>
Експорт	<i>Китай</i>

<i>Зниження податків, надання податкових преференцій</i>	<i>ФРН, Великобританія, Франція, Швейцарія, Японія, Китай, Індія, Казахстан, Тайвань, Аргентина.</i>
Підвищення податків	<i>Литва</i>
Підтримка малого та середнього бізнесу	<i>ФРН, Греція, Італія, Великобританія, Японія, Китай, Казахстан.</i>
Створення спеціальних бюджетних фондів	<i>Франція, Бразилія, Гонконг, Кувейт.</i>
<b><u>Заходи підтримки населення</u></b>	
Підвищення суми гарантій по вкладам населення	<i>США, Канада, Бельгія, Іспанія, Італія</i>
100-відсоткові гарантії по вкладам населення	<i>ФРН, Австрія Греція, Ірландія, Португалія, Данія, Словаччина, Австралія, Гонконг, Йорданія, Кувейт, ОАЕ, Саудівська Аравія, Тайвань</i>
Прийняття програм перенавчання та адаптації безробітних	<i>США, Канада, Греція, Італія</i>
Націоналізація пенсійних фондів	<i>Аргентина</i>
Досягнення домовленостей з бізнесом щодо нескорочення робочих місць	<i>ФРН</i>
Збільшення інвестицій в освіту	<i>США, Франція, Китай.</i>

Фінансові кризи, які спостерігаються в останні десятиліття, мають різні причини виникнення та різні механізми їх подолання. *Найчастішою причиною виникнення фінансової кризи є надмірне зростання банківського кредитування.* Лише за останні 30 років зареєстровано більше ста фінансових криз, яким зазвичай передував період бурхливого зростання банківського кредитування, обумовлений фінансовою лібералізацією та появою фінансових інновацій.

Аналіз вищезгаданих фінансових криз свідчить, що *успішні програми з подолання наслідків кризи містили такі компоненти:*

- *швидку оцінку майбутніх збитків із використанням стрес-сценаріїв розвитку подій*
- *рекапіталізацію банків за рахунок державних і приватних коштів*
- *санацію банківської системи*

Успіх найкращих практик стабілізації фінансових систем у посткризовий період залежав не стільки від обраної політики й обсягу спрямованих на її реалізацію коштів, скільки від якості виконання – прозорості та чіткості прийняття рішень, швидкості здійснення реформ. Важливу роль відіграла своєчасна і реалістична оцінка становища банків і очікуваних втрат.

## Джерела

1. The Norwegian Banking Crisis (2004). Edited by Thorvald G. Moe, Jon A. Solheim and Bent Vale. Norges Bank.
2. Tony Latter. The Causes and Management of Banking Crises:  
<http://www.bankofengland.co.uk/education/ccbs/handbooks/ccbshb12.htm>.
3. Laeven Luc and Fabian Valencia (2008). Systemic banking crises: a new database. IMF working paper, WP/08/224:  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>.
4. Коваленко В. В. Антикризове управління в забезпеченні фінансової стійкості банківської системи : монографія / В. В. Коваленко, О. В. Крухмаль. — Суми : УАБС НБУ, 2007.
5. Барановський О. І. Фінансові кризи: передумови, наслідки і шляхи запобігання : монографія / О. І. Барановський. — К. : КНТЕУ, 2009.
6. Darling Sets Second U.K. Plan to Rescue Banks, Spur Lending. [Електронний ресурс] // Bloomberg. - 2008. - Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=aR5p.2Gz11H0&refer=home>.
7. Asset Protection Scheme - agreement with Lloyds: [http://www.hm-treasury.gov.uk/press\\_23\\_09.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/press_23_09.htm).

*Інформацію підготувала Оксана Савчук,  
аналітик ЄІДЦ*