



Dok nas zakon ne rastavi

Kad se odnos države i banaka promatra s aspekta političke ekonomije priča postaje komplicirana i teško dokaziva, ali zanimljiva i uvjerljiva. Politicarima je stalo do vlastite koristi, ali i bankarima, i to u slučaju banaka nije nešto zbog čega bi prema njima trebalo gajiti antipatije - sve dok ne rade ništa nezakonito

Piše Marijana Bađun
znanstvenica Instituta za javne financije

Možda je pretjerano reći da je banke lako mrziti, vjerojatno je bolje reći da ih je teško voljeti. Naime, popularno je mišljenje da banke sve kontroliraju, da su iznad svega i da su simbol moći bogatih. Animizitet prema bankama ušao je i u književna djela pa je tako Brecht napisao kako pljačkanje banke nije nikakav zločin u usporedbi s osnivanjem banke, a Steinbeck da je banka čudovište - stvorili su je ljudi, ali je ne mogu kontrolirati.

Dio takve negativne percepcije zasigurno proizlazi iz toga što su bankari kroz povijest uvijek imali blizak odnos s političkom vlašću. Kad su Willieja Suttona, svojedobno poznatog pljačkaša banaka, pitali zašto je pljačkao banke, odgovorio je: zato što je u njima novac. Odnos između politike i banaka može biti blizak, ako ni zbog čega drugog, a onda zato što banke drže novac. Naravno, priča nije tako jednostavna i odnos između države i banaka može se promatrati iz nekoliko perspektiva. Nas ovdje zanima pogled iz područja političke ekonomije.

Uplitanje države

Država se obično upliće u financijska tržišta pod izlikom ispravljanja tržišnih neuspjeha, uz pretpostavku da ima volju i sposobnost to napraviti. Međutim, ako se po-

litičare ne promatra kao osobe koje brinu za opće dobro već za vlastitu dobit, onda se nameće pitanje: zašto bi političari uklanjali tržišne nedostatke ako im oni idu u prilog?

Pod tržišnim nedostacima podrazumijeva se, primjerice, asimetričnost informacija, činjenica da deponenti i investitori nisu nužno upoznati s pravim poslovnim stanjem banke ili kvalitetom menadžmenta.

Drugi je važan problem moralni hazard. Budući da bankovni menadžeri znaju kako ih se ne nadzire dovoljno, to ih potiče da odobravaju projekte s vrlo velikim rizikom i/ili se koriste bankovnim resursima za vlastitu korist.

Dodatan su problem u bankarskom sektoru i eksternalije, odnosno posljedice na druge sudionike na tržištu kod npr. propasti jedne banke. Država reagira u slučaju bankarske krize jer smatra da bi štete od nedjelovanja bile veće, ali to onda stvara očekivanja da će država uvijek spasiti banke pa one preuzimaju veće rizike.

Politički pristup uplitanju države na financijska tržišta podrazumijeva da država stječe kontrolu nad bankama ne kako bi potaknula ekonomski razvoj nego osigurala zaposlenje, kredite po nižim kamatnim stopama, donacije i ostale povlastice svojim pristašama, koji zauzvrat glasaju za određenu stranku, financiraju predizborne kampanje ili daju mito. Iskustvo doista pokazuje kako državno vlasništvo nad bankama u većini slučajeva politizira alokaciju resursa i smanjuje učinkovitost financijskog posredovanja. Rezultati za tržišta u nastajanju (emerging markets) pokazuju kako u predizbornim godinama banke u državnom vlasništvu povećavaju kreditiranje više negoli one privatne.

Osim vlasništva nad bankama država može intervenirati i mjerama fiskalne te monetarne politike. Primjerice, može nametati ograničenja na priljev i odljev kapitala, ograničavati ulazak u financijski sektor i visinu kamatnih stopa, usmjeravati kredite u određene sektore, nametati visoku stopu obvezne rezerve i sl.

Sve te politike mogu uzrokovati poremećaje u financijskom posredovanju, a motivacija im uglavnom nije ispravljanje tržišnih neuspjeha već fiskalna, odnosno politička. Druga strana medalje, financijska liberalizacija, također nije bez teškoća jer povećava vjerojatnost bankarskih kriza koje imaju visoke fiskalne i gospodarske troškove.

Traganje za rentom

Čak i kad se državna intervencija u početku čini opravdanom ona može dovesti do traganja za rentom, odnosno procesa u kojemu pojedinac, organizacija ili poduzeće nastoje ostvariti koristi manipuliranjem ekonomskog okruženja umjesto stvaranjem dodane vrijednosti. Cilj je iskoristiti državu kako bi se ostvarili prinosi veći od uobičajenih, odnosno dobiti rentu. Kad u društvu prevlada kultura traganja za rentom pojedinci se, kako bi se obogatili, koncentriraju na ostvarivanje za njih povoljnih državnih odluka.



Politički pristup uplitanju države na financijska tržišta podrazumijeva da ona stječe kontrolu nad bankama kako bi osigurala zaposlenje, kredite po nižim kamatama, donacije i ostale povlastice svojim pristašama, koji zauzvrat glasaju za određenu stranku, financiraju predizborne kampanje ili daju mito

Traganje za rentom možemo promatrati kao proces koji se odvija u dvije faze. U prvoj se sudionici na tržištu natječu za kontrolu nad političkim aparatom koji stvara i distribuira rente kroz zakonodavstvo. U drugoj se fazi sudionici natječu za rente koje proizlaze iz monopolnog položaja i regulacije.

Politička ekonomija regulaciju ne promatra kao zadanu nego je pokušava razumjeti - shvatiti kada i zašto nastaje i mijenja se, uzimajući u obzir čimbenike ponude i potražnje. Za razliku od klasičnog pristupa regulaciji, u kojem država intervenira kako bi ispravila tržišne nedostatke, teorija privatnog interesa temelji se na pretpostavci da regulatorni proces obilježava natjecanje interesnih skupina koje se koriste državnim moćima kako bi ostvarili rentu nauštrb drugih. Te interesne skupine mogu biti toliko jake da mogu "zarobiti" regulatore. Čak i kad se regulacija čini strogo moguće su rupe u zakonima.

Bankari su kroz povijest često bili povezani s političarima kao savjetnici jer su imali dobro tehničko znanje o financijama. Jednako tako banke su vladarima bile potrebne za financiranje ratova i proračunskih deficita. Taj je odnos bio pojačan činjenicom da su državni dužnosnici često bili na rukovodećim mjestima u bankama. Nedavno je istraživanje pokazalo kako bivši ministri, članovi parlamenta i financijski regulatori imaju puno veću vjerojatnost da uđu u upravne odbore banaka negoli obični građani. Banke koje imaju takve "povezane" članove u upravama u prosjeku su najveće u zemlji i profitabilnije. Ta je pojava izraženija u zemljama s većom korupcijom.

Banke kao jaka interesna skupina mogu svoje interese braniti lobiranjem i financiranjem izbornih kampanja ili na grublji način - podmićivanjem. Prva su dva načina legalna i zastupljenija u visokorazvijenim zemljama, dok je treći nelegalan i učestao u manje razvijenima. Lobiranje se u pravilu temelji na pomaganju zakonodavcu u pisanju zakona. S financiranjem izbornih kampanja interesne skupine kupuju utjecaj: može se kreirati rupa u zakonu, progurati izmjene zakona, zaustaviti izmjene zakona i sl. Veza između financijera i zastupnika u parlamentu nije izravna i očita, ali zastupnik zna odakle stiže novac.

Ekonomska i politička moć

U knjizi *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown* Johnson i Kwak tvrde kako je financijska industrija financiranjem političkih kampanja utjecala na deregulaciju koja je prethodila krizi, oblikovala odgovor na krizu i utječe na naknadne regulatorne promjene.

Autori pokazuju američke velike banke kao oligarhiju, skupinu koja je stekla političku moć zahvaljujući svojoj ekonomskoj moći i zatim se koristi političkom moći u svoju korist. Istovremeno stvara kulturu koja izjednačava interese Wall Streeta s interesima SAD-a.

Osim ove knjige još je nekoliko znanstvenih istraživanja koja pokazuju povezanost između financiranja kampanja i promjena zakona koji se odnose na financijsku industriju u SAD-u. Vrlo je teško raditi empirijska istraživanja iz tog područja, ali istraživači se snalaze smišljajući zamjenske (proxy) varijable.

Bogate obitelji

Ponekad se postavlja pitanje jesu li bankari posebna interesna skupina ili su povezani s nekim. Moguće je da su moćne obitelji te koje kontroliraju i banke i politički sustav. Prije nekoliko godina skupina istraživača iz Svjetske banke utvrdila je analizirajući 10 najvećih banaka u 44 zemlje kako polovicu dioničara banaka s većinskim paketom čine bogate obitelji. U zemljama u kojoj vlast nije dovoljno ograničena postoji savez između političke i ekonomske elite koja uživa posebne povlastice. Istraživanja pokazuju i to da utjecaj političke i ekonomske elite ovisi o stupnju razvijenosti demokracije u nekoj zemlji. U autokratskim režimima politička elita ima veću moć od ekonomske, dok u režimima parcijalne demokracije ekonomska elita "zarobljava" vladu.

Ukratko, kad se odnos države i banaka promatra s aspekta političke ekonomije priča postaje komplicirana i teško dokaziva, ali vrlo zanimljiva i uvjerljiva. Političarima je stalo do vlastite koristi, ali i bankarima, i to u slučaju banaka nije nešto zbog čega bi prema njima trebalo gajiti antipatije - tako dugo dok ne rade ništa nezakonito. Bankama se možemo samo potajno diviti jer brzo uče.

Kadrovska povezanost

Što s Hrvatskom? Bilo bi lijepo kad bi netko imao volje i strpljenja pročitati životopise bivših i sadašnjih saborskih zastupnika, članova Vlade, vodećih ljudi u Hrvatskoj narodnoj banci i isto to napraviti s članovima upravnih odbora banaka u posljednjih deset godina.

Kad se sazna koje su banke kada, kako i u kojoj mjeri bile kadrovske povezane s vlašću, možda bismo dobili zanimljivu novu osnovu za analizu hrvatskog bankarskog sustava. Kako bi odnos između države i banaka bio transparentniji za početak bi bilo dobro kad bi Ministarstvo financija na svojim internetskim stranicama objavilo kamatne stope na kredite koje je država primila od banaka. ■