

Törékenyek tervezve: A bankválságok politikai gyökerei*

Szakács János

Charles. W. Calomiris – Stephen H. Haber:
Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises
Princeton University Press, 2014, p. 584
ISBN: 978-0691155241

A gazdasági világválság óta a bankrendszerek stabilitása kiemelt figyelmet kap. A nem megfelelően működő bankrendszerek jelentős makrogazdasági károkat okozhatnak. A túl passzív bankrendszerek szuboptimális gazdasági növekedéshez vezetnek, míg az instabil bankrendszerek esetében a nagyobb gyakorisággal bekövetkező bankválságok felerősítik a gazdasági válságok negatív hatásait, illetve közvetlenül is növelik az adófizetői terheket a bankmentések költségei miatt. A *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit* a rendszerszintű bankrendszerei válságok előfordulásában tapasztalható nemzetközi különbségek okait kutatja. A szerzők öt ország (Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Mexikó és Brazília) esettanulmányaiból kiindulva arra a következtetésre jutnak, hogy a rendszerszintű válságok előfordulása nem véletlenszerű, hanem az egyes országok politikai berendezkedésének köszönhetően kialakult jelenség.

Országonként jelentős különbségek láthatók a bankrendszerei válságok gyakoriságában. A Világbank és az IMF adatbázisa alapján összeállított országlista szerint a 117 vizsgált országból 1970 és 2010 között 34 volt válságmentes, 62 országban egy válság zajlott le, 19-ben kettő, 1–1 országban pedig három, illetve négy válság is lefutott. Az igazi érdekességet ezek közül a két válságon átment országok listája jelenti: Kenya, Nigéria, Brazília és Mexikó mellett a listán szerepel Spanyolország, Svédország és az Amerikai Egyesült Államok is. Ezzel szemben az utóbbiakhoz hasonló fejlettséggel bíró Kanadában ugyanebben az időszakban egyetlen válság sem volt. Felmerül a kérdés: mit keresnek fejlett gazdaságok a válságokkal viszonylag gyakran sújtott államok között? Miért viselik el látszólag egyes országok jobban a rájuk a bankrendszer instabilitása miatt rótt terheket, mint mások?

A válasz az írók szerint a könyv címében rejlő problémára vezethető vissza: a bankrendszerek veleszületett módon törékenyek. A kormányok mindenhol három fő in-

* A jelen kiadványban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, ami nem feltétlenül egyezik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontjával.

Szakács János a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője. E-mail: szakacsj@mn.hu

herens érdekkülönbségekkel néznek szembe, és ezt minden kormány – a politikai intézményektől függően – másként kezeli. Egyrészt a kormányok ellátnak a bankok engedélyezését és felügyeletét, miközben a saját finanszírozásuk lényeges forrásaiként is tekintenek rájuk. Másrészt a kormány elősegíti a bankok követelésének érvényesítését az adósokkal szemben, miközben az adósokra támaszkodik a politikai pozíciójának támogatása érdekében. Harmadsorban a kormány bankszűk idején dönt a veszteségek elosztásának mikéntjéről a hitelezők és a betétesek között, miközben jelentős részben támaszkodik a betétesek politikai támogatására. Ezek alapján elkerülhetetlen a következtetés, miszerint a bankok működését alapvetően befolyásoló tényezők nem piaci folyamatok eredményeképp, hanem a politikai érdekeknek megfelelően, egyfajta politikai játékként (a „banki egyezségek játszójaként”) alakulnak ki.

A játszma kimenetelét alapvetően meghatározza a politikai berendezkedés és az intézményrendszer alakulása. Egy autokrata politikai vezetés például nem tud hitelesen megegyezni az egyes érdekcsoportokkal, illetve a demokráciában a szervezetek útján lényeges erőt képviselő egyes csoportok sem tudnak beleszólni az irányításba a politikai hatalom megváltoztatásával. Fontos kiemelni, hogy a politikai berendezkedés megváltoztatása csak jelentős késéssel vezet a banki egyezségek módosulásához: az autokrata rendszer beidegződései a jogi intézményekben lassan kopnak csak ki. Végül azt is fontos belátni, hogy a bankrendszer berendezkedése is lényeges, nemcsak a politikai struktúra: demokráciákban is létrejöhetnek instabil rendszerek, míg autokrata hatalmak is vezethetnek legalább lokális szinten stabil bankrendszerhez, a különböző koalíciók kialakulásának függvényében.

1. táblázat				
Bankrendszerek és államszerkezet különböző kormányzati berendezkedések mellett				
Politikai berendezkedés	Kormányzat	A kormányzat és a bankok kapcsolata	Bankrendszer	Állam
Káosz	Nincs	Nincs	Nincs	Nincs állam
Autokratikus berendezkedés	Abszolút hatalom	Nincs	Nincs	„Szegénységi csapda”
	Centralizált hatalom	Haszonmegosztás	Alulhitelezés, lokális stabilitás	Erős állam
	Gyengén centralizált	Az inflációs adó megosztása	Fedezetlen pénzpiac	Közepesen erős állam
	Helyi oligarchák	Alacsony számú engedélyezett bank	Kicsi, fragmentált	Gyenge állam
Demokrácia	Liberalizmus	Versengő, adóztatott bankok	Széleskörű hitelezés, stabil	Erős állam
	Populizmus	A jóléti állam miatt nincs politikai nyomás a bankokon	Korlátozott szerep	Erős állam
		Hitelezés politikai szempontok szerint diktálva	Széleskörű hitelezés, stabil	Erős állam

Forrás: A könyv 2.1. számú ábrája.

Az írók olyan országok állami berendezkedésének és bankrendszerének történelmi fejlődését veszik alapul esettanulmányokként a fenti konklúziók felállításához, amelyekben a politikai berendezkedés jól elkülöníthető utakon alakult ki, ami a bankrendszerek fejlődésének különböző módjait is magyarázhatja.

- **Egyesült Királyság:** Az Egyesült Királyságban az alkotmányos monarchia, a szavazói jogosultsággal rendelkezők szűk köre, valamint a világháborúkat követő jóléti állam kialakítása érdekében hozott lépések miatt a monopolizált és instabil, valamint a versengő és világviszonylatban is versenyképes bankrendszerek váltogatták egymást az elmúlt két évszázadban. A bankrendszer helyzetének változását jól példázza, hogy a 60-as években a bankok által folyósított hitelek a GDP mindössze 20 százalékát tették ki, szemben a nyugati országok 40–50 százalékos átlagértékével, illetve az Egyesült Királyság 1990–2010 közötti 140 százalékos átlagával. London mai pénzügyi központként betöltött szerepe és az ország fejlett pénzügyi rendszere tehát történelmi távlatban újnak számító jelenség, ami a politikai berendezkedéssel együtt változott.
- **Amerikai Egyesült Államok:** Az amerikai bankrendszer mai formája szintén mindössze az elmúlt 30–40 évben alakult ki. A 70-es évekig az amerikai bankrendszert több tízezer egyedi kisbank alkotta. Az egyes államok által alkotott jogszabályok miatt a nagybankok nem tudtak más államokban fiókokat nyitni, illetve sok államban még a helyileg nyitható bankfiókok száma is korlátozott volt. A sok egyedi bank pedig a méretgazdaságosság kihasználatlansága miatt egy kifejezetten kockázatos, instabil, drága és így alulhitelező bankrendszerhez vezetett. Az 1970-es évektől kezdve az urbanizáció, a technológiai fejlődésnek köszönhető hatékonyabb információszerezés a hitelképességről, az ATM-ek elterjedése, a nembanki közvetítők térnyerése, illetve szabályozásbeli reformok a bankrendszer konszolidációjához vezettek. Felvetődik azonban a kérdés, hogy egy ennek hatására kialakult, hatékonyan működő, versengő bankrendszer hogyan tudott a legutóbbi pénzügyi válságig jutni. A szerzők mind az ún. „too big to fail” bankok kialakulását, mind az általános túlzott kockázatvállalás elterjedését a bankok és bizonyos civil csoportok (community groups) közötti egyezségekre, valamint a jelzáloghiteleket refinanszírozó, kormányzati támogatást élvező szervezetek különféle politikai erők hatására egyre gyengébb hitelfeltételeire vezetik vissza.
- **Kanada:** Kanada hasonló történelmi és kulturális gyökerekkel rendelkezik, mint az USA, de jelentős különbségek fedezhetők fel a politikai berendezkedés történelmi alakulásában a két ország között. Az egyik fontos különbség, amely Kanadában a kisbankok rendszerének kialakulását gátolta, az, hogy ott nemzetállami szinten dőlnek el a bankszabályozási kérdések, valamint olyan politikai intézmények kerültek kialakításra, amelyeket a kezdetektől a bizonyos érdekcsoportokat kiszolgáló befolyás ellenőszüntözésére terveztek. Ennek hatására Kanadában a kezdetektől nagybankok alakultak ki, kiterjedt fiókhálózatokkal, amelyeknek a tulajdonosai

nem voltak arra ösztönözve, hogy érdekszövetségeket alakítsanak ki bizonyos csoportokkal. Az írók ennek tudják be, hogy Kanadában még egyetlen rendszer-szintű bankválság sem alakult ki az 1920-as évek óta.

- **Mexikó:** A demokratikus rendszereknek az autokrata berendezkedéssel való összevetésére szolgál Mexikó példája. A 1990-es évekig gyakorlatilag valódi szavazati jogok nélkül működő országban a mexikói kormányzatok általában nagyon szorosan kontrollálták a banki piacra való belépés lehetőségeit, ami biztosította a megfelelően magas profitokat, amelyek kárpótolni tudták a tulajdonosokat a kisajátítás kockázataért. Ez a berendezkedés szuboptimális kimenetekhez vezetett. A konkrét politikai helyzet alakulásától függően vagy teljes káosz volt a piacon (pl. polgárháborúk során), vagy mindössze pár bank volt jelen, melyek csak a politikai elithez tartozókat finanszírozták. Bár 1997-től a belépési korlátok nagyrészt feloldásra kerültek, aminek hatására a korábban gyakorlatilag nem létező külföldi banktulajdon aránya 70–80 százalékra nőtt, a bankrendszer pedig stabilabbá vált, a lakosság egyelőre semmivel sincs jobban ellátva hitelekkel, mint a 90-es évek elején. Ennek oka, hogy a tulajdonosi struktúrában bekövetkező változások mellé szükséges zálogfedezetek felhasználására és érvényesítésére vonatkozó jogi intézmények kialakítása egyelőre nem történt meg.
- **Brazília:** Brazília esete a banki egyezségek játszmájának politikai intézményekben bekövetkezett változásokkal párhuzamos módosulásának mintapéldája. Az autokrata időszakok alatt a bankrendszer mindössze az inflációs adó beszedésének egyik eszközét jelentette. Az 1980-as évek végén az infláció közel 2 500 százalékos mértéket ért el, a bankok és a kormány pedig a GDP 8 százalékának megfelelő inflációs adót tudott megosztani egymás közt. A bankok gyakorlatilag nem hiteleztek, hanem a pénzügyi transzferekhez szükséges idő alatt meg nem fizetett betéti kamatokon nyereszkedtek. A szabad választások eljövételével ez a helyzet megváltozott: az infláció az egyesült államokbeli szintre esett a 90-es évek közepére, a bankok pedig elkezdtek hitelezni. A jelenlegi politikai berendezkedésnek is megvannak azonban a hátulütői. A két legnagyobb bank a kormányzat irányítása alatt áll, és az írók szerint azzal tudják a választások eredményeit befolyásolni, hogy egy-egy jelölt üzleti partnereinek biztosítanak megfelelő mennyiségű hitelt ahhoz, hogy a foglalkoztatást az ő érdekeltségi köreikbe tartozó cégeknél növelni tudják.

Az esettanulmányok ugyan nem teljesen reprezentatívak, mégis jó alapul szolgálhatnak ahhoz, hogy bizonyos trendeket kiolvassunk belőlük. Egyrészt, a demokráciákban *ceteris paribus* szélesebb kör jut bankhitelhez, mint az autokrata államformákban, azonban olyan politikai intézményekre is szükség van egy demokráciában is, amelyek a bankok és bizonyos csoportok közötti érdekszövetségeket nehezítik. A hitel/GDP-t a szükséges hitelezés, a bankrendszeri válságok számát pedig a bankrendszeri stabilitás mércéjének tekintve az írók megállapítják, hogy a demokratikus intézmények jelenléte növeli a hitelezési aktivitást, aminek egyik fontos eleme

a tulajdonjog intézményének erőssége. Ezzel szemben az autokráciákban általában fellelhető, túlzóan visszafogó bankszabályozás jelentős mértékben csökkenti a hitelkínálatot, alulhitelezéshez és rendszerszintű instabilitáshoz vezetve. Végül, a túlzott mértékű állami védőháló instabilabbá tehetik a bankrendszereket, és sokszor nem gazdasági szükségszerűség miatt jönnek létre, hanem politikai egyezségek útján.

A fenti megállapítások a rendszerszintű bankválságokhoz kapcsolódó eddigi közgazdasági érvrendszereket is új megvilágításba helyezhetik. Bár valóban a közismert problémák – túlzott lejárat eltérés rendszerszinten, túlzott koncentráció, hálózatosodás, prociklikus döntéshozatal stb. – adják az alapját a rendszerszintű válságok bekövetkezésének, e problémák fennállásának mértéke a bankok és a szabályozók döntésének függvénye, ami pedig a politikai berendezkedésnek megfelelően alakul ki. Amennyiben a bankokat semmi nem gátolja abban, hogy érdekszövetségre lépve valamilyen csoporttal túlzott kockázatokat vállaljanak, sőt, a túlzott állami védőháló miatt erre akár ösztönözve is vannak, ezek a problémák jóval nagyobb valószínűséggel következnek be. A különböző politikai rendszerbeli sokkok (háborúk, hatalomátvétel, rendszerváltás stb.) pedig szintén számba veendő faktorok. A fennálló elméleteket a döntéshozatalkor tehát a politikai gazdaságtan elemeivel is bővíteni kell egy átfogó kép elérése érdekében.

A könyv végső tanulsága, hogy a banki egyezségek játszmájának számos negatív hatása és a fent leírt nehézségek ellenére történelmi példák is azt mutatják, hogy a játszma keretében el lehet érni pozitív változásokat is. Ehhez egyrészt szükséges a fenti politikai folyamatok és ösztönzők megértése, valamint az adott ország politikai intézményeinek és történelmi kontextusának felmérése és átlátása. Másrészt fontos mindig újabb és újabb opciókat megfontolni, hiszen korántsem biztos, hogy az addigi politikai berendezkedés minden lehetséges módon megpróbálta javítani a bankrendszer helyzetét.