

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 216

Kryzysy finansowe w krajach skandynawskich

Olga Szczepańska, Paulina Sotomska-Krzysztofik

Warszawa, marzec 2007 r.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. 022 653 23 35, fax 022 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2007

Materiały i Studia rozprowadzane bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Spis tabel i rysunków	4
Wstęp	5
1. Wnioski z analizy	6
1.1. Przyczyny wystąpienia kryzysu	6
1.2. Stopniowe narastanie kryzysu	9
1.3. Szybkość działania i znaczenie nadzoru bankowego	9
1.4. Rola banku centralnego	10
1.5. Rozwiązania rynkowe i rola prywatnych funduszy gwarancyjnych	11
1.6. Poparcie polityczne działań rządu	11
1.7. Utworzenie odrębnej instytucji zarządzającej kryzysem	11
1.8. Polityka informowania społeczeństwa	12
2. Metody rozwiązywania kryzysu	13
2.1. Zasilenie w kapitał i przejęcie banku	13
2.2. Konsekwencje dla akcjonariuszy i zarządów banków	13
2.3. Gwarancje rządu na zobowiązania banków	14
2.4. Agencje zarządzające złymi aktywami banków	14
2.5. Wspólne metody rozwiązywania kryzysów w krajach skandynawskich	15
2.6. Różnice w metodach rozwiązywania kryzysów w krajach skandynawskich	18
2.7. Koszty podjętych działań	18
3. Norwegia 1988–1993	21
3.1. Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego	21
3.2. Pierwsza faza kryzysu – rozwiązania rynkowe	21
3.3. Kryzys systemowy – rola rządu i parlamentu	22
4. Finlandia 1989–1993	25
4.1. Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego	25
4.2. Pierwsza faza kryzysu – rola banku centralnego	25
4.3. Kryzys systemowy – rola rządu i parlamentu	26
5. Szwecja 1991–1993	30
5.1. Organizacja sieci bezpieczeństwa	30
5.2. Pierwsza faza kryzysu – problemy pojedynczych banków	30
5.3. Kryzys systemowy	31
5.4. Rola banku centralnego	35
5.5. Prace nad dostosowaniem regulacji dotyczących zarządzania kryzysowego	36
6. Doświadczenia krajów skandynawskich a ich podejście do kwestii stabilności finansowej	38
7. Bibliografia	40

Spis tabel i rysunków

Tabela 1: Proces przejmowania głównej roli w zarządzaniu kryzysem.	12
Tabela 2: Porównanie najważniejszych rozwiązań stosowanych w zarządzaniu kryzysowym w Skandynawii.	17
Tabela 3: Koszty kryzysów poniesione przez instytucje publiczne krajów Skandynawii . . .	19
Tabela 4: Znaczenie pięciu głównych banków w sektorach bankowych krajów skandynawskich	20
Tabela 5: Udział kredytu w PKB i makroekonomiczne koszty kryzysu bankowego	20
Rysunek 1: Schemat wykorzystania instrumentów zarządzania kryzysowego w czasie. . .	16
Rysunek 2: Działania norweskich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie kryzysu	24
Rysunek 3: Działania fińskich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie kryzysu	29
Rysunek 4: Scenariusze rozwoju sytuacji finansowej banków w zależności od kategorii. .	33
Rysunek 5: Działania szwedzkich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie kryzysu	35

Wstęp

Kryzysy bankowe w krajach skandynawskich z przełomu lat 80. i 90. XX wieku uznawane są powszechnie za pierwsze kryzysy o charakterze systemowym, które dotknęły kraje wysoko-rozwinięte od czasu wielkiego kryzysu lat 30. poprzedniego wieku.

Okoliczności wystąpienia, przebieg i metody rozwiązywania kryzysu były w Norwegii, Finlandii i Szwecji podobne, dlatego często opisuje się je wspólnie jako kryzys skandynawski. W literaturze przedmiotu wiele miejsca poświęcono już przyczynom i skutkom makroekonomicznym kryzysu, dlatego w niniejszym opracowaniu z założenia kwestie te zostały jedynie zasygnalizowane.

Podstawowym celem opracowania jest przedstawienie **metod zarządzania kryzysem bankowym** i narzędzi jego rozwiązywania zastosowanych w praktyce w czasie kryzysu systemowego w krajach skandynawskich. Szczególną uwagę poświęcono **roli rządu i instytucji publicznych**, tj. banków centralnych, urzędów nadzorczych oraz systemów gwarantowania depozytów **w kolejnych etapach rozwoju kryzysu**. Celem opracowania jest również wskazanie jak ważna jest **sprawna współpraca** pomiędzy instytucjami stabilności finansowej w przypadku kryzysu o charakterze systemowym.

Analiza doświadczeń trzech krajów skandynawskich wskazuje na wiele elementów wspólnych, przyjętych w strategiach zarządzania kryzysem. Wystąpiły tam jednak również istotne różnice w podejściu do rozwiązywania problemów sektora bankowego, na które poniższa praca zwraca uwagę.

1

Wnioski z analizy

1.1. Przyczyny wystąpienia kryzysu

W latach 80. panowała długotrwała, dobra koniunktura gospodarcza we wszystkich krajach skandynawskich. Bezrobocie było stosunkowo niskie, z tendencją do dalszego spadku, wzrastał dochód do dyspozycji. We wszystkich trzech krajach system podatkowy stwarzał korzystne warunki do pożyczania, ponieważ przy wysokiej stopie podatkowej obowiązywały pełne ulgi odsetkowe od kredytów zarówno hipotecznych, jak i konsumpcyjnych. Dodatkowo, waluty krajów skandynawskich utrzymywane były w systemie kursów stałych, a inflacja była relatywnie wysoka.

Przed wystąpieniem kryzysów bankowych w krajach skandynawskich nastąpiły tam istotne zmiany strukturalne, częściowo spowodowane deregulacją systemu finansowego i liberalizacją przepływów kapitałowych. W latach 80. rynki finansowe zaczęły szybko się rozwijać, m.in. dzięki znoszeniu kontroli oprocentowania kredytów i depozytów, pułapów kredytowych, łagodzeniu wymogów regulacji ostrożnościowych, eliminowaniu kontroli dewizowej, ograniczeń dla kapitału zagranicznego. Liberalizacja pozwoliła bankom rozszerzyć wachlarz dostępnych instrumentów finansowania oraz inwestycji, wobec czego mogły one zapewnić przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym zwiększoną podaż kredytów.

Okres racjonowania kredytu powodował, że gospodarstwa domowe i małe firmy nie mogły uzyskać pożądanej wartości pożyczek przy obowiązujących stopach procentowych. W efekcie wprowadzonych zmian i zwiększeniu dostępności kredytu, ujawnił się silny popyt, dławiony uprzednio administracyjnymi limitami¹. Dodatkowo zwiększeniu zapotrzebowania na kredyt sprzyjał – obok korzystnego systemu podatkowego – również wzrost cen aktywów, w tym szczególnie nieruchomości, co oznaczało zwiększenie wartości potencjalnych zabezpieczeń. W konsekwencji we wszystkich krajach nastąpił szybki wzrost akcji kredytowej (zob. ramka 1). Dla banków komercyjnych była to całkiem nowa sytuacja, do której nie były przygotowane. Dotychczas banki finansowały się przede wszystkim ze zgromadzonych depozytów, natomiast po liberalizacji zaczęły korzystać z innych źródeł, takich jak krajowy rynek międzybankowy i rynki międzynarodowe. Przy czym warto podkreślić, że nowe źródła finansowania, bardziej zmienne niż depozyty, były związane z większymi kosztami dla banków. Nowa sytuacja zmieniła również tradycyjne relacje pomiędzy bankiem a klientem. Banki nie były w stanie tak dokładnie jak wcześniej monitorować sytuacji finansowej i wiarygodności pożyczkobiorców. Nie potrafiły też ocenić ryzyka, które niosła ze sobą zwiększona kracja kredytów. Banki nie rozumiały natury funkcjonowania liberalizowanych rynków, nie dostrzegały w jaki sposób ryzyko kredytowe zależy od poziomu inflacji, wartości aktywów, stopy procentowej czy kursu walutowego².

Jednocześnie, ponieważ deregulacja oznaczała również zwiększenie konkurencji na rynku, polityka banków koncentrowała się na poprawie ich pozycji konkurencyjnej poprzez zwiększanie udziału w rynku. Nie zwracano uwagi na to, że większy udział w rynku oznaczał większe ryzyko. Problemem było także to, że banki słabsze – mniej zasobne w kapitały i mniej zyskowe były bardziej skłonne do ekspansji, a w konsekwencji do podejmowania większego ryzyka. Efektem zwiększonej konkurencji na rynku kredytowym było również niedostosowanie ceny pożyczek do ryzyka wynikającego z ekspansji kredytowej oraz rosnących kosztów ich finansowania na rynku pieniężnym.

¹ Englund i Vihriälä (2003).

² Englund i Vihriälä (2003).

Oslabienie dyscypliny rynkowej było kolejną, ważną przyczyną kryzysu³. Słabość lub nawet brak dyscypliny rynkowej⁴ mogła być związana z powszechnymi oczekiwaniami, co do interwencji państwa w przypadku zagrożenia kryzysem. Spodziewano się, że gdy takie zagrożenie nastąpi władze nie dopuszczą do upadku ani jednego banku⁵. Pokusę nadużycia w przypadku Szwecji i Finlandii mógł wzmacniać również system w pełni gwarantujący depozyty bankowe, wprowadzony przez rządy państw już w trakcie trwania kryzysu, jako instrument mający podnieść zaufanie do systemu bankowego.

Wrażliwość banków komercyjnych na straty z tytułu udzielonych kredytów wynikała także z tego, że banki nie dywersyfikowały źródeł dochodów. Poza dochodami z pożyczek podczas trwania koniunktury nie wypracowały one żadnych dodatkowych zysków operacyjnych, które kompensowałyby wzrost ryzyka kredytowego.

Organy nadzoru bankowego we wszystkich trzech krajach skandynawskich nie były przygotowane do działania w sytuacji zwiększonego ryzyka kredytowego. Nie zauważono potrzeby wzmocnienia regulacji bankowych, nadzoru nad bezpieczeństwem i stabilnością systemu bankowego, na który coraz większy wpływ miała deregulacja i zwiększona konkurencja; nie wprowadzono również nadzoru nad operacjami kredytowymi związanymi z rynkiem nieruchomości i rynkiem walutowym. Ówczesny nadzór bankowy nie dostosował się do nowych zliberalizowanych warunków, które wymagały oceny ryzyka podejmowanego przez banki i stosował metody właściwe dla mocno uregulowanego rynku finansowego. Nadzór skierowany był głównie na zapewnienie ochrony klientom nowych instytucji na rozwijającym się rynku finansowym. Kontrola polegała przede wszystkim na sprawdzaniu zgodności prowadzonych przez banki operacji z obowiązującymi przepisami prawnymi. Nie oceniano praktyk związanych ze zwiększoną akcją kredytową ani polityki zarządzania ryzykiem w bankach komercyjnych. Nie poświęcano też dostatecznej uwagi monitorowaniu całego systemu bankowego. W instytucjach nadzoru zatrudniano głównie prawników, ekonomistów potrafiących ocenić ryzyko sektora bankowego było niewielu.

Prowadzona w tamtym czasie polityka pieniężna w Norwegii, Finlandii i Szwecji – we wszystkich krajach obowiązywał mechanizm stałego kursu walutowego – miała ograniczone możliwości przeciwdziałania negatywnym skutkom ekspansji kredytowej i chłodzenia koniunktury. Polityka fiskalna oparta na systemie ulg odsetkowych również nie sprzyjała ograniczaniu niebezpiecznych tendencji w systemie bankowym i całej gospodarce.

Pierwszym niekorzystnym czynnikiem, który wpłynął na rozwój gospodarek krajów skandynawskich było ogólne pogorszenie się koniunktury na rynkach zewnętrznych. W Norwegii, Finlandii i Szwecji spowolnienie cyklu gospodarczego nastąpiło bezpośrednio w efekcie zacieśnienia polityki pieniężnej i przeprowadzenia reformy systemu podatkowego (ograniczenia ulgi odsetkowej). W konsekwencji obniżył się popyt na nieruchomości i inne aktywa, spadły też ich ceny, obniżając wartość bankowych zabezpieczeń. Dzięki prowadzeniu polityki antyinflacyjnej, rosły nominalne stopy procentowe i zmniejszało się tempo wzrostu cen. Wzrost realnych stóp procentowych wraz z wprowadzoną reformą podatkową przyczyniły się do wzrostu oszczędzania.

Niekorzystne warunki makroekonomiczne pogłębiły się po silnej deprecjacji norweskiej (1986 r.) i szwedzkiej (1992 r.) korony oraz fińskiej marki (lata 1991–1993). Oslabienie kursu walutowego odzwierciedliło się we wzroście zadłużenia zewnętrznego wyrażonego w walucie krajowej i przyczyniło się do narastania trudności w obsłudze tego zadłużenia.

We wszystkich trzech krajach skandynawskich recesja, w połączeniu z obniżającymi się cenami aktywów rzeczowych oraz osłabieniem kursu walut krajowych, przyczyniła się do wzrostu liczby bankructw – wielu pożyczkobiorców w nowych, trudniejszych warunkach nie utrzymało zdolności do regulowania zobowiązań, szczególnie w walutach obcych. W systemie bankowym odnotowano również wielkie straty z tytułu nieściągalnych należności związanych z udzielonymi w okresie prosperity kredytami.

³ Ingves (2002).

⁴ Brak dyscypliny rynkowej w Norwegii wykazały badania Demirgüç-Kunt i Huizinga (1999).

⁵ Dyrberg (2000).

Ramka 1**Wzrost akcji kredytowej w krajach skandynawskich**

W okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys bankowy dynamika kredytów w krajach skandynawskich osiągała poziom 30% rocznie⁶. Znaczna część kredytów udzielana była na finansowanie inwestycji w nieruchomości. W większości pożyczek zabezpieczenie stanowiły również nieruchomości, co przyczyniło się do wzrostu ich cen. Wysokie ceny nieruchomości prowadziły do zwiększenia wartości aktywów i zabezpieczeń, pod zastaw których udzielane były kredyty. To z kolei silnie oddziaływało na wzrost cen aktywów.

Stopniowe znoszenie ograniczeń dewizowych pod koniec lat 80. otworzyło przed bankami w krajach skandynawskich nowe możliwości ekspansji kredytowej poprzez udzielanie kredytów w walutach obcych. Ponieważ stopy procentowe na rynku wewnętrznym w tych krajach były wyższe niż na rynkach międzynarodowych, istniał duży popyt ze strony podmiotów na kredyty w walutach obcych. Banki również chętnie udzielały takich kredytów. Powodem były rosnąca konkurencja na rynku bankowym, silna presja na zdobywanie nowych klientów i powiększanie swojego udziału w rynku⁷.

Waluty krajowe tych państw były stabilne przez długi okres poprzedzający kryzys, dlatego nikt – zarówno banki, jak i ich klienci – nie dostrzegał ryzyka związanego z dewaluacją⁸. Również fakt, że przez cały okres powojenny w krajach skandynawskich nie wystąpił żaden kryzys bankowy sprawiło, że czujność zarówno banków, jak i instytucji nadzoru została uśpiona. Kredytobiorcy zgłaszali w bankach popyt na kredyty denominowane w walutach obcych, a banki w odpowiedzi na to chętnie pożyczaly waluty obce na rynkach międzynarodowych i odpożyczaly je klientom, unikając otwartych pozycji walutowych. Podczas, gdy kredyty udzielane były na średni i długi termin, refinansowanie miało charakter krótkoterminowy.

W wyniku rosnącego popytu ze strony przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oraz aktywności banków kredyty walutowe zaczęły stanowić poważny udział w portfelach banków. Zjawisko to dotyczyło szczególnie Finlandii i Szwecji. Banki fińskie zwiększyły udział kredytów walutowych, w swoim portfelu z 22% w 1986 r. do 43% w 1991 r. Nawet w małych bankach oszczędnościowych (które jeszcze w 1986 r. wcale nie udzielały kredytów walutowych) udział tych kredytów wzrósł w 1991 r. do 12%⁹. W Szwecji natomiast kredyty w walutach obcych zaciągnięte przez gospodarstwa domowe i firmy w latach 80. stanowiły około 20% PKB¹⁰. W 1990 r. prawie 50% wolumenu kredytów stanowiły kredyty w walutach obcych¹¹.

Jednak kiedy koronę fińską (w latach 1991–1993) i koronę szwedzką (w 1992 r.) dotknął atak spekulacyjny (kryzys Europejskiego Systemu Walutowego) i nastąpiła silna deprecjacja tych walut, to banki zostały zagrożone w trójnasób – urzeczywistniło się zarówno ryzyko płynności, ryzyko walutowe, jak i ryzyko kredytowe. Zagraniczni partnerzy, biorąc pod uwagę osłabioną pozycję banków szwedzkich i fińskich, ograniczyli lub zamknęli linie kredytowe. Pożyczkodawcy zagraniczni ograniczyli dostęp do środków, wiedząc, że dewaluacja przyczyniła się do wzrostu obciążeń kredytobiorców banków, a tym samym zwiększyła ryzyko kredytowe. Oprócz ograniczenia dostępu do środków pojawiły się oznaki zmniejszenia zaufania do banków skandynawskich, co znalazło swoje odzwierciedlenie w poziomie stóp procentowych, żądanych od tych banków na rynkach zagranicznych. Zmusiło to banki skandynawskie albo do domagania się wcześniejszej spłaty kredytów przez ich klientów, albo dokonania konwersji kredytów na walutę krajową. To z kolei doprowadziło do szybkiego wzrostu strat z tytułu niespłaconych kredytów.

W krótkim czasie kredytobiorcy nie byli w stanie zgromadzić większych środków potrzebnych do spłaty kredytów walutowych, które deprecjacja walut krajowych uczyniła o wiele bardziej kosztownymi¹². Sytuację pogarszała recesja gospodarcza, przejawiająca się między innymi drastycznym spadkiem cen nieruchomości, które stanowiły zabezpieczenie kredytów hipotecznych (w Szwecji o ponad 50% w okresie 18 miesięcy) i wzrostem bezrobocia¹³. W efekcie, w 1992 r. banki i powiązani z nimi pośrednicy kredytowi ponieśli wysokie straty. Dla siedmiu największych banków szwedzkich straty kredytowe wynosiły około 12% ówczesnego PKB¹⁴.

Z perspektywy czasu widać – zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w oficjalnych publikacjach banków centralnych oraz instytucji nadzorczych – że brak odpowiedniego przygotowania nadzoru i w związku z tym brak reakcji z ich strony na podejmowanie przez banki coraz to większego ryzyka było jedną z ważniejszych przyczyn kryzysu¹⁵.

⁶ Iwanicz-Drozdowska (2000), str. 97 i 106.

⁷ Drees i Pazarbasioglu (1998), str. 15.

⁸ Kursy walut utrzymywały się w wąskim paśmie wahań: korona szwedzka i norweska w relacji do ECU, a korona fińska w relacji do koszyka walut zbudowanego na podstawie struktury handlu zagranicznego.

⁹ Drees i Pazarbasioglu (1998), str. 16.

¹⁰ Backstrom (1999).

¹¹ Sandal (2004), str. 82.

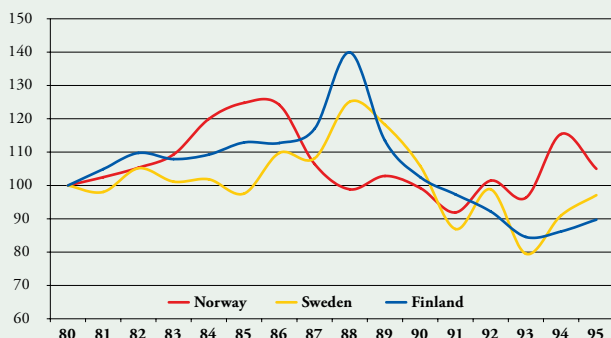
¹² Heikensten (1998), str. 3.

¹³ Andersson i Viotti (1999), str. 72.

¹⁴ Iwanicz-Drozdowska (2000), str. 108.

¹⁵ Andersson i Viotti (1999), str. 82.

Dynamika przyrostu kredytów w krajach skandynawskich



Źródło: E. Steigum, *Financial Deregulation with a Fixed Exchange Rate: Lessons from Norway's Boom-Bust Cycle and Banking Crisis*, Norwegian School of Management BI, March 2003.

1.2. Stopniowe narastanie kryzysu

Warto szczególnie podkreślić, że kryzysy w krajach skandynawskich narastały stopniowo. Ich przyczyną nie były problemy dotyczące rozprzestrzeniania się ryzyka w systemie bankowym związanego z zagrożeniem upadkiem bądź faktycznym upadkiem banku systemowo ważnego. Nie były też rezultatem przenoszenia się ryzyka z jednego kraju do drugiego. Wynikały one przede wszystkim z pogorszenia warunków makroekonomicznych, szybkiego wzrostu akcji kredytowej w warunkach liberalizacji systemu bankowego i rynków finansowych, nieostrożności banków w zarządzaniu ryzykiem (lub wręcz braku takiej umiejętności)¹⁶. Efekty kombinacji tych niekorzystnych czynników pogłębiał także słaby i niedostosowany do nowych warunków nadzór bankowy.

Drugą cechą, którą warto podkreślić przy omawianiu sytuacji krajów skandynawskich z początku lat 90. jest to, że problemy w sektorze bankowym tych krajów narastały już od drugiej połowy lat 80., a jednak kryzys w każdym przypadku zaskakiwał instytucje stabilności finansowej i rządy. Długi okres względnej stabilizacji na rynkach finansowych po II wojnie światowej sprawił, że władze gospodarcze nie spodziewały się, że kryzys w ogóle może wystąpić, a tym bardziej przybrać tak poważne rozmiary. Na początku kryzysu we wszystkich krajach podejmowane działania nie miały charakteru zorganizowanego, reakcja odbywała się na zasadzie *ad hoc*, było bezpośrednią odpowiedzią na zaistniałą, konkretną sytuację. Początkowo problemy ujawniły się w pojedynczych bankach i dlatego traktowano je jako incydentalne i niezagrażające stabilności całego systemu finansowego. Dopiero po pewnym czasie, w miarę narastania kryzysu, instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego i władze publiczne podjęły działania kompleksowe. Gdy zrozumiano, że kryzys ma charakter systemowy rządy we wszystkich krajach przejęły główną rolę w zarządzaniu kryzysem. Proces przejmowania przez poszczególne instytucje stabilności finansowej podstawowej roli w zarządzaniu kryzysem ilustruje tabela 1. Warto przy tym zwrócić uwagę na Szwecję, której rząd od początku, tj. od momentu pojawienia się zagrożeń w pojedynczych bankach, odgrywał najważniejszą rolę w zarządzaniu kryzysem.

1.3. Szybkość działania i znaczenie nadzoru bankowego

Doświadczenia krajów skandynawskich wskazują, że szczególne znaczenie przy rozwiązywaniu kryzysu ma szybkość działania. Pozwala to na zminimalizowanie niekorzystnych efektów, które najpierw pojawiają się w systemie płatniczym i rozprzestrzeniają się dalej w całej gospodarce wraz z pojawianiem się braku płynności i wypłacalności w bankach. Bierna obserwacja pogarszającej się sytuacji w bankach prowadzi jedynie do eskalacji kryzysu. Zasadnicze znaczenie w przypadku pojawienia się symptomów zagrożenia ma szybka reakcja ze strony instytucji nadzorczych.

Kryzys bankowy w krajach skandynawskich narastał przez wiele lat i proces ten nie został wystarczająco wcześnie powstrzymany. To długotrwałe „budowanie się” kryzysu był m.in. rezultatem słabości instytucji nadzorczych. Nieefektywny nadzór przyczynił się w tym okresie

¹⁶ Koskenkylä (1994).

do spowolnienia potencjalnych reakcji innych instytucji bezpieczeństwa finansowego na zagrożenie kryzysem w sektorze bankowym. Zakres analiz nadzorczych nie był adekwatny do zmian, które zachodziły na rynku finansowym. Kontrola działalności banków koncentrowała się na kwestiach prawnych, natomiast zaniedbywane były analizy ilościowe w zakresie ryzyka podejmowanego przez poszczególne banki¹⁷. Władze nadzorcze były nastawione na kontrolowanie przestrzegania przez banki przepisów prawa zamiast na kontrolowanie podejmowanego przez nie ryzyka¹⁸. Warto też podkreślić, że ówczesna wiedza i metody stosowane przez nadzorców były niewystarczające do nowych wyzwań, które pojawiły się wraz ze zliberalizowanym rynkiem finansowym i rosnącym ryzykiem w sektorze bankowym. Urzędy nadzoru nie dysponowały także odpowiednimi zasobami finansowymi, niezbędnymi dla zwiększenia własnej efektywności.

W przypadku Norwegii długo zapowiadano reformę i wprowadzenie nadzoru zintegrowanego nad wszystkimi sektorami systemu finansowego. Ostateczna decyzja została podjęta w 1986 r., natomiast operacyjnie taki urząd zaczął funkcjonować od początku 1987 r. Kierownictwo koncentrowało się wówczas na kwestiach organizacji samego urzędu, a nie na inspekcjach banków. W Norwegii, gdy boom kredytowy – będący jednym ze źródeł kryzysu – zaczął narastać, liczba inspekcji w bankach spadła z 57 w 1980 r. do 8 w 1987 r.¹⁹ Dodatkowo na początku istnienia zintegrowany urząd nadzoru finansowego na prośbę ministerstwa finansów koncentrował się na nadzorze rynku kapitałowego, ograniczając kontrolę banków²⁰.

Również w Finlandii działania antykryzysowe podjęte na początku były zbyt powolne i nieskuteczne. Wstępna ocena skali problemów w systemie bankowym była niewłaściwa i świadczyła o niedocenianiu przez rząd i instytucje publiczne zagrożenia systemowego. W związku z tym metody rozwiązywania kryzysu wtedy zastosowane nie były adekwatne do sytuacji, co sprawiło, że musiało zajmować się kilkakrotnie tymi samymi problemami i w konsekwencji stracono wiele czasu. Na przykład, dokapitalizowanie wszystkich banków na równych zasadach nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, a nawet mogło zwiększyć pokusę nadużycia, ponieważ akcjonariusze i zarządy banków nie tracili żadnych uprawnień i nie ponosili konsekwencji złego zarządzania bankami.

Jedynie działania antykryzysowe podejmowane w Szwecji można ocenić jako szybkie i sprawne. Chociaż warto tu przypomnieć, że wszystkie kraje skandynawskie wskazują na własną dużą skuteczność w zarządzaniu sytuacją kryzysową, to właśnie w Szwecji cały proces przebiegał najbardziej efektywnie. Już na początku, gdy nie było nawet jasne, że kryzys ma charakter systemowy, do działań włączył się rząd, który był jednocześnie główną instytucją zarządzającą kryzysem oraz udostępniał odpowiednie środki zapewniające bezpieczeństwo systemu bankowego. Potwierdzało to jego dbałość o bezpieczeństwo systemu bankowego i finansowego oraz sprzyjało skutecznemu podejmowaniu decyzji i wprowadzaniu ich w życie.

Ogólnie można stwierdzić, że dopiero w sytuacji, gdy kryzys osiągnął rozmiary systemowe i do zarządzania nim włączyły się inne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, podejmowane działania były szybkie i zdecydowane. To pozwoliło na sprawne opanowanie kryzysu w relatywnie krótkim czasie i po względnie niskich kosztach.

Ponieważ ówczesna słabość nadzoru stanowiła poważną lukę w systemie sieci bezpieczeństwa finansowego krajów skandynawskich, bezpośrednim efektem doświadczeń wynikających z kryzysu bankowego były reformy instytucji nadzorczych – wzmocnienie kadrowe oraz włączenie do analiz nadzorczych badań systemu bankowego dotyczących ryzyka.

1.4. Rola banku centralnego

We wszystkich trzech krajach bank centralny aktywnie zarządzał kryzysem. Polegało to głównie na dostarczaniu płynności tak, aby mogły być kontrolowane rozliczenia. Jednak tylko w Norwegii bank centralny pełnił klasyczną funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji, czyli zasilal w płynność pojedyncze banki.

¹⁷ Nyberg i Vihriälä (1994), str. 26.

¹⁸ Iwanicz-Drozdowska (red., 2002), str. 95-96.

¹⁹ Gulbransen (2005), str. 2.

²⁰ Vale (2002).

W Szwecji bank centralny zasiliał banki poprzez standardowe operacje otwartego rynku. Pożyczki udzielane były zarówno w walucie krajowej, jak i walutach obcych. Ponadto *Riksbank* zdeponował również część swoich rezerw w walutach obcych w krajowych bankach.

Nietypową dla banku centralnego decyzję podjął Bank Finlandii, który zasilił zagrożony *Skopbank* w kapitał i przejął nad nim kontrolę. Działania te spowodowane były brakiem czasu i wynikały z bezpośredniego zagrożenia dla całego systemu płatniczego, ponieważ *Skopbank* pełnił funkcje rozliczeniowe dla kilkudziesięciu średnich i małych banków lokalnych. Ponadto, w ówczesnych warunkach żadna inna instytucja nie była gotowa, aby odpowiednio szybko zareagować i zarządzać kryzysem.

1.5. Rozwiązania rynkowe i rola prywatnych funduszy gwarancyjnych

Na początku kryzysu w Norwegii i Finlandii oraz w mniejszym stopniu w Szwecji wykorzystywano rynkowe metody rozwiązywania kryzysu. W Norwegii ważną rolę odegrały prywatne fundusze gwarancyjne. Ich działanie polegało na wspieraniu procesów naprawczych w bankach poprzez udzielanie gwarancji lub zasilanie w kapitał banków silniejszych, które przejmowały podmioty słabsze. Środki finansowe pochodziły w całości z prywatnych funduszy gwarancyjnych. Zatem działania naprawcze w pierwszym okresie kryzysu finansowane były w pełni przez sam sektor bankowy. Szybko jednak okazało się, że przy rosnącej skali problemów możliwości wykorzystania metod rynkowych wyczerpały się. Dostępne środki prywatnych funduszy gwarancyjnych z założenia miały rozwiązywać problemy małych banków i nie wystarczyłyby na sfinansowanie niezbędnych programów pomocowych dla dużych banków. Wykorzystanie metod rynkowych nie było możliwe również dlatego, że znaczna część środków została już wykorzystana na ratowanie małych i średnich banków. Jednocześnie trudne było znalezienie inwestora zainteresowanego przejęciem banku, w momencie gdy sytuacja samego banku, jak i całego sektora bankowego była niepewna.

1.6. Poparcie polityczne działań rządu

W trakcie kryzysu decyzje rządu i instytucji stabilności finansowej we wszystkich trzech krajach znalazły zdecydowane poparcie polityczne parlamentu, a nawet partii opozycyjnych. To wspólne zrozumienie, że aktywne ratowanie systemów bankowych jest konieczne pozwoliło również na szybkie wprowadzanie przez parlament odpowiednich zmian legislacyjnych i rozwiązań antykryzysowych w regulacjach prawnych każdego z krajów. Konsensus polityczny uwiarygodnił działania instytucji publicznych dotyczące zarządzania kryzysowego, ponieważ dawał gwarancję, że będą one kontynuowane nawet, gdyby rząd uległ zmianie.

1.7. Utworzenie odrębnej instytucji zarządzającej kryzysem

We wszystkich trzech krajach wprowadzono nowe regulacje prawne i utworzono specjalne instytucje do bieżącego zarządzania kryzysem²¹. Były one powołane na wniosek rządu aktem prawnym wydanym przez parlament i miały odrębną osobowość prawną. Ich działania finansowane były ze środków budżetu i wymagały akceptacji rządu. Jednak rząd nie był bezpośrednio zaangażowany w zarządzanie sytuacją kryzysową w poszczególnych bankach. Dlatego instytucje te przejęły udzielanie pomocy bankom, które dotychczas były wykonywane przez rząd, zazwyczaj za pośrednictwem ministerstwa finansów.

Argumentem przemawiającym za utworzeniem nowej, obok już istniejących, instytucji bezpieczeństwa finansowego i przejęciem przez nią zadań związanych bezpośrednio z zarządzaniem kryzysowym był za każdym razem problem zbyt dużego obciążenia zadaniami ministerstwa finansów. Uważano, że w czasie kryzysu rządy i ministerstwa finansów powinny koncentrować się na swoich podstawowych zadaniach tj. przygotowywaniu niezbędnych zmian legislacyjnych oraz problemach związanych z budżetami państw. Podobne argumenty pojawiały się w przypadku pomysłów przejęcia odpowiedzialności za zadania antykryzysowe przez banki centralne lub nadzory finansowe – zbyt duże obciążenie pracą podczas kryzysu oraz możliwe konflikty w jednoczesnym realizowaniu głównych celów tych instytucji i celów zarządzania kryzysowego.

²¹ Koskenkylä (1994).

W Norwegii i Finlandii bank centralny zapewniał nowej instytucji sekretariat i podstawowy personel. W Szwecji Agencja Wspierania Banków z założenia była instytucją bardzo małą – zatrudniała około 20 osób, głównie z Ministerstwa Finansów.

1.8. Polityka informowania społeczeństwa

We wszystkich trzech krajach społeczeństwo było otwarcie informowane o przyjętych metodach rozwiązywania kryzysu. Podjęte działania wobec wszystkich banków były przedstawiane w sposób przejrzysty; służyły wyjaśnianiu zachodzących procesów i podejmowanych decyzji. Dzięki temu, że reguły były jasne i przejrzyste dla wszystkich, działania rządu spotkały się z akceptacją społeczną.

Tabela 1

Proces przejmowania głównej roli w zarządzaniu kryzysem

ROK	1988-1989	1990	1991	1992	1993
NORWEGIA					
INSTYTUCJA PRZEWODNIA	PRYWATNE FUNDUSZE GWARANCYJNE		RZĄD I PARLAMENT		
ORGAN ZARZĄDZAJĄCY KRYZYSEM	–		RZĄDOWY FUNDUSZ KRYZYSOWY		
PROBLEM	Kryzys w pojedynczych małych i średnich bankach		Kryzys systemowy – trzy największe banki tracą kapitały		Sektor bankowy rejestruje zyski
METODY ROZWIĄZYWANIA	<i>Private sector solution</i> – łączenia, przejęcia banków słabych przez banki silniejsze, pożyczki z prywatnych funduszy		Pożyczki dla prywatnych funduszy gwarancyjnych	Przejęcie przez rząd trzech największych banków	
FINLANDIA					
INSTYTUCJA PRZEWODNIA		NADZÓR I AKCJONARIUSZE	BANK CENTRALNY	RZĄD I PARLAMENT	
ORGAN ZARZĄDZAJĄCY KRYZYSEM	–	–	BANK CENTRALNY	RZĄDOWY FUNDUSZ KRYZYSOWY	
PROBLEM	–	Pogorszenie sytuacji finansowej <i>Skopbanku</i>	Upadek <i>Skopbanku</i>	Kryzys systemowy – obniżenie kapitałów całego sektora bankowego	
METODY ROZWIĄZYWANIA	–	Program restrukturyzacji i dokapitalizowanie przez akcjonariuszy	Przejęcie <i>Skopbanku</i> przez bank centralny	Zasilenie w kapitał wszystkich banków, gwarancje rządu na zobowiązania banków	
SZWECJA					
INSTYTUCJA PRZEWODNIA	–	–	RZĄD	RZĄD I PARLAMENT	
ORGAN ZARZĄDZAJĄCY KRYZYSEM	–	–	RZĄD	AGENCJA WSPIERANIA BANKÓW	
PROBLEM	–	–	Problemy w pojedynczych dużych bankach	Kryzys systemowy	
METODY ROZWIĄZYWANIA	–	–	Gwarancje na zobowiązania, dokapitalizowanie	Ogólne gwarancje na zobowiązania sektora bankowego, program wspierania banków rokujących poprawę sytuacji, zapewnienie nieograniczonego dostępu do płynności	

Źródło: opracowanie własne.

2

Metody rozwiązywania kryzysów

2.1. Zasilenie w kapitał i przejęcie banku

Metodą, która była najaktywniej wykorzystywana w zarządzaniu kryzysem systemowym we wszystkich trzech krajach skandynawskich było zasilenie w kapitał banków zagrożonych niewypłacalnością. Przy czym rządy stosowały różne warianty tej metody. Pierwszy z nich polegał na zasileniu banku w kapitał, przy zachowaniu dotychczasowego akcjonariatu banku (ang. *open bank assistance*²²). Ta metoda wykorzystywana była głównie w Finlandii. Tamtejszy rząd zdecydował o zasileniu w kapitał wszystkich banków, które złożyły wniosek. Zasilenie kapitałowe przyjęło formę uprzywilejowanych certyfikatów kapitałowych bez prawa głosu, co było interpretowane jako ukryte subsydiowanie dotychczasowych akcjonariuszy. W Szwecji rząd stosował bezpośrednie zasilenie kapitałowe, przejmując część udziałów w bankach. Jednak dotychczasowi akcjonariusze nie zostali całkowicie pozbawieni praw do akcji banku. Ich strata była proporcjonalna do wysokości kapitałów wniesionych przez rząd. Najbardziej dyscyplinująco zachowano się w Norwegii. Zmiana Prawa bankowego, wprowadzona podczas kryzysu, pozwalała odpisać na straty kapitał akcyjny, co w praktyce pozbawiało akcjonariuszy ich praw własności do banku. W wyniku tego rząd stał się jedynym właścicielem dwóch największych banków, a w kulminacyjnym momencie kryzysu posiadał ponad 64% kapitałów sektora bankowego. We wszystkich trzech krajach od początku kryzysu władze deklarowały, że przejęcie przez rząd udziałów w bankach jest tymczasowe i reprivatyzacja nastąpi tak szybko, jak to będzie możliwe z ekonomicznego punktu widzenia.

2.2. Konsekwencje dla akcjonariuszy i zarządów banków

W fazie kryzysu systemowego we wszystkich trzech krajach obowiązywała zasada pokrywania strat w pierwszej kolejności z kapitałów własnych banków. Oznaczało to ponoszenie kosztów przez właścicieli banków i ograniczało pokusę nadużycia w systemie bankowym.

Na początku kryzysów inwestorzy wierzyli, że instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego będą postępować zgodnie z doktryną „zbyt duży, żeby upaść” i zasilą banki funduszami ze środków publicznych bez naruszania praw własności dotychczasowych akcjonariuszy. Działania władz Finlandii i Szwecji na początku kryzysu potwierdziły słuszność tych oczekiwań, co doprowadziło do dalszego osłabienia dyscypliny rynkowej. Dlatego po pewnym czasie również w tych krajach wprowadzono zasadę ponoszenia konsekwencji finansowych w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy i przejmowania udziałów w zasilanych bankach przez państwo. Wymieniane były także dotychczasowe zarządy banków i rady nadzorcze.

W Norwegii od początku kryzysu rząd skorzystał z nowego prawa i zdecydował o odpisaniu kapitału akcyjnego na straty, pozbawiając udziałowców prawa własności do akcji banku bez ich formalnej zgody (*de facto* była to nacjonalizacja).

²² Metoda polegająca na zasileniu banku w kapitał, przy jednoczesnej kontynuacji działalności banku i utrzymaniu dotychczasowego kierownictwa banku i jego akcjonariuszy. Odbywa się bez ingerencji zasilającego.

2.3. Gwarancje rządu na zobowiązania banków

Pełne gwarancje dotyczące zobowiązań banków (ang. *blanket guarantees*) zostały zastosowane w Finlandii i Szwecji. Polegały one na rządowych deklaracjach – potwierdzonych przez parlamenty w aktach prawnych – odpowiedzialności skarbu państwa wobec wierzycieli banków fińskich i szwedzkich. Wprowadzenie tych zasad miało szybko przywrócić zaufanie społeczeństwa i rynków finansowych do systemu bankowego. Taka forma zabezpieczenia deponentów i kredytodawców pozwoliła na ochronę systemu bankowego przed runem na banki zarówno ze strony klientów indywidualnych, jak i instytucjonalnych.

Norwegia nie wykorzystała tej metody w pełni. Ogłoszono jedynie, że rząd podejmie wszelkie konieczne działania, aby utrzymać zaufanie do systemu bankowego. Nie zostało to jednak poparte zobowiązaniem publicznym wobec wierzycieli. Uważa się, że w tym kraju nie było konieczne udzielenie ogólnych gwarancji na zobowiązania w systemie bankowym, ponieważ uzależnienie norweskiego systemu bankowego od finansowania z rynków zewnętrznych było niewielkie. W Finlandii i Szwecji wartość kredytów udzielonych bankom krajowym przez zagraniczne instytucje finansowe przewyższała znacznie rezerwy walutowe banku centralnego, dlatego wprowadzono tam gwarancje na wszystkie zobowiązania banków. Chciano tym sposobem utrzymać zaufanie – przede wszystkim zagranicznych rynków finansowych – do systemu bankowego i tym samym uchronić kraje przed poważniejszym kryzysem walutowym i gospodarczym. Drugim powodem niezastosowania ogólnych gwarancji były najprawdopodobniej sprawnie działające na początku kryzysu fundusze gwarantowania depozytów. Było to możliwe dzięki szerokim uprawnieniom norweskich funduszy gwarantowania depozytów, w przeciwieństwie do możliwości funduszu fińskiego (w Szwecji w tamtym okresie system gwarantowania depozytów nie istniał). Fundusze norweskie funkcjonowały na zasadzie *risk minimiser*²³, dzięki czemu mogły pomagać zagrożonym bankom, gdy istniała taka potrzeba, natomiast fundusz fiński był zorganizowany w formule *paybox*²⁴, która ograniczała kompetencje funduszu jedynie do wypłaty środków gwarantowanych w przypadku upadku banku. Podejmowane przez fundusze norweskie, głównie na rzecz małych banków, działania pomocowe w okresie narastania kryzysu (tj. około 3 lat) sprzyjały zachowaniu przez społeczeństwo i rynki finansowe zaufania do norweskiego systemu bankowego i przekonania o skuteczności działań podejmowanych przez instytucje sieci bezpieczeństwa. To sprawiło, że rząd unikał kreowania dodatkowego ryzyka pokusy nadużycia, związanego z deklaracją gwarantowania zobowiązań banków. Ponadto przejście przez rząd znacznej części własności w sektorze bankowym (ponad 64%) stanowiło swoistą gwarancję na zobowiązania przejętych banków.

2.4. Agencje zarządzające złymi aktywami banków

Tworzenie firm zarządzających złymi aktywami jest metodą rozwiązywania kryzysu, która została wykorzystana w Finlandii i Szwecji. Kraje te w ramach zarządzania kryzysem utworzyły specjalne firmy zarządzające aktywami niskiej jakości przejętymi od banków. Firmy takie tworzone są przy zastosowaniu metody restrukturyzacji banków za pomocą oddzielenia złych aktywów od dobrych i przekazania tych pierwszych do wyspecjalizowanej instytucji. Można przypuszczać, że w Finlandii i Szwecji przeprowadzenie restrukturyzacji według podziału „zły bank – dobry bank” wynikało z chęci zachowania dochodowej działalności banków, które dzięki temu uniknęły likwidacji. W Szwecji obok instytucji zarządzania złymi aktywami tworzonych przez państwo,

²³ *Risk minimizer* – rodzaj instytucji gwarancyjnej, która ma większe kompetencje niż instytucja *paybox* i może podejmować działania pomocowe, w celu zapobieżenia upadłości banku.

²⁴ *Paybox* – instytucja gwarancyjna, której działalność jest ograniczona jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji finansowej. Nie podejmuje ona działań pomocowych dla banków.

powstała również tego typu agencja z inicjatywy banku prywatnego, który nie korzystając z pomocy publicznej, poprawił – dzięki oddzieleniu aktywów niskiej jakości – swoją sytuację finansową.

Norwegia nie korzystała z metody polegającej na tworzeniu instytucji przejmującej złe długi od banków. Oceniono ją jako zbyt kosztowną i wymagającą w zakresie księgowości i prawa wielu nakładów pracy oraz zaangażowania ze strony specjalistów, których niedobór odczuwano w ówczesnych warunkach. Ponadto uznano, że banki najlepiej znają swoich klientów i historię ich kredytów oraz dysponują wyszkolonym personelem, dlatego same lepiej poradzą sobie z restrukturyzacją złych długów.

2.5. Wspólne metody rozwiązywania kryzysów w krajach skandynawskich

W Norwegii, Finlandii i Szwecji zastosowano bardzo podobne sposoby zarządzania sytuacją kryzysową, podobny także był jej przebieg. W krajach skandynawskich narastanie kryzysu można podzielić na dwa etapy:

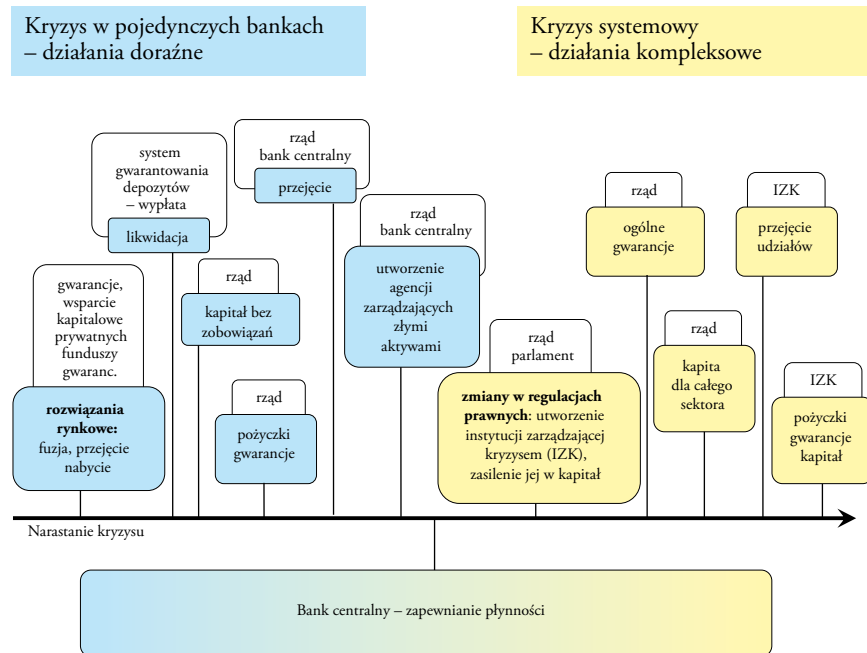
- Etap pierwszy, w którym problemy dotyczyły banków indywidualnych i podejmowane działania zaradcze były doraźne i dyskrecjonalne;
- Etap drugi, w którym ujawniła się słabość całego systemu bankowego i podjęto kompleksowe działania obejmujące wszystkie banki.

Przy czym zaawansowanie wykorzystywanych metod i stopień ingerencji instytucji publicznych postępowały wraz z rozwojem kryzysu (por. rysunek 1).

Na początku kryzysu, gdy problemy dotyczyły pojedynczych banków, wszystkie kraje skandynawskie próbowały wykorzystywać **metody rynkowe**. Było to podyktowane niechęcią instytucji publicznych do bezpośredniego angażowania się w problemy banku ze względu na możliwość osłabienia dyscypliny rynkowej. Aktywny udział banku centralnego lub rządu w ratowaniu banku zagrożonego przyczynia się do wzrostu ryzyka pokusy nadużycia. Banki mają w takiej sytuacji podstawy, aby oczekiwać, że podobne działania pomocowe będą podjęte również w przypadku wystąpienia kłopotów w innych bankach i nie ograniczają istniejącego już poziomu ryzyka, co w konsekwencji oznacza wzrost zagrożenia kryzysem w całym systemie bankowym. Przy czym podejmowane działania miały charakter doraźny i skierowane były jedynie wobec tych banków, w których ujawniły się problemy. Do ratowania banków słabych angażowano sektor prywatny, który poprzez nabycie, przejęcie czy fuzję stawał się odpowiedzialny za podmioty zagrożone. Gdy okazało się, że rozwiązania doraźne są niewystarczające, uświadomiono sobie, że kryzys nie dotyczy jedynie pojedynczych banków, ale osiągnął wymiar systemowy. Dopiero wtedy we wszystkich krajach skandynawskich wprowadzono nowe rozwiązania kompleksowe w zakresie zarządzania kryzysowego, które obejmowały cały system bankowy. Kryzys systemowy pokazał, że rozwiązania rynkowe oraz wykorzystanie sektora prywatnego są w tej sytuacji niewystarczające. Wyczerpanie dostępnych źródeł kapitału wymaga wtedy właściciela lub inwestora ostatniej instancji, podobnie jak w przypadku systemowych braków płynności niezbędny jest pożyczkodawca ostatniej instancji. W Szwecji i Finlandii wykorzystano w pierwszej kolejności metodę restrukturyzacji polegającą na **zasileniu banków w kapitał bez żadnych zobowiązań** z ich strony (ang. *open bank assistance*). Gdy sytuacja kryzysowa rozwijała się **władze** wszystkich trzech krajów, obok zasilania banków w kapitał, **przejmowały udziały** w bankach zagrożonych upadkiem.

Rysunek 1

Schemat wykorzystania instrumentów zarządzania kryzysowego w czasie



Źródło: opracowanie własne.

Szczegółowe zestawienie metod restrukturyzacji banków i instrumentów rozwiązywania kryzysu wykorzystanych w krajach skandynawskich zamieszczono w tabeli 2, (zestawienie przedstawiono w podziale na typy działań).

We wszystkich trzech krajach **bank centralny** pełnił aktywnie funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji – udzielał bankom awaryjnego wsparcia płynnościowego w celu utrzymania systemu płatniczego przed destabilizacją rozliczeń. Bank centralny w podobny sposób służył wsparciem płynnościowym zarówno na początku kryzysu, kiedy zagrożone były pojedyncze banki, jak i wtedy, gdy problemy dotknęły już cały system bankowy.

W krajów skandynawskich najistotniejszą rolę w zarządzaniu kryzysem systemowym odegrały **rządy** oraz **władze ustawodawcze**. To one przede wszystkim przejęły odpowiedzialność za zapewnienie finansowania zagrożonych banków i włączyły się aktywnie w działania sieci bezpieczeństwa finansowego państwa. Dzięki ich pełnej współpracy w rozwiązywaniu problemów w systemie bankowym mogły zostać przeprowadzone odpowiednie dostosowania regulacji prawnych, które pozwoliły na zorganizowanie i przeprowadzenie procesu zarządzania kryzysem w skali kraju.

Należy zwrócić uwagę na to, że **instytucje nadzorcze** nie odegrały istotnej roli w zarządzaniu kryzysem w żadnym kraju skandynawskim.

Wspólną cechą polityki zarządzania kryzysem prowadzonej w krajach skandynawskich było założenie, że **wierzyciele** banków komercyjnych – i deponenci, i instytucje finansowe – **nie poniosą strat** w związku z zaistniałą sytuacją. Jednocześnie we wszystkich trzech krajach podczas kryzysu systemowego obowiązywała zasada ponoszenia bezpośrednich **konsekwencji finansowych** przez **akcjonariuszy** zagrożonych banków. Polegało to na wyeliminowaniu dotychczasowych właścicieli (nacjonalizacja banków w Norwegii) lub zmniejszenie udziału dotychczasowych akcjonariuszy w stosunku do sumy kapitału akcyjnego (w Finlandii i Szwecji). We wszystkich przypadkach równoległe – obok konsekwencji wyciągniętych wobec właścicieli banku – dokonano również **zmiany kierownictwa** w zasilanych publicznymi środkami bankach.

Tabela 2
Porównanie najważniejszych rozwiązań stosowanych w zarządzaniu kryzysowym w Skandynawii

Metoda	Norwegia	Finlandia	Szwecja
Środki nadzwyczajne			
Zapewnienie ogólnych gwarancji skarbu państwa na zobowiązania banków	Nie	Tak	Tak
Awaryjne wsparcie płynnościowe (realizacja funkcji LoLR)	Tak (udzielane indywidualnym bankom)	Tak (udzielane indywidualnym bankom i w ramach operacji otwartego rynku)	Tak (w ramach operacji otwartego rynku)
Działania instytucjonalne			
Zmiany w regulacjach prawnych dokonane w czasie trwania kryzysu, dotyczące zarządzania kryzysem	Tak	Tak	Tak
Utworzenie instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe	Tak	Tak	Tak
Utworzenie specjalnych instytucji zarządzających zlymi aktywami	Nie	Tak	Tak
Wzmocnienie nadzoru nad systemem bankowym, poprawa regulacji	Tak	Tak	Tak
Metody restrukturyzacji			
Sektor prywatny – fuzja, nabycie, przejęcie	Tak	Tak	Tak
Wsparcie z prywatnego funduszu gwarantowania depozytów	Tak (we wstępnej fazie kryzysu)	Tak (ograniczone)	Nie
Likwidacja	Tak (1% aktywów sektora bankowego)	Nie	Nie
Utworzenie nowego banku	Nie	Tak	Tak
Wsparcie banku środkami publicznymi metodą „open bank assistance”	Tak	Tak	Tak
Przejęcie banku zagrożonego przez bank centralny	Nie	Tak	Nie
Przejęcie banku zagrożonego przez instytucję publiczną	Tak	Tak	Tak
Konsekwencje dla akcjonariuszy – odbiór praw własności do akcji lub redukcja kapitałów	Tak	Tak (w fazie kryzysu systemowego)	Tak (w fazie kryzysu systemowego)
Straty wierzycieli	Nie (z małym wyjątkiem)	Nie	Nie
Zmiana kierownictwa banku	Tak	Tak	Tak
Założone konkretne cele restrukturyzacji banku	Tak	Tak (w fazie kryzysu systemowego)	Tak (w fazie kryzysu systemowego)
Ogólne zasady zarządzania kryzysem			
Szybkość działania na etapie kryzysu systemowego	Tak	Tak	Tak
Przejrzystość działania i informowanie społeczeństwa	Tak	Tak	Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T.G. Moe, J.A. Solheim, B. Vale, *The Norwegian Banking Crisis*, Norges Bank, Occasional Papers No. 33. str. 94.

2.6. Różnice w metodach rozwiązywania kryzysów w krajach skandynawskich

Oprócz wielu, opisanych powyżej, podobieństw między krajami w sposobach rozwiązywania kryzysu bankowego wystąpiły też różnice w wykorzystywaniu poszczególnych metod zarządzania kryzysem. Można przypuszczać, że różnice te były w dużej mierze pochodną odmiennych rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w poszczególnych krajach. Podstawowe różnice dotyczyły trzech kwestii:

1. **Ogólne gwarancje rządowe** dotyczące zobowiązań banków wprowadziły Szwecja i Finlandia, Norwegia – jako jedyna – nie wykorzystwała tej możliwości. Podkreśla się, że brak decyzji *explicite* o udzieleniu gwarancji podyktowany był obawami rządu Norwegii związanymi z ewentualnym wystąpieniem pokusy nadużycia. Kolejną przyczyną odmiennego podejścia było to, że o ile w Norwegii funkcjonowały silne prywatne fundusze gwarancyjne, o tyle w Szwecji nie było żadnego systemu gwarancyjnego, a w Finlandii był on słaby. Ponadto norweski system bankowy był dużo słabiej uzależniony od finansowania zagranicznego niż fiński i szwedzki.
2. **Firmy zarządzające aktywami niskiej jakości** („zły bank”) zostały utworzone w Szwecji i Finlandii. Norwegia nie zastosowała tej metody, ponieważ:
 - utworzenie firm zarządzających złymi długami wymagało – według oceny władz – przeznaczenia takich samych funduszy rządowych jak w przypadku bezpośredniego wsparcia finansowego banków,
 - utworzenie takich firm, a następnie transfer złych długów z banków do odrębnej instytucji wymagało wzmożonych prac legislacyjnych i skomplikowanych operacji księgowych,
 - uznano, że banki i ich personel miały większe doświadczenie w relacjach z kredytobiorcami i były lepiej przygotowane do zarządzania złymi długami.
3. **Bank centralny udzielił wsparcia kapitałowego** i przejął zagrożony bank jedynie w Finlandii. W pozostałych krajach bank centralny nie wykraczał poza rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji, czyli awaryjnie zasilał w płynność. Bank Finlandii podjął określone działania pod presją czasu, w obliczu bezpośredniego zagrożenia stabilności systemu płatniczego. Ponadto podkreśla się, że przy ówczesnie obowiązującym w Finlandii prawie nie było innej instytucji, która dysponowałaby odpowiednimi kompetencjami i zasobami finansowymi do skutecznego zarządzania kryzysem²⁵.

2.7. Koszty podjętych działań

Uważa się, że kryzys w krajach skandynawskich udało się rozwiązać szybko i skutecznie. Stało się to dzięki konsensusowi politycznemu oraz sprawnemu podejmowaniu koniecznych działań. Każdy z krajów dotkniętych kryzysem systemowym uznaje zastosowane przez siebie metody i przyjętą strategię antykryzysową za najlepszą.

Informacje przedstawione w tabeli 3, zestawione przez OECD, wskazują, że w poszczególnych krajach skandynawskich poziom wydatków instytucji publicznych przeznaczonych na ratowanie sektora bankowego (liczony w relacji do PKB) był zróżnicowany. Jednak nie sposób bezpośrednio ocenić i porównać skuteczność podjętych przez poszczególne kraje działań, ponieważ mimo wielu podobieństw każdy przypadek kryzysu skandynawskiego miał swoje unikalne cechy. Dlatego tabela jest jedynie ilustracją kosztów poniesionych bezpośrednio przez instytucje publiczne Norwegii, Finlandii i Szwecji.

²⁵ Sandal (2004).

Tabela 3

Koszty kryzysów poniesione przez instytucje publiczne krajów Skandynawii

Institucja	Koszty w mld waluty krajowej	W relacji do PKB*	Koszty w mld USD**
Norwegia 1988–1992			
Fundusz Zarządzania Kryzysem	20	2,8	3,1
Rząd	1	0,1	0,2
Bank centralny	1	0,1	0,2
Razem	22	3,0	3,4
Finlandia 1991–1992			
Rząd	8	1,7	1,9
Fundusz Zarządzania Kryzysem	14	3,0	3,3
Bank centralny	13	2,7	3,1
Razem	35	7,4	8,2
Szwecja 1991–1993			
Rząd	74	5,2	11,3

* – PKB w 1992 r.

** – obliczenia własne; aby ułatwić porównania koszty przeliczono po średnim kursie USD w okresie kryzysu

Źródło: OECD Economic Surveys 1993–1994 Sweden, OECD, Paris, 1996 oraz obliczenia własne.

Porównanie środków wydatkowanych na zarządzanie kryzysem wskazuje, że koszty zarówno łączne, jak i poszczególnych instytucji publicznych były najniższe w Norwegii. Największe kwoty z całej sumy wydatkował tam Fundusz Zarządzania Kryzysem. W Finlandii koszty zarządzania kryzysowego były ponad dwukrotnie większe niż w Norwegii, a większość środków pochodziła z Funduszu Zarządzania Kryzysem i banku centralnego. Natomiast w Szwecji wszelkie koszty związane z zarządzaniem kryzysowym poniósł rząd, przy czym były one ponad trzy razy wyższe niż w Norwegii i 1,5 raza wyższe niż w Finlandii.

Warto tu również przypomnieć, że badacze problematyki różnie liczą publiczne wydatki poniesione w związku z kryzysem bankowym. W analizach biorą też pod uwagę różne okresy, w których koszty te były ponoszone. Na przykład autorzy Drees i Pazarbasioğlu szacują te koszty odpowiednio:

- dla Norwegii w latach 1988–1992 około 24,5 mld NOK (plus dodatkowo koszty poniesione przez prywatne fundusze gwarantowania depozytów w kwocie około 7 mld NOK),
- dla Finlandii w latach 1991–1996 około 57 mld FIM (w tym wsparcie dla instytucji zarządzającej złymi aktywami w latach 1994–1996 w wysokości 18 mld FIM),
- dla Szwecji w latach 1991–1993 około 88 mld SEK²⁶.

Należy przypuszczać, że koszty poniesione przez instytucje publiczne w krajach skandynawskich zależały nie tylko od skłonności rządów do angażowania publicznych funduszy, ale przede wszystkim od:

- dostępności i możliwości wykorzystania rynkowych metod rozwiązywania kryzysu,
- rozmiarów sektora bankowego (udział sektora bankowego w PKB),
- skali kryzysu.

Poleganie głównie na metodach rynkowych i funduszach prywatnych jest możliwe i skuteczne w przypadku, gdy kryzys nie ma jeszcze charakteru systemowego. Przykład Norwegii wskazuje na dość aktywne działania prywatnych funduszy na początku kryzysu, zanim oceniony on został jako systemowy. Można przypuszczać, że im kryzys silniejszy a sektor bankowy ważniejszy w gospodarce, tym konieczne jest większe zaangażowanie instytucji rządowych w działania naprawcze. Potwierdza to przypadek Szwecji, gdzie (niezależnie od źródła danych) szacunki wskazują na najwyższe wśród krajów skandynawskich koszty zarządzania kryzysem. Odzwierciedlają one znaczenie sektora bankowego dla gospodarki,

²⁶ Drees i Pazarbasioğlu (1995).

a także dominację dużych banków w Szwecji²⁷. Jak wskazują dane OECD, szwedzki sektor bankowy był wśród analizowanych krajów najbardziej skoncentrowany, a wielkość aktywów wskazywała na jego istotne znaczenie w gospodarce.

Tabela 4
Znaczenie pięciu głównych banków w sektorach bankowych krajów skandynawskich

	Aktywa w relacji do sektora bankowego (%)	Aktywa w relacji do PKB (%)
NORWEGIA	77	69
FINLANDIA	73	102
SZWECJA	81	121

Źródło: OECD, *Economic Surveys 1993–1994*, Sweden, OECD 1994.

Tabela 5
Udział kredytu w PKB i makroekonomiczne koszty kryzysu bankowego

	Kredyt bankowy w relacji do PKB (%) ²⁸	Zakumulowana strata PKB w czasie kryzysu (%) ²⁹
NORWEGIA	79,6	9,8
FINLANDIA	89,9	22,4
SZWECJA	128,5	11,8

Źródło: G. Hoggarth, V. Saporta, *Costs of banking system instability: some empirical evidence*, Financial Stability Review, Bank of England, June 2001, str.162–164.

Również wskaźnik udziału kredytu bankowego w PKB służy przybliżeniu rozmiarów sektora bankowego w poszczególnych gospodarkach. Natomiast wskaźnik zakumulowanej straty PKB w czasie kryzysu ilustruje siłę i rozmiary kryzysu bankowego. Jak wynika z zestawienia najwyższe straty w PKB w wyniku kryzysu bankowego poniosła Finlandia, a najniższe Norwegia³⁰ – mimo że kryzys w tym kraju był najbardziej rozłożony w czasie. Podobnie kształtowały się relacje kosztów poniesionych przez instytucje publiczne, przedstawione wyżej.

²⁷ OECD *Economic Surveys 1993–1994*, Sweden, OECD 1994.

²⁸ Średnio w okresie kryzysu.

²⁹ Zakumulowana różnica pomiędzy trendem i rzeczywistym tempem wzrostu PKB w okresie kryzysu. Trend obliczony jest jako średnia arytmetyczna stopy wzrostu PKB w czasie trzech lat poprzedzających rok rozpoczęcia kryzysu. Data zakończenia kryzysu to rok, w którym tempo wzrostu PKB powraca do trendu. Metoda przyjęta za MFW.

³⁰ Do informacji o kosztach kryzysów – zarówno kosztach fiskalnych, jak i liczonych jako strata w PKB – należy podchodzić ostrożnie, ponieważ w literaturze przedmiotu nie ma jednej powszechnie przyjętej metody liczenia tych kosztów i różni autorzy podają różne wyniki. W tym opracowaniu odwołano się do źródeł, które opierają się na metodzie wykorzystywanej m.in. przez MFW i Bank Anglii. Warto podkreślić, że w większości publikacji potwierdza się informacja, że koszty kryzysu były najwyższe w Finlandii, a najniższe w Norwegii.

3

Norwegia 1988–1993

3.1. Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego

Przed wystąpieniem kryzysu w systemie bankowym na początku lat 90. sieć bezpieczeństwa finansowego w Norwegii tworzyły następujące instytucje:

1. Bank centralny – *Norges Bank*.
2. Norweska Komisja Bankowości, Ubezpieczeń i Papierów Wartościowych (ang. *The Banking, Insurance and Securities Commission of Norway – BISC*) – instytucja nadzoru zintegrowanego powstała w 1986 r. w wyniku połączenia urzędów nadzorczych dla poszczególnych sektorów, podlegająca Ministerstwu Finansów.
3. Dwa prywatne fundusze gwarancyjne utworzone i finansowane przez banki – odrębny dla banków komercyjnych (ang. *Commercial Bank's Guarantee Fund – CBGF*) i dla banków oszczędnościowych (ang. *Savings Bank's Guarantee Fund – SBGF*). Były obowiązkowe i funkcjonowały na zasadzie risk minimizer.

3.2. Pierwsza faza kryzysu – rozwiązania rynkowe

Kryzys bankowy rozpoczął się najwcześniej w Norwegii. Pierwsze oznaki narastania problemów w sektorze bankowym odnotowano wśród segmencie małych i średnich banków komercyjnych oraz banków oszczędnościowych. Na początku kryzysu, w latach 1988–1989, problemy indywidualnych banków traktowane były jako incydentalne i nie uznawano ich za zapowiedź kryzysu systemowego. Dopóki kryzys nie przekroczył pewnego etapu i nie był oceniany jako systemowy, wykorzystywano istniejące rozwiązania rynkowe, a działania naprawcze finansowane były w pełni przez sam sektor bankowy. Polegało to na tym, że słabsze banki, które miały kłopoty z wypłacalnością, były przejmowane przez banki silniejsze. Główną rolę w rozwiązywaniu kryzysów pojedynczych banków odgrywały prywatne fundusze gwarancyjne³¹. Wspierały one procesy naprawcze, udzielając gwarancji lub zasilając w kapitał banki przejmujące słabsze podmioty. Środki finansowe na te działania pochodziły w całości z funduszy gwarancyjnych, które z kolei finansowane były ze składek banków.

W pierwszej fazie kryzysu również bank centralny aktywnie działał jako pożyczkodawca ostatniej instancji i udzielał kredytu zarówno średnim, jak i małym bankom mającym kłopoty z płynnością. Warunkiem udzielenia kredytu z banku centralnego była jednak wypłacalność banku. Kredyty gwarantowane były przez prywatne fundusze gwarancyjne. Oprocentowanie było z reguły wyższe od stopy rynkowej, jednak zdarzało się, że stopa procentowa była niższa niż obowiązująca w tym czasie na rynku³².

W początkowym okresie kryzysu odnotowano tylko jeden przypadek likwidacji banku. W 1989 r. mały, ale do tej pory dynamicznie rozwijający się bank (Norion Bank) stracił cały kapitał akcyjny. W rezultacie bank został zlikwidowany³³. Decyzja władz o nieudzieleniu pomocy i zamknięciu banku była podyktowana potrzebą ograniczenia pokusy nadużycia w sektorze bankowym. Opisywany bank powstał w 1987 r. i znany był z tego, że stosował wyjątkowo agresywną strategię zdobywania rynku, podejmując ryzykowne inwestycje. Władze uznały, że ratowanie banku, który świadomie ryzykuje szkodzi dyscyplinie rynkowej. Wszystkie depozyty zostały pokryte i wypłacone w tydzień od zamknięcia banku. Środki

³¹ Bergo (2003).

³² Gulbrandsen (2005).

³³ Ongena, Smith i Michalsen (2000).

finansowe na tak szybką wypłatę depozytów pochodziły z pożyczki banku centralnego, którą gwarantował prywatny fundusz gwarancyjny dla banków komercyjnych³⁴.

3.3. Kryzys systemowy – rola rządu i parlamentu

W 1990 r. kolejnych 11 regionalnych banków oszczędnościowych poniosło straty. Wszystkie zostały objęte programem pomocy ze strony właściwego dla nich funduszu gwarancyjnego oraz przejęte przez większe i silniejsze banki. Oznaczało to jednak, że kapitał, jakim dysponowały prywatne fundusze gwarancyjne zaczynał się wyczerpywać. Ponadto pojawiały się dane o pogarszających się wynikach dużych banków komercyjnych. Stało się oczywiste, że środki funduszy prywatnych nie wystarczą, a rynkowe metody rozwiązywania kryzysu muszą zostać wsparte zdecydowanymi działaniami rządu.

W Norwegii nie było systemu w pełni gwarantującego depozyty ludności, mimo to rząd nie ogłosił oficjalnie gwarancji na zobowiązania banków. Jednak w drugiej połowie 1992 r., kiedy kryzys się zaostrzył, Minister Finansów ogłosił, że rząd podejmie wszelkie działania konieczne do tego, aby zachować zaufanie do systemu bankowego. Również bank centralny zadeklarował, że zapewni płynność w systemie bankowym³⁵.

Utworzenie instytucji zarządzającej kryzysem

Jeszcze przed końcem 1990 r., po wyczerpaniu większości środków funduszy gwarantowania depozytów i wykorzystaniu możliwych instrumentów pozostałych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, rząd przejął główną rolę w zarządzaniu kryzysem. Po pierwsze podjął działania zmierzające do wprowadzenia zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby najskuteczniejsze rozwiązanie kryzysu. Pierwszą inicjatywą rządu była decyzja o utworzeniu specjalnej instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe. Rządowa propozycja została przedstawiona parlamentowi, który 15 marca 1991 r. na mocy ustawy powołał do życia Rządowy Fundusz Kryzysowy (ang. *Government Bank Insurance Fund*)³⁶. Instytucja ta była niezależnym podmiotem prawnym. Zarząd Funduszu składał się z trzech osób nominowanych przez parlament. Ponadto Bank Norwegii i Norweska Komisja Bankowości, Ubezpieczeń i Papierów Wartościowych wyznaczyli po jednej osobie, która miała uczestniczyć w posiedzeniach zarządu Funduszu jako obserwator bez prawa głosu. Sekretariat Funduszu zapewnił Bank Norwegii. Parlament podjął decyzję o wyposażeniu Funduszu w kapitał ze środków budżetu państwa w wysokości 5 mld NOK (około 1 mld USD), co było równe około 0,6% PKB³⁷.

Celem Rządowego Funduszu Kryzysowego było udzielanie pomocy finansowej zagrożonym bankom – bezpośrednio lub za pośrednictwem prywatnych funduszy gwarancyjnych tj. CBGF i SBGF. Pomoc mogła być udzielana w postaci pożyczek i gwarancji. Pożyczki dla prywatnych funduszy gwarancyjnych mogły być udzielane pod warunkiem wyczerpania się środków własnych tych funduszy. Oprocentowanie pożyczek było równe oprocentowaniu środków budżetu utrzymywanych na rachunku w banku centralnym. Rządowy Fundusz Kryzysowy decydował również o warunkach, na jakich prywatne fundusze udzielały pożyczek zagrożonym bankom.

Rozszerzenie pakietu antykryzysowego – nacjonalizacja banków

Niedługo po utworzeniu Rządowego Funduszu Kryzysowego, w połowie 1991 r., trzy największe banki komercyjne, obejmujące 85% aktywów sektora banków komercyjnych

³⁴ Dress (1998), str. 27.

³⁵ Gulbrandsen (2005).

³⁶ Nazwa funduszu – *Government Bank Insurance Fund* – została celowo zmieniona w języku polskim w stosunku do tłumaczenia angielskiego, aby nie budziła skojarzeń z funduszem gwarancyjnym, który z reguły jest instytucją gwarantującą depozyty. Norweski *Government Bank Insurance Fund* był instytucją wyłącznie zarządzającą kryzysem.

³⁷ Gulbrandsen (2005).

(*Christiania Bank*, *Fokus Bank* i *Den Norske*), odnotowały poważne straty. W rezultacie, w dwóch z nich (*Christiania* i *Fokus Bank*) wyczerpane zostały fundusze własne, a w *Den Norske* współczynnik wypłacalności spadł poniżej 2%³⁸.

Wobec tego rząd ponownie zaproponował działania nadzwyczajne, które zostały przyjęte przez parlament. Najważniejsze decyzje dotyczyły:

1. Podwojenia środków finansowych do dyspozycji Rządowego Funduszu Kryzysowego.
2. Rozszerzenia dopuszczalnych form udzielania przez Fundusz pomocy – dodatkowe nabywanie akcji i innych form kapitału akcyjnego zagrożonych banków.
3. Przyjęcia specjalnej poprawki do Prawa bankowego. Polegała ona na tym, że w przypadku, gdy straty banku przekraczały 75% jego kapitału akcyjnego, rząd na podstawie dekretu miał prawo zdecydować o odpisaniu na straty kapitału akcyjnego, pozbawiając w praktyce udziałowców prawa własności do akcji banku.
4. Udzielenia dotacji z budżetu państwa dla prywatnego funduszu gwarancyjnego banków oszczędnościowych (SBGF).
5. Utworzenia Rządowego Bankowego Funduszu Inwestycyjnego (ang. *Government Bank Investment Fund – SBIF*³⁹). Zadaniem Funduszu było obejmowanie razem z inwestorami prywatnymi akcji banków norweskich na zasadach rynkowych. Za pośrednictwem funduszu państwo występowało w roli inwestora, a nie instytucji udzielającej bezpośredniej pomocy. Działalność Rządowego Bankowego Funduszu Inwestycyjnego miała ułatwić dostęp banków do kapitału. Rząd, nabywając za pośrednictwem tego Funduszu nowe emisje banków, pośrednio wpływał na to, że wiarygodność banku-emitenta była wyższa a inwestorzy chętniej nabywali akcje w ofercie publicznej⁴⁰.

W czasie kryzysu próby znalezienia inwestora prywatnego, który przejąłby dwa największe banki norweskie nie powiodły się, w związku z czym Rządowy Fundusz Kryzysowy bezpośrednio zasilił banki w kapitał. Jednocześnie dotychczasowi udziałowcy banków zostali pozbawieni praw do kapitału banków. Ponieważ jednak taka decyzja mogła być podjęta przy obowiązującym prawie tylko przez walne zgromadzenie akcjonariuszy, nie wyrażono na to zgody. Rząd skorzystał więc z przepisów nowego Prawa bankowego i na mocy dekretu zdecydował o odpisaniu na straty kapitału akcyjnego, pozbawiając tym samym udziałowców prawa własności do akcji banku bez ich formalnej zgody. W rezultacie rząd stał się jedynym właścicielem dwóch największych banków – *Christiania* i *Fokus Bank*. W trzecim banku *Den Norske* rząd przejął większościowy udział (około 90%). W kulminacyjnym momencie kryzysu rząd stał się właścicielem ponad 64% kapitałów sektora bankowego⁴¹, podczas gdy na początku 1990 r. nie posiadał żadnych udziałów w bankach.

Intencją rządu było, aby bezpośrednie ingerencje w zarządzanie przejętymi bankami⁴² były jak najmniej. Dlatego formalnym właścicielem banków był Rządowy Fundusz Kryzysowy. Podstawowymi zasadami strategii postępowania Funduszu z przejętymi bankami były:

1. Zmiana zarządów i rad nadzorczych banków zaraz po przejęciu banku, ale bez zmiany samej struktury zarządzania bankiem – nadal wyznaczane były zarząd i rada nadzorcza.
2. Przyjęcie strategii ograniczania aktywów przez banki.
3. Obowiązek banku przekazywania Funduszowi informacji na temat własnej działalności i osiągniętych wyników finansowych przez dwa lata od momentu przejęcia⁴³.

³⁸ *Bank Failures in Mature Economies*, BIS Working Paper No. 13, BIS, April 2004.

³⁹ Skrót nazwy tego funduszu jest w języku angielskim identyczny ze skrótem odnoszącym się do Rządowego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – GBIF), dlatego dla odróżnienia zastosowano skrót w języku norweskim SBIF (*Statens BankInvesteringsFond*).

⁴⁰ Drees i Pazarbasioglu (1995), str. 41-42.

⁴¹ Bergo (2003).

⁴² Takie podejście określane jest w jęz. angielskim jako „ownership handled at arm’s length”.

⁴³ Bergo (2005).

Powrót do własności prywatnej w sektorze bankowym

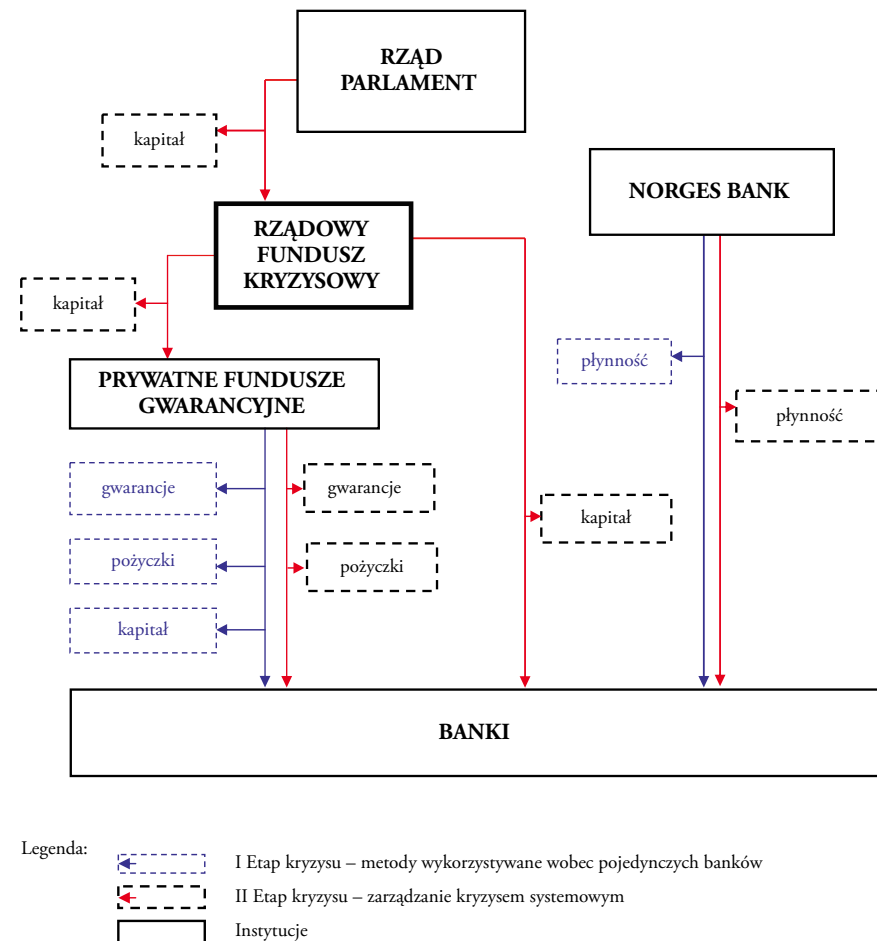
Rządowy Fundusz Kryzysowy został powołany jako instytucja tymczasowa i miał zakończyć działanie po wypełnieniu swoich zadań. Nie ustalono jednak daty granicznej, po której w sektorze bankowym miała powrócić własność prywatna. Dawało to Funduszowi swobodę działania i podejmowania decyzji w zależności od warunków rynkowych.

Już od 1993 r. sektor banków komercyjnych zaczął rejestrować zyski. W 1994 r. dwa spośród przejętych banków zwiększyły swój kapitał przez emisję akcji na rynku finansowym. Operacja ta była wspomagana przez Rządowy Bankowy Fundusz Inwestycyjny, który zaczął przejmować główną rolę w realizowaniu polityki rządu wobec przejętych podczas kryzysu banków. Pod koniec 2004 r. rząd wciąż miał 19% udziałów w bankach komercyjnych.

Rządowy Fundusz Kryzysowy jako element sieci bezpieczeństwa finansowego w Norwegii działał ponad 10 lat i po zakończeniu zbywania udziałów w przejętych w czasie kryzysu bankach został zlikwidowany w połowie 2002 r. W 2003 r. parlament podjął decyzję o likwidacji w 2004 r. drugiego funduszu utworzonego w czasie kryzysu – Rządowego Bankowego Funduszu Inwestycyjnego (SBIF). Akcje, którymi Fundusz jeszcze dysponował, zostały przekazane do Ministerstwa Handlu i Przemysłu, które zarządza większością udziałów państwa w innych sektorach gospodarki.

Rysunek 2

Działania norweskich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie kryzysu



4

Finlandia 1989–1993

4.1. Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego

Na początku lat 90. sieć bezpieczeństwa finansowego w Finlandii tworzyły następujące instytucje:

1. Bank Finlandii – *Suomen Pankki*.
2. Urząd Nadzoru Bankowego (ang. *Banking Supervision Office*), podlegający Ministerstwu Finansów.
3. Obowiązkowy fundusz gwarantowania depozytów (ang. *Deposit Guarantee Fund*), funkcjonujący na zasadzie *paybox*.
4. Dobrowolne fundusze gwarancyjne – odrębne dla banków spółdzielczych, oszczędnościowych i komercyjnych, funkcjonujące na zasadzie *risk minimizer*. Dysponowały one bardzo niskimi funduszami i dlatego tylko środki z dwóch funduszy – banków spółdzielczych i oszczędnościowych – były sporadycznie wykorzystywane na pożyczki dla pojedynczych banków lub na cele łączenia banków.

4.2. Pierwsza faza kryzysu – rola banku centralnego

Pierwszym sygnałem kryzysu w fińskim systemie bankowym były poważne kłopoty finansowe banku *Skopbank*. Miał on około 9% udziału w aktywach sektora bankowego, pełnił też funkcje zrzeszające i rozliczeniowe dla kilkudziesięciu małych banków oszczędnościowych⁴⁴.

Kryzys *Skopbanku* rozwijał się stopniowo: od 1989 r., przez ponad rok, nadzór bankowy⁴⁵ kontrolował i ocenił kondycję finansową *Skopbanku*, następnie jesienią 1990 r. wypracowano program restrukturyzacji, w ramach którego bank został dokapitalizowany przez akcjonariuszy, czyli grupę banków oszczędnościowych. Jednak działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i po kolejnym roku – we wrześniu 1991 r. – *Skopbank* utracił płynność. Pierwszą instytucją, która podjęła działania w ramach zarządzania kryzysem był Bank Finlandii⁴⁶. Wynikało to z tego, że utrata płynności przez *Skopbank* bezpośrednio zagroziła płynności całego systemu rozliczeń.

Bank Finlandii podjął więc następujące działania:

1. We wrześniu 1991 r. przejął natychmiastowo kontrolę nad *Skopbankiem* – Bank Finlandii zasilił *Skopbank* w kapitał akcyjny, stając się również jego głównym udziałowcem.
2. W tym samym okresie utworzył dwie specjalne instytucje zarządzające złymi aktywami banków i wyposażył je w kapitał.
3. Po przejęciu *Skopbanku*, złe aktywa zostały przetransferowane przez Bank Finlandii do firm, zajmujących się zarządzaniem aktywami niskiej jakości.
4. W 1991 i 1992 r. Bank Finlandii przeznaczył na program ratowania *Skopbanku* około 15,6 mld FIM⁴⁷ (około 4 mld USD)⁴⁸, z czego według szacunków banku centralnego straconych zostało około 4 mld FIM⁴⁹ (około 1 mld USD).

⁴⁴ Iwanicz-Drozdowska (2000), str. 97.

⁴⁵ Urząd Nadzoru Bankowego i Bank Finlandii odpowiedzialny za kontrolę ryzyka walutowego w bankach.

⁴⁶ Halme (2002).

⁴⁷ Koskenkylä (1994).

⁴⁸ Około 3% PKB w 1991 r.

⁴⁹ Dress i Pazarbasioglu (1995).

Bank Finlandii zasilając bank w kapitał i przejmując kontrolę nad *Skopbankiem* – w świetle teorii⁵⁰ i ogólnie przyjętych praktyk⁵¹ – zrobił nietypowe dla banku centralnego posunięcie. Jednak przedstawiciele Banku Finlandii podkreślają, że działali pod presją czasu. Ponadto, przy ówczesnie obowiązującym w Finlandii prawie nie było innej instytucji, która miałaby odpowiednie kompetencje i zasoby finansowe, aby skutecznie zarządzać kryzysem⁵². W sytuacji, gdy system bankowy był zagrożony kryzysem, Bank Finlandii działał, opierając się na przepisie w ustawie, który mówił, że zadaniem banku centralnego jest utrzymanie stabilnego i bezpiecznego systemu monetarnego i obiegu pieniądza w Finlandii⁵³.

Bank Finlandii mógł wycofać się z pomocy dla *Skopbanku* dopiero wiosną 1992 r., kiedy główną rolę w zarządzaniu kryzysem przejął rząd. Wówczas Bank Finlandii odsprzedał swoje udziały w *Skopbanku* nowo utworzonej, rządowej instytucji zarządzającej kryzysem – Rządowemu Funduszowi Kryzysowemu (ang. *Government Guarantee Fund – GGF*)⁵⁴.

4.3. Kryzys systemowy – rola rządu i parlamentu

Wycofanie się banku centralnego z pomocy dla *Skopbanku* stało się możliwe dopiero po kilku miesiącach, kiedy rząd wypracował kompleksowy plan działania w sytuacji kryzysu. Zaangażowanie rządu uznano za konieczne, gdy okazało się, że istnieje zagrożenie obniżenia kapitałów całego sektora bankowego poniżej wymaganych wskaźników adekwatności kapitałowej. W końcu 1991 r.⁵⁵ premier rządu powołał specjalną grupę roboczą, w skład której wchodziłi przedstawiciele rządu, banku centralnego i nadzoru bankowego. Grupa miała wypracować spójny plan działania wobec kryzysu w systemie bankowym. W wyniku prac rząd przejął główną rolę w zarządzaniu kryzysem, a plan jego działania składał się z czterech głównych elementów:

- zasilenie w kapitał całego sektora bankowego,
- utworzenie specjalnej instytucji zarządzającej kryzysem,
- wydanie gwarancji przez rząd i parlament na zobowiązania banków,
- reforma Urzędu Nadzoru Bankowego.

Propozycje rządu zostały formalnie poparte i przyjęte przez parlament.

Zasilenie w kapitał całego sektora bankowego

W marcu 1992 r., aby podwyższyć kapitały banków i uniknąć załamania rynku kredytowego, rząd zasilił w kapitał cały sektor bankowy kwotą 8 mld FIM⁵⁶ (około 2 mld USD). Program przeznaczony był dla wszystkich banków, bez względu na ich sytuację finansową. Każdy bank, który złożył aplikację, otrzymał odpowiednie do swego kapitału kwotę wsparcia. Zasilenie kapitałowe przyjęło formę uprzywilejowanych certyfikatów kapitałowych, które nie dawały prawa głosu, ale mogły zostać przekształcone w akcje z prawem głosu w przypadku, gdyby bank naruszył warunki umowy zakładającej jego restrukturyzację⁵⁷. Konwersja taka nie miała jednak miejsca i dlatego często krytycy polityki stosowanej w Finlandii twierdzą, że dokapitalizowanie banków przez rząd było ukrytym subsydiowaniem dotychczasowych akcjonariuszy⁵⁸.

⁵⁰ M.in. W. Bagehot (1962, [1873]), *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.; H. Thorton (1939, [1802]). *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*, New York: Farrar & Rinehart, Inc.; X. Freixas, C. Giannini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort: Review of the Literature*, Financial Stability Review, Bank of England, November 1999.

⁵¹ *Toward a Framework for Financial Stability* (1998), str. 27–31.

⁵² Sandal (2004).

⁵³ „The function of the Bank of Finland is to maintain a stable and secure monetary system and to assist and facilitate the circulation of money in Finland”, za Nyberg i Vihriälä (1994), str. 26.

⁵⁴ Więcej na temat Rządowego Funduszu Kryzysowego w dalszej części opisu.

⁵⁵ Englund i Vihriälä (2003).

⁵⁶ *OECD Economic Surveys 1992–1993*, Finland (1993).

⁵⁷ Koskenkylä (1998).

⁵⁸ Sandal (2004).

Utworzenie instytucji zarządzającej kryzysem

W kwietniu 1992 r. utworzono specjalną instytucję, która miała na bieżąco zarządzać kryzysem w sektorze bankowym. Był to Rządowy Fundusz Kryzysowy (ang. *Government Guarantee Fund – GGF*)⁵⁹.

Działalność Funduszu miała polegać na udzielaniu pomocy finansowej zagrożonym bankom – za pośrednictwem prywatnych funduszy gwarancyjnych lub bezpośrednio. Normą stała się pomoc bezpośrednia dla banków. Mogła ona przybierać różne formy tj. gwarancji, pożyczek lub kapitału akcyjnego i udzielana była po spełnieniu przez bank wymogów związanych z realizacją programu naprawczego. Pomoc ze strony Rządowego Funduszu Kryzysowego udzielana była na zasadach publicznie znanych i równych dla wszystkich banków.

Fundusz został powołany przez parlament na mocy ustawy. Na swoją działalność otrzymał z budżetu państwa 20 mld FIM⁶⁰ (około 6 mld USD). Formalnie był instytucją mającą odrębną osobowość prawną, niezależną od banku centralnego i nadzoru bankowego. Zarząd Funduszu składał się z reprezentantów Banku Finlandii oraz Urzędu Nadzoru Bankowego i podlegał Parlamentarnej Radzie Nadzorczej (ang. *Parliamentary Supervisory Board*). Początkowo Fundusz nie miał stałego personelu i jedynie okresowo angażował do pracy w roli ekspertów i doradców przedstawicieli banku centralnego i nadzoru bankowego. Decyzje Zarządu Funduszu w sprawie pomocy konkretnym bankom podlegały akceptacji fińskiego rządu.

W 1992 r. okazało się, że kryzys jest większy niż początkowo szacowano. Ponadto organizacja i funkcjonowanie Funduszu nie sprawdziły się i rodziło to konflikty pomiędzy bankiem centralnym i nadzorem. Naturalne konflikty pomiędzy bankiem centralnym a nadzorem bankowym wynikają z odmiennych funkcji pełnionych przez te instytucje. Bank centralny, jako strażnik wartości pieniądza i stabilności monetarnej, raczej niechętnie odnosi się do udzielania nieuzasadnionego wsparcia finansowego bankom w złej sytuacji finansowej, przy czym sam jest odpowiedzialny za wykreowanie dodatkowego pieniądza rezerwowego. Natomiast nadzór, który nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, jako pośrednio odpowiedzialny za wystąpienie sytuacji kryzysowej, jest bardziej skłonny do udzielania pomocy i zapobiegania upadkom banków, ponieważ w ten sposób może zasłaniać swoje niedociągnięcia. Konflikt interesów powstawał również w sytuacji, gdy Fundusz będący formalnym właścicielem banku zatrudniał osoby, które faktycznie były jednocześnie pracownikami Urzędu Nadzoru Bankowego. Dlatego już na początku 1993 r. (po roku działalności Funduszu) rząd przedstawił parlamentowi propozycję zmian do ustawy regulującej działalność Funduszu. W efekcie, Fundusz został podporządkowany bezpośrednio Ministerstwu Finansów, a nie jak poprzednio parlamentowi. Taka zmiana wymagała politycznej jedności i musiała zostać poparta parlamentarną większością⁶¹. Ponadto parlament zdecydował, że Fundusz zostanie wyposażony w stały personel, a środki finansowe, jakimi dysponował zostaną znacznie zwiększone – do 80 mld FIM⁶² (około 19 mld USD).

Połączenie banków oszczędnościowych – utworzenie Oszczędnościowego Banku Finlandii

W połowie 1992 r. okazało się, że problemy – szczególnie w sektorze małych i średnich banków oszczędnościowych – narastają. Zostały one pogłębione przez to, że wiele z nich miało swoje znaczne udziały w *Skopbanku* (który został przejęty pod administrację najpierw banku

⁵⁹ Nazwa funduszu – *Government Guarantee Fund* – w języku polskim została celowo zmieniona w stosunku do tłumaczenia w języku angielskim, aby nie budziła skojarzeń z funduszem gwarancyjnym, który z reguły jest instytucją gwarantującą depozyty. Fiński *Government Guarantee Fund* był instytucją wyłącznie zarządzającą kryzysem.

⁶⁰ Englund i Vihriälä (2003).

⁶¹ Drees i Pazarbasioglu (1998).

⁶² Englund i Vihriälä (2003).

centralnego, a następnie Rządowego Funduszu Kryzysowego). Wobec powyższego przedstawiciele Rządowego Funduszu Kryzysowego doszli do wniosku, że łatwiej będzie zarządzać problemem jednego banku niż wielu banków rozdrobnionych. W rezultacie w czerwcu 1992 r. Fundusz zdecydował o połączeniu 41 banków oszczędnościowych w jedną instytucję – Oszczędnościowy Bank Finlandii. Bank ten został jednocześnie zrestrukturyzowany i dokapitalizowany kwotą 7,2 mld FIM przez Rządowy Fundusz Kryzysowy⁶³. Redukcja kosztów działalności banku dotyczyła zarówno zatrudnienia, jak i liczby oddziałów. W ciągu niespełna 2 lat zatrudnienie w banku zastało ograniczone o ponad 25%, a liczbę oddziałów zmniejszono o 20%⁶⁴. Właściciele połączonych banków zostali pozbawieni praw do akcji, a kontrakty członków zarządu i kierownictwa rozwiązano lub skrócono i uzależniono od wyników realizacji programu naprawczego nowego połączonego banku. Jednak po niedługim czasie okazało się, że straty banku są wyższe niż oceniano, a sytuacja megabanku jest wciąż zła. Dlatego w październiku 1993 r. Rządowy Fundusz Kryzysowy zdecydował sprzedać zdrowe części bilansu, natomiast złe kredyty przejęła agencja zarządzania aktywami niskiej jakości, finansowana przez rząd (*Arsenal Ltd.*)⁶⁵.

Gwarancje rządu i parlamentu na zobowiązania banków

W sierpniu 1992 r. rząd ogłosił gwarancje na wszystkie zobowiązania banków. Obejmowały one banki mające siedzibę w Finlandii oraz oddziały i filie banków fińskich za granicą oraz filie banków zagranicznych działające w Finlandii⁶⁶. Wyłączone z gwarancji były nieliczne działające na obszarze kraju oddziały banków zagranicznych. W lutym 1993 r. deklaracja ta została wzmocniona jednogłośnie przyjętą przez parlament rezolucją, w której zobligowano rząd do gwarantowania, że wszystkie banki będą w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w terminie⁶⁷. Akcjonariusze banków nie byli objęci tymi gwarancjami. Gwarancje zostały utrzymane do końca 1998 r.

Reforma Urzędu Nadzoru Bankowego

W październiku 1993 r. wprowadzono w życie reformę nadzoru bankowego. Zmiana była spowodowana tym, że jedną z przyczyn długotrwałego narastania kryzysu bankowego w Finlandii był słaby nadzór bankowy, którego zasoby i wiedza nie odpowiadały zmianom, jakie zachodziły na rynku finansowym. Dlatego nadzór bankowy, który do tej pory był częścią Ministerstwa Finansów, został przesunięty do Banku Finlandii, będąc wyodrębnioną w strukturze i niezależną od zarządu banku centralnego, jednostką organizacyjną. Jej nazwa została zmieniona z *Banking Supervision Office na Financial Supervision Authority (FSA)*. Jednocześnie kompetencje nowego urzędu zostały poszerzone o regulacje i nadzór nad rynkiem papierów wartościowych i instrumentów pochodnych⁶⁸. Poważnie wzmocniono również jego zasoby kadrowe i środki finansowe. Instytucja nadzoru – mimo jej ścisłego powiązania funkcjonalnego z bankiem centralnym – miała odrębny organ decyzyjny w postaci niezależnego zarządu. Podobnie jak zarząd Banku Finlandii, również zarząd FSA podporządkowany został parlamentowi, reprezentowanemu przez Parlamentarną Radę Nadzorczą⁶⁹.

⁶³ Englund i Vihriälä (2003).

⁶⁴ Nyberg (1994), str. 5.

⁶⁵ Koskenkylä (1994).

⁶⁶ Dress i Pazarbasioglu (1995), str. 43.

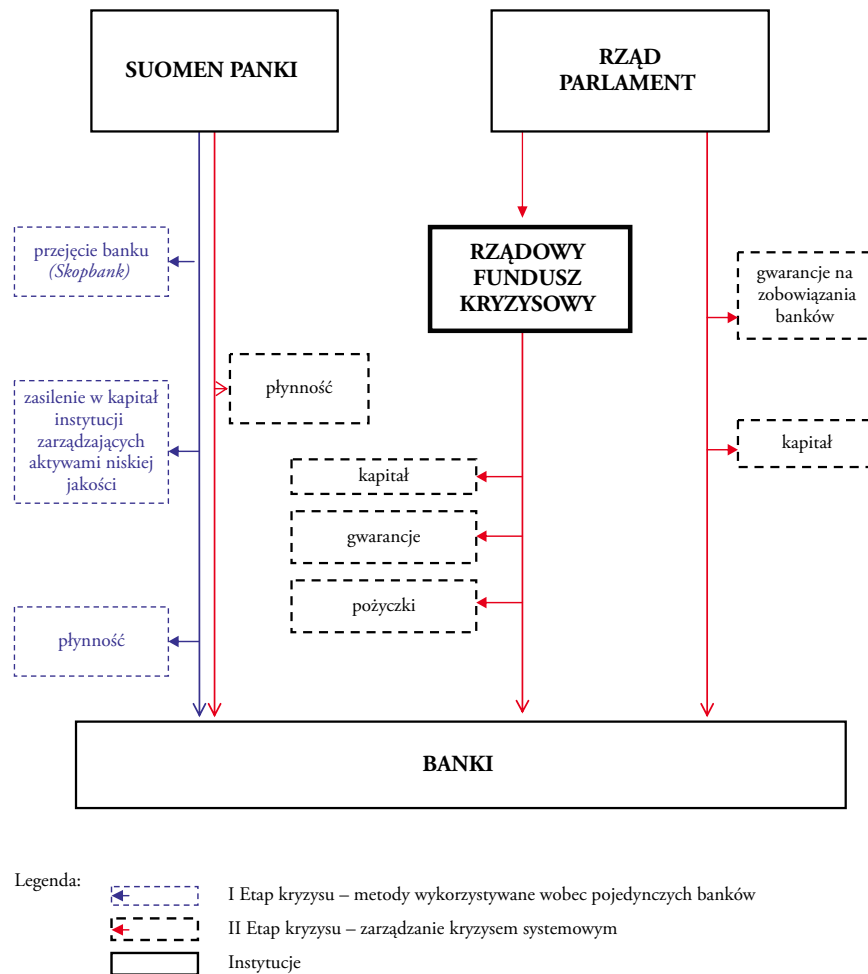
⁶⁷ „Parliament requires the State to guarantee the Finish banks are able to meet their commitments on time under all circumstances. Whenever necessary, Parliament shall grant sufficient appropriations and powers to be used by the Government for meeting such commitments” za Nyberg i Vihriälä (1994).

⁶⁸ Nadzór nad sektorem ubezpieczeń pozostał w ramach ministerstwa finansów.

⁶⁹ Aranko (1994), str. 8-11.

Rysunek 3

Działania fińskich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie kryzysu



5

Szwecja 1991–1993

5.1. Organizacja sieci bezpieczeństwa

Na początku lat 90., gdy w szwedzkim systemie bankowym zaczęły występować problemy, na sieć bezpieczeństwa finansowego w tym kraju składały się:

1. Bank centralny – *Riksbank*.
2. Urząd Nadzoru Finansowego (ang. *The Financial Supervisory Authority*), instytucja nadzoru zintegrowanego, która powstała w wyniku połączenia nadzoru bankowego i ubezpieczeniowego w 1991 r., podlegająca Ministerstwu Finansów.

Nie istniał jeszcze wtedy w Szwecji system gwarantowania depozytów. Wprowadzono go dopiero w 1996 r.

5.2. Pierwsza faza kryzysu – problemy pojedynczych banków

Najwcześniejszym (jesień 1991 r.) symptomem słabości szwedzkiego systemu bankowego, było pogorszenie się sytuacji finansowej dwóch głównych banków – *Forsta Sparbanken* i *Nordbanken*.

Wobec *Forsta Sparbanken* rząd, po pierwsze, udzielił gwarancji na kredyt dla właściciela banku, które następnie zamieniono na pożyczkę. Po drugie, udzielił kolejnej, większej pożyczki oprocentowanej poniżej poziomu rynkowego⁷⁰. Następnie zdecydował, realizując program naprawczy, o połączeniu go z innymi bankami oszczędnościowymi, które miały podobne kłopoty, w jeden bank *Sparbanken Sverige*.

Problemy *Nordbanken* stanowiły podwójne wyzwanie dla rządu, który nie tylko był odpowiedzialny za stabilność systemu finansowego, ale także był większościowym akcjonariuszem banku (75%)⁷¹. Pierwszym oznakom słabości *Nordbanken* przeciwdziałano obejmując gwarancją emisję dodatkowych akcji banku oraz ich bezpośredni zakup (zwiększyło to udział rządu w kapitale *Nordbanken* do 77%)⁷². Po ponownym pojawieniu się problemów w *Nordbanken* parlament wyraził zgodę na przeznaczenie z publicznych środków 20 mld SEK (około 3,6 mld USD) na restrukturyzację banku⁷³. Suma ta została potem zwiększona. Z tej kwoty 2 mld SEK przeznaczono na odkupienie akcji od prywatnych akcjonariuszy banku. Tym samym ówczesni akcjonariusze nie ponieśli żadnych konsekwencji wynikających ze złej sytuacji banku. Wynikało to w części z tego, że rząd – jako właściciel większościowy – czuł się odpowiedzialny za złą sytuację banku⁷⁴. Kolejnym etapem uzdrawiania banku było przetransferowanie większości złych kredytów⁷⁵, do specjalnie w tym celu utworzonej w 1993 r. instytucji zarządzania aktywami niskiej jakości – *Securum*. Firma ta również otrzymała wsparcie od rządu – kapitał i gwarancje o wartości – odpowiednio: 24 mld SEK (około 4 mld USD) i 10 mld SEK (około 1,5 mld USD).

Kolejne problemy ujawniły się wiosną 1992 r. w czwartym, co do wielkości, banku komercyjnym – *Gota Banku*. Początkowo właściciel banku (firma ubezpieczeniowa) dokapitalizował *Gota Bank*, co dodatkowo podważyło również wiarygodność tej instytucji. Gdy jednak ujawniono straty stawiające w wątpliwość wypłacalność banku, właściciel zadeklarował zasilenie go ogra-

⁷⁰ OECD *Economic Surveys 1993–1994*, Sweden, OECD 1994.

⁷¹ Persson i Blavarg (2003).

⁷² Sandal (2004).

⁷³ Englund i Vihriälä (2003).

⁷⁴ Sandal (2004).

⁷⁵ Strategia nazywana „good bank – bad bank”.

nicznymi środkami w postaci planowanej emisji dodatkowych akcji⁷⁶. Spowodowało to znaczną utratę zaufania do banku. Władze nadzorcze oceniły, że nie jest możliwe dalsze samodzielne funkcjonowanie banku i istnieje konieczność jego wsparcia ze strony rządu. Dla podtrzymania zaufania do systemu bankowego oraz ochrony systemu płatniczego rząd przejął odpowiedzialność za zobowiązania *Gota Banku*⁷⁷ oraz wszystkie w nim udziały, traktując to jako rozwiązanie tymczasowe. Państwo nie poniosło żadnych kosztów związanych z przejściem banku na własność, ponieważ ówczesna wartość udziałów, po spisaniu kapitału na straty, wyniosła zero⁷⁸. Podczas dalszej restrukturyzacji *Gota Banku* jeszcze dwukrotnie udzielono mu gwarancji na pokrycie strat, a następnie przeprowadzono transfer złych kredytów do specjalnie utworzonej instytucji zarządzania aktywami niskiej jakości *Retriva*⁷⁹. Jej kapitał stanowiła wpłata rządu wynosząca 3,8 mld SEK (około 600 mln USD). Pozostała zdrowa część banku została dokapitalizowana przez państwo 20 mld SEK (około 3 mld USD), a następnie przeznaczona do sprzedaży. Jedynym potencjalnym nabywcą był *Nordbanken* – bank państwowy – i to on przejął *Gota Bank* pod koniec 1993 r.

Obok banków słabych, które potrzebowały pomocy państwa do przetrwania trudnego okresu, istniały jeszcze dwa duże banki szwedzkie – *Svenska Handelsbanken* (SHB) i *Skandinaviska Enskilda Banken* (SEB), które poradziły sobie bez interwencji rządu. Mocną stroną SHB w tamtym czasie okazało się konserwatywne prowadzenie działalności bankowej. Natomiast poprawę sytuacji w SEB osiągnięto dzięki emisji akcji, redukcji zatrudnienia⁸⁰ oraz utworzeniu w 1992 r. spółki-córki *Diligentia* – instytucji, która przejęła złe aktywa banku.

Do połowy 1992 r. problemy sektora bankowego w Szwecji oceniano już jako poważne, jednak nie uznawano ich jeszcze za systemowe, dlatego wsparcie miało charakter doraźny i dotyczyło pojedynczych banków. Nie przypuszczano wtedy, że system jest tak słaby, a kryzys może obejmować cały sektor bankowy. Dlatego zakładano, że potężny zastrzyk finansowy pozwoli każdemu z zagrożonych banków na indywidualne rozwiązanie bieżących problemów.

5.3. Kryzys systemowy

Do ujawnienia się pełnych rozmiarów kryzysu bankowego w Szwecji przyczynił się kryzys walutowy w Unii Europejskiej. Sytuacja w UE wraz z ograniczeniem zaufania do stabilności szwedzkiego systemu bankowego przełożyła się na odcięcie zagranicznych linii kredytowych dla szwedzkich banków, a w konsekwencji na niedobór zagranicznych walut w systemie bankowym. W listopadzie 1992 r., po próbach obrony kursu walutowego, Bank Szwecji zrezygnował z systemu kursu stałego, a szwedzka korona (już w reżimie kursu płynnego) uległa deprecjacji o ponad 20% w ciągu 3 miesięcy. Osłabienie kursu korony doprowadziło do dalszego pogorszenia sytuacji kredytobiorców oraz banków.

W tym czasie już kilka banków, które stanowiły znaczną część sektora bankowego, nie spełniało wymogów kapitałowych⁸¹. Coraz większa liczba szwedzkich banków, które miały zbyt małe kapitały oznaczała, że kryzys ma charakter systemowy i potrzebne są działania nadzwyczajne. W sytuacji zagrożenia systemowego decyzja o interwencji rządu i parlamentu musiała zapaść szybko. W bardzo krótkim czasie należało zdecydować czy należy wspierać szwedzkie banki bez wiedzy o tym jak kosztowne może się to okazać lub czy należy zaniechać interwencji publicznej, godząc się tym samym na nieprzewidywalne konsekwencje rozwijającego się kryzysu dla gospodarki. Decyzje wszystkich instytucji zarządzających kryzysem, w tym przede wszystkim rządu, podejmowane były w warunkach olbrzymiej niepewności – nie dysponowano w tym czasie informacjami na temat dokładnych przyczyn oraz rozmiarów i zasięgu kryzysu⁸². Jesienią 1992 r. Ministerstwo Finansów, *Riksbank* oraz Urząd Nadzoru Finansowego wspólnie zdecydowały przeciwdziałać pogłębianiu się kryzysu poprzez w pierwszej kolejności:

⁷⁶ Sandal (2004).

⁷⁷ Calomiris, Klingebiel i Laeven(2004).

⁷⁸ Drees i Pazarbasioglu (1995).

⁷⁹ *Retriva* została specjalnie utworzona w 1993 r. dla rozwiązania problemów *Gota Banku*.

⁸⁰ Santomero i Hoffman (1998).

⁸¹ Lind i Blavarg (2001).

⁸² Heikensten (2003).

- odbudowanie zaufania do systemu finansowego,
- osiągnięcie politycznego konsensusu w sprawie metod zarządzania kryzysem,
- organizację i podział pracy⁸³.

Na tym etapie kryzysu, aby wzmocnić zaufanie do sektora bankowego i nie dopuścić do przeniesienia się problemów na system płatniczy, rząd szwedzki ogłosił zamiar zapewnienia ogólnych gwarancji na wszystkie zobowiązania banków⁸⁴. Gwarancje miały chronić wszystkich wierzycieli banków – wszystkie banki szwedzkie z ich zagranicznymi filiami, oddziały zagranicznych banków mające siedzibę w Szwecji, banki hipoteczne oraz pewne inne instytucje kredytowe powiązane z państwem, z wyłączeniem ich właścicieli⁸⁵. Wsparcie finansowe szwedzkich banków w obliczu kryzysu systemowego oraz jego forma zostały zaakceptowane przez szwedzki parlament. Rząd został upoważniony do udzielania pomocy finansowej bankom zagrożonym, przy czym przewidywane formy wsparcia polegały przede wszystkim na udzielaniu gwarancji, pożyczek oraz wniesieniu kapitału.

Formalne potwierdzenie podjętych działań znalazło wyraz w ustawie o wspieraniu systemu bankowego⁸⁶ z 18 grudnia 1992 r. Ustawa przewidywała przede wszystkim:

1. Ogólne „gwarancje dla deponentów i innych wierzycieli banków”⁸⁷.
2. Utworzenie specjalnej instytucji – Agencji Wspierania Banków (ang. *Bank Support Authority*) – dla operacyjnego i praktycznego zarządzania kryzysem⁸⁸.

Konieczność powołania nowego ciała specjalnie do zarządzania kryzysem, a nie powierzenie tego zadania którejś z istniejących instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, wynikała z dwóch głównych przyczyn:

1. Ministerstwo Finansów nie byłoby w stanie zarządzać kryzysem systemowym tj. decydować i udzielać wsparcia całemu systemowi bankowemu. Nie miało wystarczających zasobów ludzkich do realizacji równocześnie swoich bieżących oraz dodatkowych zadań, a pracownicy MF nie byli odpowiednio wykwalifikowani, aby analizować sytuację banków oraz z nimi negocjować. Trudności było widać już wtedy, gdy kryzys dotyczył pojedynczych banków. Natomiast nadzór nad Agencją Wspierania Banków powierzono właśnie Ministerstwu Finansów.
2. Obciążenie banku centralnego lub instytucji nadzorczej zadaniami związanymi z zarządzaniem kryzysem wydawało się niewłaściwe ze względu na mogące wystąpić konflikty interesów, wynikające z podstawowych zadań tych instytucji oraz operacji niezbędnych podczas zarządzania kryzysowego (źródłem konfliktów mogła być np. odpowiedzialność banku centralnego za stabilność monetarną lub w przypadku nadzoru czynny udział w sanacji banku z jednoczesną odpowiedzialnością za jego kontrolę)⁸⁹.

Głównym zadaniem Agencji było zarządzanie systemem finansowego wspierania zagrożonych banków, tym samym była ona odpowiedzialna za:

- analizę wniosków banków o wsparcie,
- udzielanie bankom pomocy ze środków rządowych,
- czynny udział w sanacji banków – przejmowanie zarządzania bankami objętymi systemem pomocy,
- przejmowanie udziałów w bankach, w których współczynnik adekwatności kapitałowej spadł poniżej 2%,
- tworzenie specjalnych firm zarządzających aktywami i przejmujących złe kredyty z banków⁹⁰.

⁸³ Andersson i Viotti (1999).

⁸⁴ Na początku rząd ogłosił zamiar przedstawienia parlamentowi projektu ustawy o gwarancjach dla banków szwedzkich.

⁸⁵ Drees i Pazarbasioglu (1995).

⁸⁶ „Measures for Strengthening the Financial System” (1992/93:135).

⁸⁷ Gwarancje obowiązywały do 1996 r. Zostały zastąpione systemem gwarantowania depozytów, finansowanym przez same banki.

⁸⁸ Sweden, *Financial System Stability Assessment*, IMF 2002.

⁸⁹ Ingves i Lind (1996).

⁹⁰ Sweden, *Financial System Stability Assessment*, IMF 2002.

Ponieważ parlament zdecydował, że rząd nie może być bezpośrednio zaangażowany w bieżące funkcjonowanie banków, Agencja reprezentowała również interesy rządu w bankach, w których posiadał udziały (*Nordbanken* i *Gota Bank*).

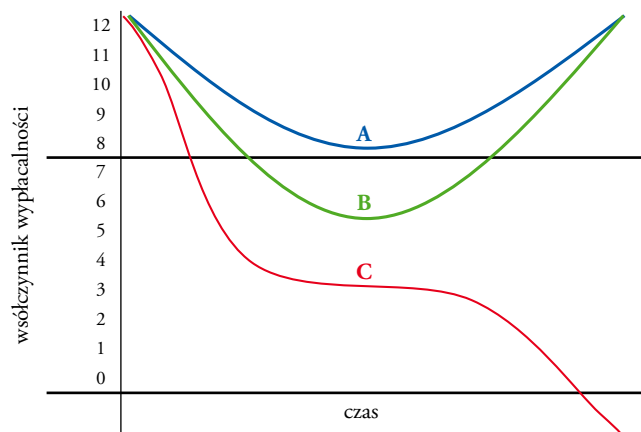
Aby pomagać bankom opracowano strategię ich wspierania, opartą na obiektywnej ocenie ich sytuacji finansowej oraz planie przyszłego rozwoju. Strategia dotyczyła przede wszystkim decyzji, który bank należy dofinansować i poddać restrukturyzacji, a który zlikwidować. Zakładano taki wybór instrumentów, aby przy jak najmniejszych kosztach zapewnić jak największą skuteczność pomocy. Przyjęta metoda wyboru banków przeznaczonych do restrukturyzacji była prosta i łatwa do wyjaśnienia społeczeństwu. Polegała na przetestowaniu w modelach mikro- i makroekonomicznych przyszłej sytuacji banku (w okresie 3-5 lat), po uwzględnieniu likwidacji jego obciążeń związanych z portfelem złych kredytów⁹¹. Banki poddane takiej analizie zostawały zaszerogowane do jednej z trzech grup:

- do grupy A należały banki, które w najgorszym przypadku mogły odnotować pogorszenie sytuacji finansowej, ale bez przekroczenia minimalnego 8-procentowego progu wypłacalności. Problemy tych banków mogły być rozwiązane przez właścicieli. Przykładem banku z tej grupy jest SEB, który nigdy nie korzystał z interwencji rządu;
- w grupie B znalazły się banki rentowne w średnim okresie, które jednak mogły doświadczyć poważnych przejściowych problemów, łącznie ze spadkiem współczynnika wypłacalności poniżej poziomu wymaganego. Banki z tej grupy wymagały, obok wsparcia właścicieli, również zaangażowania środków publicznych. Było to niezbędne, aby odbudować pozycję finansową oraz utrzymać zaufanie społeczeństwa w okresie niepewności związanym z pogorszeniem sytuacji tych banków;
- grupę C tworzyły banki, których sytuacja nie rokowała żadnej przyszłej poprawy, nawet przy uwzględnieniu restrukturyzacji oraz pomocy rządu. Rentowność w tych bankach spadała a straty powodowały utratę kapitału. Banki z tej grupy przeznaczone były do przejęcia lub likwidacji (tak jak *Gota Bank*)⁹².

Rozpatrując wnioski banków o wsparcie, Agencja oceniała skalę niezbędnej pomocy ze środków rządowych. Jeśli stwierdzono, że bank będzie w stanie dalej samodzielnie funkcjonować i przynosić zyski (grupa B), to jego złe aktywa oddzielono i przenoszono do oddzielnych firm zarządzających aktywami niskiej jakości. W przypadku banków, które według oceny Agencji powinny być sprzedane lub przejęte (grupa C), ich złe długi również były przejmowane przez zewnętrzne firmy zajmujące się zarządzaniem aktywami niskiej jakości. Chciano w ten sposób uzyskać lepszą ocenę przy sprzedaży banku.

Rysunek 4

Scenariusze rozwoju sytuacji finansowej banków w zależności od kategorii



Źródło: S. Ingves, G. Lind, *The management of the bank crisis – in retrospect*, Sveriges Riksbank, Quarterly Review 1/1996.

⁹¹ Heikensten (1998).

⁹² Andersson i Viotti (1999) oraz Ingves i Lind (1996).

Wszystkie banki były traktowane równo, a zasady udzielania pomocy były dokładnie wyjaśniane zainteresowanym oraz całemu społeczeństwu. Ograniczeniu pokusy nadużycia służyło wyłączenie z gwarancji rządowych akcjonariuszy oraz spisanie ich kapitałów w straty w proporcji do wartości publicznego wsparcia udzielonego bankowi. Takie podejście powodowało, że banki ubiegały się o pomoc jedynie wtedy, kiedy było to absolutnie niezbędne, poza tym ograniczało wnioskowanych kwot oraz czasu, w którym wsparcie było potrzebne⁹³.

Agencji Wspierania Banków zapewniono ograniczone zasoby ludzkie – zatrudniała ok. 20 osób, dotychczas pracujących głównie w Ministerstwie Finansów⁹⁴ – oraz niewielkie środki przeznaczone na jej wyposażenie. Przyjęto, że nie należy powielać prac i dlatego AWB wykorzystywała pracowników *Riksbanku* oraz Urzędu Nadzoru Finansowego, którzy byli zobowiązani do stałej współpracy i wzajemnej wymiany informacji. AWB do swojej działalności wykorzystywała również krajowych i zagranicznych ekspertów, z których większość pochodziła z USA i Norwegii oraz miała doświadczenie w zarządzaniu kryzysowym⁹⁵. Mimo że angażowanie zewnętrznych specjalistów było kosztowne (koszty ponosiły banki ubiegające się o wsparcie), to uznano, że takie konsultacje znacznie przyczyniają się do oszczędności czasu.

Na tym etapie kryzysu rząd stosował również bezpośrednie zasilenie kapitałowe, przejmując udziały w bankach. Ta forma wsparcia w 98% została skierowana do dwóch banków – *Nordbanken* i *Gota Bank*. Aby ograniczyć pokusę nadużycia, zasilenie kapitałowe połączono z przejęciem przez państwo odpowiedniej części udziałów w banku. Dla akcjonariuszy banku oznaczało to stratę pieniędzy równą wysokości kapitałów wniesionych przez rząd. Od początku postanowiono jednak, że przejęcie przez rząd udziałów w bankach jest tymczasowe i reprivatyzacja nastąpi tak szybko, jak to będzie możliwe z ekonomicznego punktu widzenia. W praktyce proces ten przebiegał powoli. W 1995 r. rząd sprzedał 34,5% udziałów w *Nordbanken*, a pada koniec 1996 r. jego udział w banku wynosił 59%. Następnie *Nordbanken* wszedł w skład międzynarodowej grupy *Nordea*. Szwedzki rząd obecnie posiada 19,5% kapitału tej grupy i jest wciąż największym jej udziałowcem⁹⁶.

Rząd, mając świadomość, że powszechne poparcie polityczne podjętych działań ma duże znaczenie dla skuteczności przedsięwziętych środków zobowiązał się do ujawniania opinii parlamentarnej wszelkich informacji dotyczących wspierania banków⁹⁷. Przedstawiciele opinii byli również reprezentowani w Agencji Wspierania Banków⁹⁸. Jednocześnie, aby wzmocnić poparcie społeczne dla metod rozwiązywania kryzysu, rząd i inne zaangażowane instytucje publikowały informacje dotyczące zarządzania kryzysem. Rządowa polityka wspierania banków była prowadzona w sposób otwarty i maksymalnie przejrzysty dla społeczeństwa. Szczególną wagę przykładano do informowania społeczeństwa oraz jasnych i równych dla wszystkich reguł wspierania banków. Podawano do publicznej wiadomości i wyjaśniano zasady oraz strategię podejmowania decyzji dotyczących wyboru banków przeznaczonych do restrukturyzacji i tych, przeznaczonych do likwidacji, które nie są zdolne do generowania zysku w średnim okresie nawet po otrzymaniu pomocy finansowej.

Dołożono również wszelkich starań, aby rynki finansowe były poinformowane o zapewnionych gwarancjach i przedsięwziętych środkach zapobiegawczych. Dodatkowo, aby wspierać proces przywracania stabilności systemu bankowego i wzmacniać zaufanie do skuteczności zarządzania kryzysem reprezentanci kierownictwa różnych instytucji rządowych, przede wszystkim AWB oraz Ministerstwa Finansów, organizowali spotkania w głównych centrach finansowych na świecie. Zapewniano na nich przedstawicieli rynków finansowych o bezpieczeństwie szwedzkiego systemu bankowego⁹⁹.

⁹³ Heikensten (1998).

⁹⁴ Lind i Blavarg (2001).

⁹⁵ Andersson i Viotti (1999).

⁹⁶ Stan na koniec maja 2005 r., www.nordea.com

⁹⁷ Ingves i Lind (1996).

⁹⁸ Andersson i Viotti (1999).

⁹⁹ Ingves, Lind (1996) oraz Iwanicz-Drozdowska (red.) (2002).

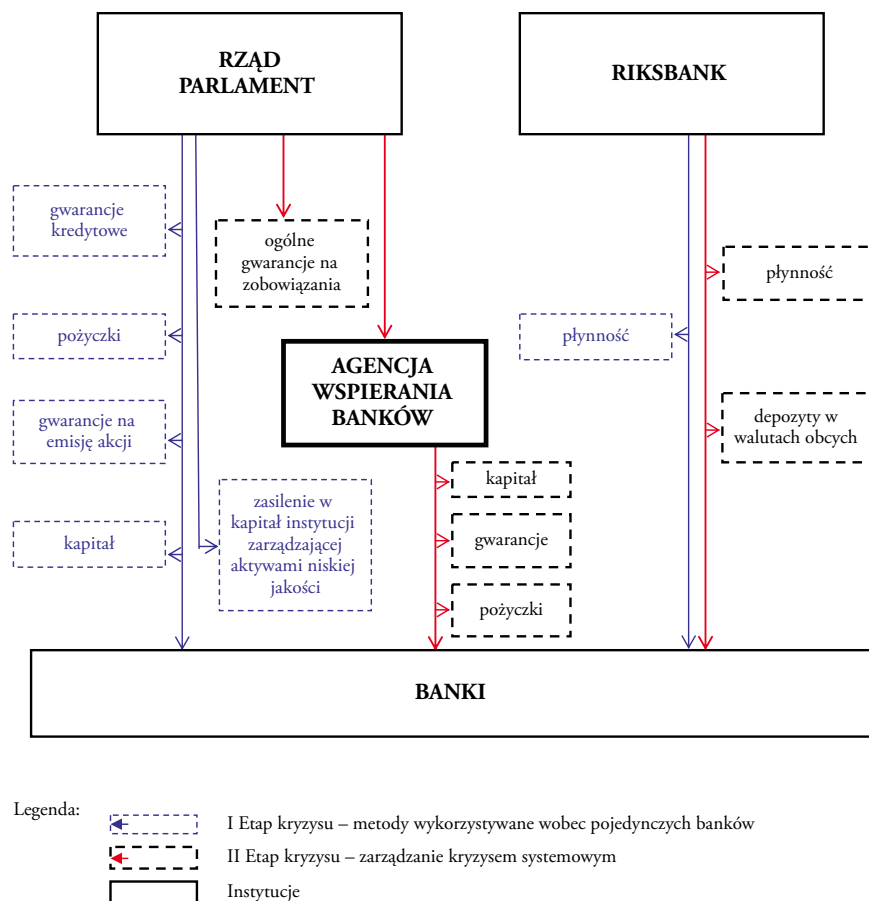
5.4. Rola banku centralnego

Obok opisanych powyżej działań rządu w rozwiązywaniu kryzysu, aktywny udział brał w nich również bank centralny. Aby zapewnić bankom dostateczną płynność oraz uniknąć sytuacji krytycznej, Bank Szwecji zwiększył wielkość krótkoterminowych kredytów udzielanych bankom komercyjnym. Zasilanie banków w płynność odbywało się w ramach standardowych operacji otwartego rynku, a kredyty udzielano po normalnej stopie procentowej oraz na standardowe okresy zapadalności. Przy normalnych operacjach zasilających *Riksbank* pożyczał bankom komercyjnym znaczne kwoty w walucie krajowej oraz w walutach obcych¹⁰⁰. Pożyczki te były często udzielane bez zabezpieczenia, skoro rząd gwarantował zobowiązania banków, bank centralny nie ponosił żadnego ryzyka¹⁰¹. System bankowy mógł ówczesnie swobodnie użytkować od banku centralnego praktycznie nieograniczone środki płynnościowe.

Aby ograniczyć niekorzystne dla szwedzkiego systemu bankowego skutki kryzysu w UE, tj. odcięcie banków od zagranicznych źródeł finansowania, Bank Szwecji zdeponował część swoich rezerw w walutach obcych w krajowych bankach. Zdeponowane rezerwy zaspokajały popyt szwedzkich banków na waluty obce. W kulminacyjnym momencie kryzysu wartość złożonych przez bank centralny depozytów przekraczała równowartość 7,5 mld USD (57 mld SEK)¹⁰². Stanowiło to ponad 35% rezerw walutowych, które miał wówczas bank centralny.

Rysunek 5

Działania szwedzkich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie kryzysu



¹⁰⁰ Ingves i Lind (1996)

¹⁰¹ Backstorm, Prezes Banku Szwecji, *Financial Crises: the Swedish experience*, przemówienie, 07.11.1998.

¹⁰² Sandal (2004).

5.5. Prace nad dostosowaniem regulacji dotyczących zarządzania kryzysowego

W 1995 r., kiedy kryzys minął, utworzono rządową Komisję Legislacji Bankowej (ang. *Banking Law Committee*), która miała stworzyć nowe regulacje prawne, pomocne w redukowaniu zagrożenia kryzysem bankowym w przyszłości oraz precyzujące sposoby zarządzania sytuacją kryzysową. W głównym raporcie o regulacjach i nadzorze nad bankami oraz operacjach kredytowych¹⁰³ Komisja przedstawiła propozycje nowych regulacji i zasad nadzoru bankowego w warunkach normalnych¹⁰⁴. W opracowanym w 2000 r. raporcie końcowym o publicznym zarządzaniu bankami zagrożonymi¹⁰⁵ Komisja zawarła opisane poniżej propozycje rozwiązań dotyczące ogólnych zasad zarządzania sytuacją kryzysową¹⁰⁶.

Regulacje i nadzór bankowy w sytuacji normalnej

Propozycja ta odnosiła się przede wszystkim do stabilności systemu finansowego. Powstawaniu ryzyka systemowego najlepiej przeciwodziłoby takie funkcjonowanie sektora bankowego, w którym każdy bank miałby wystarczające i trwałe podstawy do przetrwania różnego rodzaju zaburzeń. Aby osiągnąć takie podstawy i umocnić pozycję banków rekomendowano przyjęcie trzech głównych norm w działalności bankowej: rzetelności, zarządzania ryzykiem oraz przejrzystości. Banki powinny wtedy same wystarczająco kontrolować ponoszone w swej działalności ryzyko, tak żeby ich przetrwanie w trudnej sytuacji nie było zagrożone. Ryzyko związane z działalnością powinno być dopasowane do siły kapitału – bank musi utrzymywać niezagrożoną zdolność do regulowania zobowiązań. Oznacza to, że podejmowanie ryzyka wymagałoby pokrycia większego niż 8% kapitału.

Nowe wytyczne zarządzania sytuacją kryzysową

Propozycje komisji dotyczące nowych regulacji zarządzania kryzysem w systemie bankowym były związane z bezsprzeczną potrzebą trwałego włączenia systemu zarządzania sytuacją kryzysową do regulacji i procedur obowiązujących w warunkach normalnych. Komisja przyjęła, że niezbędne „są ustalenia w ważnych kwestiach dotyczących zarządzania kryzysem – kto będzie zarządzał, jeśli kryzys wystąpi oraz jaki będzie podstawowy zakres działań i odpowiedzialności zaangażowanych instytucji.

Zaproponowano specjalny program sanacji i likwidowania zagrożonych instytucji bankowych, nazwany systemem zarządzania publicznego¹⁰⁷. Z założenia program zarządzania publicznego nie obejmowałby wszystkich banków. Zmiany zaprojektowano tak, aby realnie (wiarygodnie) zarządzać kryzysem w bankach, które mogłyby zagrozić stabilności całego systemu bankowego, tj. w bankach systemowo ważnych. W innych przypadkach powinno się pozwolić na bankructwo banków i ich likwidację w normalny sposób, jeśli nie zakłóci to stabilności systemu finansowego. Potrzeba wprowadzenia zmian wynika z tego, że procedury prawa upadłościowego są nieodpowiednie, gdy chodzi o system bankowy. Nie przewidują bowiem radzenia sobie z ryzykiem systemowym¹⁰⁸, które jest właściwe dla banków. Tak więc wprowadzenie szczególnych procedur zarządzania publicznego ma uzupełniać regulacje dotyczące upadłości i likwidacji banków, a nie je zastępować.

Zarządzanie publiczne w ogólnych założeniach ma polegać na poddaniu szczególnym procedurom banku niewypłacalnego, który może zagrażać stabilności systemu finansowe-

¹⁰³ „Regulation and supervision of banks and credit market undertakings” (SOU 1997:160).

¹⁰⁴ „The main report of the the Banking Law Committee: Regulation and supervision of banks and credit market undertakings” (2000).

¹⁰⁵ „Public administration of banks in distress” (SOU 2000:66).

¹⁰⁶ *The final report of the Banking Law Committee: Public administration of banks in distress* (2000).

¹⁰⁷ Zaproponowany program zarządzania publicznego jest podobny do polskiej instytucji zarządu komisarycznego.

¹⁰⁸ Heikensten, Pierwszy Zastępca Prezesa Banku Szwecji, *What can Europe learn from other countries and former experiences?*, przemówienie, 29.10.2000.

go. Zaproponowane procedury mają zapewnić takie prowadzenie dalszej działalności banku problemowego, które ograniczy ryzyko systemowe, przy jak najmniejszym obciążeniu kosztami społeczeństwa. Celem systemu zarządzania publicznego jest umożliwienie bankowi systemowo ważnemu i rokującemu osiągnięcie zysków prowadzenie dalszej działalności oraz ułatwienie jego sanacji.

Dlatego bank pod zarządem publicznym może uzyskać gwarancje na wszystkie swoje zobowiązania zaciągnięte podczas trwania programu naprawczego. Jednocześnie zakłada się, że straty będą pokrywane w pierwszej kolejności z kapitału, co dotknie bezpośrednio dotychczasowych właścicieli.

Zgodnie z propozycją Komisji należy również powołać specjalne ciało – Urząd Zarządzania Kryzysowego (ang. *Crisis Management Authority*) – odpowiadające za realizację programu naprawczego w ramach zarządzania publicznego, tj. za współpracę z bankami zagrożonymi. Urząd byłby odpowiedzialny za decyzję o poddaniu banku procedurom zarządzania publicznego, o jego bankructwie lub przymusowej likwidacji, za kontrolę działalności banku, który poddany został procedurom publicznym oraz za określanie strategii uzdrawiania banku. Do tego urzędu należałoby też decyzja o zmianie kierownictwa banku oraz o wstrzymaniu płatności w uzasadnionych przypadkach. Dodatkowo ciało to mogłoby, niezależnie od formalnych procedur zarządzania publicznego, występować jako honest broker pomiędzy bankami zagrożonymi a jego potencjalnymi nabywcami.

Przyjęto, że żadnego z zadań powierzonych CMA nie mogą wykonywać pozostałe instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, ponieważ mogłoby to stać w sprzeczności z podstawowymi celami tych instytucji. Komisja uznała, że zaletą opracowania programu sanacji i likwidacji banków oraz utworzenia odrębnej instytucji zarządzającej jest przejrzysty i prosty podział odpowiedzialności i ról pomiędzy instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w przypadku wystąpienia kryzysu w jednym lub kilku bankach. Zakres zadań Urzędu Zarządzania Kryzysem nie pokrywa się z zadaniami *Riksbanku*, Urzędu Nadzoru Finansowego i Funduszu Gwarantowania Depozytów, ale wypełnia lukę pomiędzy ich kompetencjami.

W ocenie Komisji zarząd CMA powinien spotykać się regularnie, aby omawiać rozwój sytuacji na rynkach finansowych oraz prowadzić przygotowania na wypadek różnego rodzaju kryzysów. Zarząd powinien też mieć dostęp do informacji i analiz banku centralnego oraz nadzoru finansowego. W celu zapewnienia odpowiedniego przepływu informacji Komisja proponuje powołanie reprezentantów *Riksbanku* i Urzędu Nadzoru Finansowego do zarządu Urzędu Zarządzania Kryzysowego. Zarządowi należy też zapewnić niezbędną obsługę sekretarską. Jednak w przypadku pojawienia się problemów w banku komercyjnym, CMA musi mieć możliwość szybkiego powiększenia liczby pracowników tak, aby możliwe było realizowanie wyznaczonych celów.

Zaawansowanie procesu wprowadzania zmian legislacyjnych

Ze wzmianek pojawiających się w oficjalnych materiałach wynika, że propozycje Komisji Legislacji Bankowej dotyczące reformy szwedzkiego prawa bankowego i finansowego zostały w pewnym stopniu uwzględnione. Dokładne informacje na ten temat w języku angielskim – np. projekt zmian w prawie bankowym – nie są dostępne. Natomiast pewne jest, że prace ciągle trwają, a cały proces legislacyjny wymaga uzgodnień zarówno z zainteresowanymi instytucjami w kraju, jak i w Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego jest opinia EBC na temat proponowanych zmian w regulacjach dotyczących bankowości i finansów wydana na prośbę szwedzkiego Ministerstwa Finansów¹⁰⁹, informacja w przemówieniu wiceprezesa *Riksbanku*¹¹⁰ oraz wzmianka o kontynuowaniu prac w materiale Ministerstwa Finansów na temat systemu gwarantowania depozytów¹¹¹.

¹⁰⁹ Opinia w sprawie reform legislacyjnych w zakresie prawa bankowego i finansowego (CON/2003/10), Szwecja, 20.06.2003, www.ecb.de/ecb/legal/1353/1330.

¹¹⁰ Nyberg, *Current Stability Issues*, Speech by Deputy Governor of Sveriges Riksbank, 25.11.2003.

¹¹¹ (Ministry of Finance) Extract from Committee Directive, *Review of the deposit guarantee scheme and the investor compensation scheme*, 26.02.2004, www.sou.gov.se

6

Doświadczenia krajów skandynawskich a ich podejście do kwestii stabilności finansowej

Wszystkie kraje skandynawskie wyciągnęły daleko idące wnioski z własnych doświadczeń kryzysowych. Ze względu na znaczne koszty fiskalne i gospodarcze, które poniosły, władze tych krajów bardzo uwrażliwiły się na kwestie stabilności finansowej, szczególnie na te związane z przeciwdziałaniem zjawiskom kryzysowym oraz zarządzaniem kryzysem. We wszystkich krajach zreformowano nadzór bankowy, w Szwecji sieć bezpieczeństwa finansowego została wzmocniona o system gwarantowania depozytów. Jednocześnie banki centralne, co jest obecnie szczególnie wyraźnie widoczne w Norwegii i Szwecji, włączyły do swoich celów wspieranie stabilności finansowej i wiele uwagi poświęcają tej problematyce.

Nadzór bankowy

Ponieważ jedną z podstawowych przyczyn wystąpienia kryzysów w krajach skandynawskich był – obok szoków zewnętrznych – słaby i niedostosowany do nowych warunków rynkowych nadzór bankowy, to reform w pierwszej kolejności dokonano właśnie w tym obszarze. Obok ochrony konsumenta, głównym celem nadzoru bankowego stało się utrzymanie stabilności w systemie oraz zapewnienie jego efektywności. Poprawa jakości nadzoru łączyła się z zasadniczą zmianą profilu kontroli – z „nadzoru prawnego” na „nadzór ekonomiczny”. Oznacza to, że badana uprzednio zgodność prowadzonej działalności z obowiązującymi regulacjami, która była wystarczająca przy silnie uregulowanym rynku została uzupełniona analizą zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych. Przy czym wraz z rozwojem rynków finansowych wzrosło znaczenie funkcji nadzoru zorientowanego na ryzyko. Obecnie zarządzanie ryzykiem w bankach stało się głównym tematem obserwacji, kontroli i analiz nadzorczych. W celu usprawnienia nadzoru bankowego wzmocniono również zasoby kadrowe i finansowe instytucji nadzorczych.

System gwarantowania depozytów

Reformy nadzoru bankowego przyczyniły się wyraźnego wzmocnienia sieci bezpieczeństwa finansowego w krajach skandynawskich. Dodatkowo w Szwecji – w której nie było formalnego systemu gwarantowania depozytów – sieć została dodatkowo wzmocniona¹¹². W 1996 r. zastąpiono wprowadzony w okresie kryzysu tymczasowy system gwarancyjny w postaci ogólnych gwarancji systemem formalnym. Przy czym utworzono oddzielny system gwarantowania depozytów dla inwestorów.

Bank centralny

Kolejnym pozytywnym następstwem kryzysów jest poświęcanie przez banki centralne krajów skandynawskich większej uwagi kwestiom stabilności finansowej. Norwegia, Finlandia i Szwecja deklarują, że ich głównym celem, obok stabilności cen, jest wspieranie stabilności systemu finansowego (w Finlandia ten cel jest również sformułowany w ustawie o banku centralnym). Jako przykład realizacji tego celu przez banki centralne można podać publikowanie raportów o stabilności finansowej. Warto zaznaczyć, że Bank Szwecji był jednym

¹¹² Utworzenie systemu gwarantowania depozytów było również zgodne z wymogami Dyrektywy Unii Europejskiej.

z pierwszych banków na świecie, który przygotował taką publikację (w 1997 r.). Analizy stabilności systemu finansowego są poświęcone w dużej mierze identyfikacji i szacowaniu ryzyka oraz wrażliwości banków na niekorzystne zmiany w otoczeniu zewnętrznym.

Wiele miejsca poświęca się kwestiom krajowego i międzynarodowego zarządzania kryzysowego. Kraje skandynawskie, mając w pamięci własne doświadczenia, dostrzegły potrzebę tworzenia planów awaryjnych na wypadek kryzysów w systemie bankowym i zachęcają do przygotowywania takich planów inne kraje. W opinii Skandynawów plany awaryjne powinny dotyczyć zarządzania kryzysowego wewnątrz kraju, ale równolegle obejmować współpracę zagraniczną w związku z rosnącym ryzykiem transgranicznym. Dlatego dużą uwagę zwraca się na zacieśnianie współpracy pomiędzy instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego.

Warto też zauważyć, że banki centralne wszystkich krajów skandynawskich (w tym Norwegii, Finlandii i Szwecji) są pierwszą grupą krajów, które zobowiązały się do współpracy na wypadek wystąpienia kryzysu transgranicznego i podpisały stosowne Memorandum¹¹³.

Banki centralne organizują również konferencje poświęcone zagadnieniom kryzysowym, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii przeciwdziałania wystąpieniu i ich rozwiązywania. Przedstawiciele władz banków często biorą też udział w konferencjach i seminariach organizowanych przez instytucje zewnętrzne, gdzie dzielą się doświadczeniami.

System zarządzania kryzysowego

Doświadczenia płynące z kryzysów bankowych przyczyniły się również do zwiększenia wrażliwości banku centralnego i innych instytucji publicznych na zarządzanie kryzysowe. Ponieważ działania antykryzysowe wymagają szybkiego podejmowania decyzji i reagowania na sytuację, w krajach skandynawskich uznano, że należy w miarę możliwości przygotować się na sytuację zagrożenia stabilności systemu finansowego. Dlatego instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w poszczególnych krajach podjęły wspólnie działania zmierzające do stworzenia systemu zarządzania kryzysowego.

Jednym z ważnych elementów takiego systemu jest koordynacja współpracy pomiędzy bankiem centralnym, urzędem nadzoru bankowego (lub finansowego) oraz, często, ministerstwem finansów. W omawianych trzech krajach skandynawskich, aby udoskonalić współpracę stworzono specjalne zespoły, w których wysocy rangą reprezentanci z poszczególnych instytucji zajmują się sprawami stabilności finansowej oraz zarządzania kryzysowego.

Przygotowaniem planów awaryjnych zajęły się też banki centralne, które są centralnym ogniwem systemu zarządzania kryzysowego (zapewniając odpowiednią płynność systemom bankowym). To one stają się najczęściej inicjatorem budowy takiego systemu, który składa się z awaryjnych planów działania poszczególnych instytucji na wypadek wystąpienia zagrożeń w sektorze finansowym. Same też, najczęściej jako pierwsze, przygotowują własne plany awaryjne, obejmujące jedynie zakres kompetencji banku centralnego. Mimo że obecnie wiele banków centralnych podejmuje takie prace, to temat zarządzania kryzysowego jest nadal powszechnie uznawany za wrażliwy. Jednak w przypadku Norwegii i Szwecji banki centralne informują publicznie o przygotowywaniu planów awaryjnych oraz o ogólnych zasadach, według których awaryjne wsparcie płynnościowe może być udzielane. Budowanie systemu zarządzania kryzysowego, oprócz samego posiadania planu awaryjnego, wymaga też jego testowania w warunkach symulowanego zagrożenia. Najbardziej aktywny w tej dziedzinie jest Bank Szwecji, który często, zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej, podkreśla potrzebę przeprowadzania symulacji na różnych poziomach zagrożenia i odmiennych etapach rozwoju kryzysu, uwzględniających różnorodne aspekty jego wystąpienia oraz zaangażowanie w zarządzanie kryzysowe poszczególnych instytucji.

¹¹³ *Management of a financial crisis in banks with cross-border establishments* Memorandum of Understanding between the central banks of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, 11 June 2003.

7

Bibliografia

- Andersson M., Viotti S. (1999): *Managing and Preventing Financial Crisis – Lessons from Swedish Experience*. Swedish Riksbank, „Quarterly Review“ No. 1.
- Aranko J. (1994): *Reorganization of Financial Market Supervision in Finland*. Bank of Finland Bulletin No. 2 Vol. 68.
- Backstorm U.: *Financial Crises: the Swedish experience*. The Trilateral Commission, przemówienie, 7 listopada 1998 r.
- Backstrom U.: *International financial turbulence in the 1990s*. International Business School 5th Anniversary, Jonkoping University, 18 November 1999.
- Bergo J.: *Crisis resolution and financial stability in Norway*. Speech in Bank of Indonesia, Jakarta, 10 December 2003.
- Bergo J.: *Government ownership of banks – the Norwegian experience*. Norges Bank Conference on Banking Crisis Resolution – Theory and Policy, Oslo, 17 June 2005.
- BIS (April 2004): *Bank Failures in Mature Economies*. BIS Working Paper No. 13.
- Calomiris C., Klingebiel D., Laeven L. (2004): *A Taxonomy of Financial Crisis Resolution Mechanisms: Cross-Country Experience*. World Bank Policy Research Paper No. 3379, World Bank.
- Demirgüç-Kunt A., Huizinga H. (1999): *Market discipline and financial safety net design*. Policy Research Working Paper No. 2183, World Bank.
- Drees B., Pazarbasioglu C. (1998): *The Nordic Banking Crisis, Pitfalls In Financial Liberalization*. IMF, Occasional Paper No. 161.
- Dress B., Pazarbasioglu C. (1995): *The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalizations? WP/95/61*, IMF.
- Dyrberg A. (2000): *Indicators of Financial Stability*. Monetary Review for the 2nd Quarter of 2000, Danmarks Nationalbank.
- Englund P., Vihriälä V. (March 2003): *Financial Crises in Developed Economies: The case of Sweden and Finland*. Pellervo Economic Research Institute, Working Papers No. 63.
- Freixas X., Giannini C., Hoggarth G., Soussa F. (November 1999): *Lender of Last Resort: Review of the Literature*. Financial Stability Review, Bank of England.
- Gulbrandsen K.: *A Norwegian Perspective on Banking Crisis Resolution*. Conference on “Banking Crisis Resolution – Theory and Policy”, Norges Bank, Oslo, 16 June 2005.
- Halme L.: *The 1990s banking crisis in Finland: main causes and consequences, lessons for the future*. Seminar on Financial Crises – ten years after the Nordic Banking Crisis, Financial Supervision Authority of Norway, Oslo, 11-12 September 2002.
- Heikensten L.: *Financial Crisis – Experience from Sweden*. Swedish Riksbank, Speech on seminar in Korea, 15 July 1998.
- Heikensten L.: *The Riksbank’s work on financial stability*. Przemówienie na Goteborg University, 25 listopada 2003.

Heikensten L.: *What can Europe learn from other countries and former experiences?* Comments given at a conference arranged by BIS and Bundesbank, 29 September 2000.

IMF (2002): *Sweden, Financial System Stability Assessment*.

Ingves S., Lind G. (1996): *The management of the bank crisis – in retrospect*. Sveriges Riksbank, „Quarterly Review” No. 1.

Ingves S.: *The Nordic Banking Crisis from an International Perspective*. Speech on Seminar on Financial Crises, Kredittilsynet, The Banking, Insurance and Securities Commission of Norway, Oslo, 11 September 2002.

Iwanicz-Drozdowska M. (2000): *Determinanty bezpieczeństwa banków w świetle analizy wybranych kryzysów bankowych*. Monografie i opracowania nr 479, SGH.

Iwanicz-Drozdowska M. (red.) (2002): *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*. BFG, PWE, Warszawa.

Koskenkyla H.: *The Nordic Countries' Banking Crises and the Lessons Learned*, Federal Deposit Insurance Conference on Deposit Insurance, Washington, 9-11 September 1998.

Koskenkyla H. (1994): *The Nordic Banking Crisis*. Bank of Finland, Bulletin No. 8.

Lind G., Blavarg M.: *Some Practical Examples of Crisis Management – The Swedish Case*. OECD 5th Conference on Financial Sector Reform in the Central Asian Countries, Azerbaijan and Mongolia, Paris, 8-9 March 2001.

Nyberg L.: *Current Stability Issues*. Speech to the Riksdag Standing Committee on Finance, Stockholm, 25 November 2003.

Nyberg L.: *Financial stability surveillance. Some Swedish experience*. Speech in Bank of Indonesia, Jakarta, 10 December 2003.

Nyberg P. (1994): *Decision on Restructuring of the Savings Bank Sector*. Bank of Finland, Bulletin No. 1.

Nyberg P., Vihriala V. (1994): *The Finish Banking Crisis and Its Handling*. Bank of Finland, Discussion Paper No. 7.

OECD (1993): *OECD Economic Surveys 1992–1993*, Finland.

OECD (1994): *OECD Economic Surveys 1993–1994*, Sweden.

Ongena S., Smith D.C., Michalsen D.: *Firms and Their Distressed Banks: Lessons from the Norwegian Banking Crisis (1988–1991)*. Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, Nr. 686, November 2000.

Persson M., Blavarg M. (2003): *The use of market indicators in financial stability analysis*. Sveriges Riksbank Economic Review No. 2.

Sandal K. (2004): *The Nordic banking crisis in the early 1990s – resolution methods and fiscal costs*. „The Norwegian Banking Crisis, Norges Bank”, Occasional Paper No. 33, Oslo.

Santomero A.M., Hoffman P. (1998): *Problem Bank Resolution: Evaluating the Options*. Financial Institutions Center, Working Paper Series 98-05-B, The Wharton School, University of Pennsylvania.

Sveriges Riksbank (2000): *The final report of the Banking Law Committee: Public administration of banks in distress*. „Economic Review” No. 3.

Sveriges Riksbank (2000): *The main report of the the Banking Law Committee: Regulation and supervision of banks and credit market undertakings*. „Economic Review” No. 3.

World Economic and Financial Surveys (February 1998): *Toward a Framework for Financial Stability*. Washington D.C., International Monetary Fund.

Vale B. (2002): *Why do Banks Fail Project, The banking Crisis in Norway*. Basel Committee.