Krzysztof Jackowicz
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

CZYNNIKI POLITYCZNE W BANKOWOŚCI – PRZEGLĄD BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Wstęp

Poszukiwanie społecznie optymalnej równowagi między oddziaływaniami politycznymi i siłami ekonomicznymi w bankowości jest bez wątpienia istotną składową procesu kształtowania się nowego, pokryzysowego paradygmatu funkcjonowania systemu finansowego. Dlatego też prezentowany artykuł stawia sobie za zadanie przybliżenie, na podstawie referowanych w literaturze przedmiotu ustaleń empirycznych, natury, rodzajów i znaczenia czynników politycznych występujących w bankowości. Mimo że związki polityki i bankowości są tak stare jak historia tej ostatniej, to naukowe analizy tych związków, posługujące się narzędziami statystycznymi i ekonometrycznymi, pojawiły się dopiero niedawno. Świadczy o tym choćby fakt, że wszystkie omawiane poniżej prace zostały opublikowane w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Użyte w tytule pojęcie czynników politycznych obejmuje dwa elementy. Po pierwsze, okoliczności zwiększające prawdopodobieństwo wywierania presji politycznej na banki oraz uwzględniania przesłanek natury nieekonomicznej w polityce nadzorczej. Po drugie, polityczne powiązania banków i ich klientów, wykorzystywane przez te pierwsze do wpływania na kształt regulacji bankowych i sposób sprawowania nadzoru, a tych drugich – do uzyskania preferencyjnych warunków finansowania. Przyjęta definicja czynników politycznych jest zatem dość ogólna. Jest to jednak zabieg celowy, podyktowany chęcią możliwie szerokiego naświetlenia różnorodnych aspektów wzajemnego oddziaływania sfer polityki i bankowości.

Artykuł, oprócz wstępu, składa się z trzech części. W pierwszym punkcie są prezentowane rezultaty badań dotyczących wpływu czynników politycznych na działalność banków. W drugim punkcie są omawiane ustalenia w odniesieniu do oddziaływania czynników politycznych na kształt regulacji bankowej oraz dobór

czasu i środków interwencji nadzorczej w bankach zagrożonych upadłością. Jak łatwo zauważyć, struktura formalna artykułu jest pochodną prostego, merytorycznego podziału pozycji literatury przedmiotu na te analizujące banki, gdy są one poddane presji czynników politycznych (punkt 1) albo posługują się narzędziami politycznymi dla realizacji celów menedżerów lub właścicieli (punkt 2). Artykuł zamyka podsumowanie najważniejszych poczynionych ustaleń.

1. Czynniki polityczne a działalność banków

Badanie wpływu czynników politycznych na działalność banków i osiągane przez nie wyniki jest jednym ze sposobów weryfikacji konkurujących ze sobą teorii gospodarczej roli banków kontrolowanych przez państwo lub ze znaczącym udziałem skarbu państwa w strukturze kapitałowej. Koncentracja uwagi badaczy na bankach niebędących własnością prywatną wynika z oczywistej ich większej podatności na oddziaływania polityczne.

W literaturze przedmiotu możemy odnaleźć dwa podstawowe podejścia do objaśniania zachowań banków państwowych i osiąganych przez nie rezultatów (Sapienza 2004; Cole 2009; Braun i Raddatz 2009). Pierwsze z nich zakłada, że sensem ich funkcjonowania jest przeciwdziałanie niedoskonałościom mechanizmów rynkowych, zwłaszcza w zakresie finansowania projektów społecznie ważnych, ale nieatrakcyjnych dla inwestorów prywatnych. Pojawiające się w bankach państwowych personalne powiązania ze światem polityki są w tym ujęciu przejawem optymalnego dzielenia kompetencji między sektorem publicznym i prywatnym. Teorię tę będziemy określać mianem teorii społecznej użyteczności. Odmiennie rolę banków państwowych postrzega teoria politycznych korzyści. Przyjmuje ona, że omawiana grupa banków realizuje cele niepowiązane z maksymalizacją społecznego dobrobytu, np. utrzymania lub powiększenia poparcia politycznego. Personalne koneksje służą w tych warunkach tworzeniu sprzyjających bankom regulacji i wynagradzaniu politycznych przyjaciół zarówno ze świata polityki, jak i biznesu. Zauważmy, że obie teorie przewidują niższą efektywność banków państwowych niż prywatnych. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrują jednak zupełnie gdzie indziej: teoria społecznej użyteczności – w świadomym przesunięciu na drugi plan kryteriów finansowej opłacalności przy ocenie projektów inwestycyjnych oraz w słabym nadzorze właścicielskim nad menedżerami, teoria politycznych korzyści zaś – w intencjonalnie ekonomicznie niezasadnej alokacji zasobów. Obie teorie: społecznej użyteczności i politycznych korzyści mają skrajny charakter, należy więc oczekiwać, że rzeczywistości gospodarczej nie da się objaśnić do końca indywidualnie żadną z nich.

Analizy empiryczne oddziaływania czynników politycznych na funkcjonowanie banków skupiają się przede wszystkim na sferze działalności kredytowej. Docieka-

nia odnoszące się do innych operacji aktywnych i operacji pasywnych oraz efektów gospodarowania banków pojawiają się w literaturze przedmiotu sporadycznie i często są tylko dodatkiem do rozważań dotyczących dostępności kredytu lub kosztu pozyskania finansowania bankowego. Dlatego też za kryterium porządkujące tok rozumowania w tym punkcie przyjmiemy rodzaj poddanego badaniu czynnika politycznego. W podpunkcie 1.1 zajmiemy się wpływem cyklu wyborczego, a w podpunkcie 1.2 – oddziaływaniem siły partii politycznych i politycznych koneksji klientów.

1.1. Cykl wyborczy

Okres bezpośrednio poprzedzający wybory jest czasem, w którym pokusa użycia przez polityków dostępnych im narzędzi oddziaływania w celu ułatwienia dostępu do kredytu bankowego jest wyjątkowo duża. Fakt ten wykorzystało wielu naukowców przy opracowywaniu swoich strategii badawczych. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest porównywanie dynamiki akcji kredytowej, rzadziej poziomów stóp oprocentowania kredytów, w poszczególnych fazach cyklu wyborczego w grupach banków różniących się strukturą własności. Badania wpisujące się w ten nurt rozważań były prowadzone zarówno w przekroju międzynarodowym (Dinç 2005; Micco i Panizza 2006), jak i w skali pojedynczych krajów (Baum 2009; Cole 2009). Jako ich uzupełnienie można traktować opracowanie A. Micco, U. Panizzy i M. Yañez (2007) dotyczące związku wyborów z rezultatami działalności banków. Zawarte w nim ustalenia empiryczne, jak się przekonamy, pozwolą bowiem wykluczyć, że obserwowane w latach wyborczych wzrosty podaży kredytu są wynikiem zmian w popycie na kredyt.

Pierwszą próbę porównania dynamiki akcji kredytowej w bankach kontrolowanych przez państwo i bankach prywatnych w latach wyborczych podjął I. Serdar Dinç (2005). Zgromadził on dane o 10 największych podmiotach sektora bankowego dla 19 krajów rozwijających się i 17 państw rozwiniętych. Dane te pochodziły z lat 1994-2000. Podstawą wnioskowania było oszacowanie parametrów modelu, w którym zmienną zależną był przyrost kredytów skalowany wielkością aktywów odnotowaną na koniec poprzedniego okresu obrachunkowego. Zasadnicze znaczenie dla badania wpływu czynników politycznych w zbiorze zmiennych objaśniających miała zmienna będąca iloczynem zmiennej binarnej identyfikującej banki państwowe i zmiennej zero-jedynkowej kodującej lata wyborów. Dla nadania właściwego znaczenia wynikom otrzymanym przez I. Serdara Dinça warto zaznaczyć, że przyjęta przez niego definicja banku państwowego odbiegała od powszechnie akceptowanej w literaturze przedmiotu. Wspomniany autor uznawał bowiem, że bank jest państwowy, gdy udział skarbu państwa w kapitale własnym przekraczał 20%. Oprócz zmiennej niezależnej o omówionej powyżej konstrukcji, w modelu zostały uwzględnione zmienne kontrolujące wpływ: skali działania i wyposażenia kapitałowego banków oraz czynników makroekonomicz-

nych. Otrzymane wyniki dowiodły, że generalnie w latach wyborczych przyrost akcji kredytowej w bankach państwowych jest szybszy niż w bankach prywatnych. Zmienna kalkulowana jako iloczyn zmiennych kodujących lata wyborcze i banki państwowe była bowiem statystycznie istotna w całej próbie i podpróbie krajów rozwijających się, a wyestymowany dla niej parametr był dodatni. Dla banków działających w krajach rozwiniętych nie zaobserwowano natomiast tego rodzaju statystycznie istotnej zależności. Obserwacja dotycząca zwiększania dynamiki akcji kredytowej w latach wyborczych przez banki państwowe w krajach rozwijających się okazała się dodatkowo bardzo odporna na zmiany specyfikacji podstawowej wersji modelu.

Rezultaty I. Serdara Dinça przy użyciu zdecydowanie większych prób zweryfikowali A. Micco i U. Panizza (2006) oraz A. Micco, U. Panizza i M. Yañez (2007). W obu przypadkach sprawdzenie to odbyło się na marginesie głównego nurtu rozważań wspomnianych autorów. A. Micco i U. Panizza zainteresowani byli bowiem głównie wyrównywaniem w czasie przez banki państwowe podaży kredytów w gospodarce, A. Micco, U. Panizza i M. Yañez zaś – wpływem struktury własności i wyborów na wyniki gospodarowania banków. Pierwszy z zespołów badawczych dysponował próbą liczącą ponad 25 000 obserwacji, które dotyczyły banków z całego świata i obejmowały lata 1995-2002. Podobnie jak u I. Serdara Dinça podstawowym narzędziem badawczym była estymacja modelu objaśniającego tempo wzrostu należności kredytowych. Współczynnik otrzymany dla ilorazu zmiennych zero-jedynkowych identyfikujących lata wyborcze i banki państwowe ponownie był dodatni i statystycznie istotny w całej próbie. Co ciekawe, w podpróbach wyróżnionych z uwagi na stopień rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów interesująca nas zmienna niezależna nie była statystycznie istotna. Ustalenia te A. Micco i U. Panizza interpretują jako argument o umiarkowanej sile na rzecz hipotezy o występowaniu presji politycznej na banki państwowe w celu zwiększenia przez nie akcji kredytowej w latach wyborczych. Do wniosków o podobnej wymowie dochodzą też w opublikowanym rok później tekście A. Micco, U. Panizza i M. Yañez. Horyzont czasowy ich analizy jest taki sam jak w badaniu A. Micco i U. Panizzy (2006), ale wykorzystana próba jest o około 25% mniej liczna. Częściowo zmodyfikowany jest też zbiór zmiennych objaśniających dynamikę przyrostu kredytów. Specyfikacja zmiennej testującej materialność wpływu czynników politycznych pozostaje jednak bez zmian. Po wyestymowaniu parametrów modelu okazuje się, że pozytywne i statystycznie istotne oddziaływanie faktu odbywania się wyborów w danym roku i kontrolowania banku przez państwo na dynamikę akcji kredytowej występuje tylko w krajach rozwijających się. Obserwacja ta dobrze koresponduje z wynikami otrzymanymi przez I. Serdara Dinça (2005), w którego badaniu, jak pamiętamy, zależności zidentyfikowane dla całej próby wynikały właśnie z prawidłowości obserwowanych w podpróbie banków działających w krajach o niższym poziomie rozwoju.

W 2009 r. dorobek literatury przedmiotu traktującej o wpływie wyborów na działalność kredytową banków został wzbogacony o dwie prace posługujące się danymi z pojedynczych krajów. Ich wspólną cechą jest to, że odchodzą one od analizowania presji politycznej pojawiającej się w roku wyborów na rzecz badania oddziaływań występujących w całym cyklu wyborczym. C.F. Baum, M. Caglayan i A. Talavera posłużyli się zestawem danych o tureckich bankach dotyczącym lat 1961-2005. Na jego podstawie oszacowali wiele modeli objaśniających: udziały wybranych pozycji aktywów i pasywów banków w sumie bilansowej, dynamikę wspomnianych wskaźników udziału oraz osiągane dochody odsetkowe. Z uwagi na obszerność opracowania C.F. Bauma, M. Caglayana i A. Talavery w tym miejscu przedstawimy tylko wyniki odnoszące się do akcji kredytowej tureckich banków. Testowaniu hipotezy o występowaniu politycznego wpływu na podmioty z próby służyły, tak jak w przypadku referowanych wcześniej badań o charakterze przekrojowym, zmienne niezależne obliczane jako iloczyny zmiennych binarnych, te ostatnie kodowały zaś fakt kontrolowania banku przez skarb państwa lub inwestorów zagranicznych oraz fazy cyklu wyborczego (rok wyborów, rok następujący po nim i rok go poprzedzający). Zestaw pozostałych zmiennych objaśniających był standardowy i obejmował wskaźniki kontrolujące oddziaływanie takich czynników, jak: sytuacja makroekonomiczna i polityczna oraz wyposażenie kapitałowe banków i skala ich działalności. Wykonane obliczenia pokazały, że zarówno w przypadku udziału kredytów w aktywach, jak i zmian tego wskaźnika w Turcji brakuje praktycznie różnic w reakcji banków o odmiennych strukturach własnościowych na fazy cyklu wyborczego. Dla wszystkich banków udział kredytów w aktywach w roku wyborów, roku poprzedzającym go i następującym po nim był statystycznie istotnie niższy niż w pozostałych okresach. Tempo wzrostu akcji kredytowej okazało się zaś statystycznie istotnie niższe tylko na rok przed wyborami. C.F. Baum, M. Caglayan i A. Talavera tłumaczą taką ewolucję akcji kredytowej w ramach cyklu wyborczego wzrastającym w miarę przybliżania się daty wyborów ryzykiem politycznym. Omawiane badanie jest zatem pierwszym z prezentowanych w tym podpunkcie, w którym nie doszukano się dowodów przemawiających za prawdziwością teorii politycznych korzyści w objaśnianiu zachowań banków państwowych. Wynikom C.F. Bauma, M. Caglayana i A. Talavery, choć są one interesujące z poznawczego punktu widzenia, nie należy jednak, zdaniem piszącego te słowa, nadawać uniwersalnego wydźwięku. Próby politycznego oddziaływania na banki pojawiają się bowiem wtedy, gdy wybory mają charakter demokratyczny, a od ich wyników zależy realne usytuowanie ośrodków decyzyjnych. Wydaje się, że warunki te w ponad czterdziestoletnim horyzoncie analizy obranym przez C.F. Bauma, M. Caglayana i A. Talaverę w Turcji nie zawsze były spełnione.

Najbardziej szczegółowej analizy znaczenia względów wyborczych dla polityki kredytowej banków dostarcza, jak do tej pory, praca S. Cole'a (2009). Autor ten skoncentrował swoją uwagę na kredycie rolnym w Indiach. Udało mu się zgroma-

dzić obszerny zestaw danych o wielkości akcji kredytowej w 412 dystryktach oraz wynikach wyborów stanowych w latach 1992-1999. Na tej podstawie oszacował parametry modelu objaśniającego dynamikę akcji kredytowej w poszczególnych dystryktach za pomocą zmiennych odzwierciedlających czynniki polityczne, specyfikę dystryktów, wielkość opadów oraz sytuację makroekonomiczną. Estymacja różnych wersji wspomnianego modelu dostarczyła silnych dowodów występowania związanych z wyborami manipulacji i nacisków. Po pierwsze, w latach wyborów przyrosty wolumenu udzielonych kredytów rolnych w całej próbie i podpróbie banków państwowych były statystycznie istotnie większe niż w pozostałych latach. Po drugie, zastąpienie zmiennej kodującej rok wyborów czterema zmiennymi odzwierciedlającymi czas do następnych wyborów pozwalało sformułować identyczny w wymowie wniosek. Akcja kredytowa na 4, 3 i 2 lata przed planowanymi wyborami rozwijała się statystycznie istotnie wolniej niż w roku wyborów i roku go poprzedzającym. Po trzecie, okazało się, że dynamika kredytu rolnego w roku wyborów jest statystycznie istotnie wyższa w tych dystryktach, w których toczy się ostrzejsza walka polityczna z uwagi na równomiernie rozłożone poparcie dla różnych sił politycznych. Obserwacja ta jest szczególnie ważna, ponieważ dowodzi, że oddziaływania polityczne w Indiach mają niewiele wspólnego z celem maksymalizacji społecznego dobrobytu. Trudno bowiem założyć, że dystrykty o wyraźnej orientacji politycznej potrzebują w sposób systematyczny mniej kredytu rolnego. Po czwarte, zwiększona podaż kredytu w latach wyborczych nie przekładała się ani na wzrost dochodów z działalności rolnej, ani też na wielkość plonów zbóż, powodowała natomiast pogorszenie jakości portfela kredytowego banków. Manipulacja wyborcza zasobami w dyspozycji banków nie tylko nie przynosiła zatem pozytywnych efektów w sferze realnej, ale była też potencjalnie kosztowna społecznie. Po piąte, akcja kredytowa banków prywatnych, w przeciwieństwie do prowadzonej przez banki kontrolowane przez państwo, nie wykazywała zależności od cyklu politycznego. Rezultaty badawcze S. Cole'a, podobnie jak wcześniej referowane, mające odmienną wymowę ustalenia C.F. Bauma, M. Caglayana i A. Talavery, trudno jednak uogólniać. Indyjski sektor bankowy w okresie badania cechował się bowiem wyjątkowo wysokim udziałem banków państwowych, co było skutkiem dwóch fal nacjonalizacji z 1969 i 1980 roku. Ponadto w Indiach stanowe komitety bankowe (State Level Bankers Committees) złożone z przedstawicieli branży, rządów stanowych i banku centralnego Indii często ustalają *explicite* cele dla akcji kredytowej skierowanej do priorytetowych sektorów gospodarki (rolnictwa oraz małych i średnich przedsiębiorstw). Jest to, rzecz jasna, rozwiązanie obecnie niezwykle rzadko spotykane w świecie.

Zaobserwowany w badaniach I. Serdara Dinça (2005), A. Micco i U. Panizzy (2006) oraz S. Cole'a (2009) wzrost podaży kredytu w latach wyborczych, zwłaszcza ze strony banków państwowych, teoretycznie może wynikać nie z nacisków politycznych, ale ze zwiększonego zapotrzebowania przedsiębiorstw na kredyt

w gospodarce stymulowanej w okresie wyborczym wydatkami publicznymi. Zakładając prawdziwość tego wyjaśnienia, a więc i brak wpływu czynników politycznych na banki, wraz ze wzrostem skali kredytowania powinny w latach wyborczych rosnąć stopy oprocentowania kredytów i bieżąca rentowność działania banków. Tak się jednak nie dzieje. A. Micco, U. Panizza i M. Yañez w cytowanym już artykule z 2007 r. dowodzą bowiem, że w krajach rozwijających się różnica rentowności aktywów banków państwowych (a więc tych, dla których przede wszystkim stwierdzano, związaną z czynnikami politycznymi, cykliczność akcji kredytowej) i banków prywatnych w latach wyborów pogłębia się. O ile przeciętny bank państwowy z próby w latach niewyborczych osiągał wskaźnik rentowności aktywów o 0,9 punktu procentowego gorszy od prywatnych odpowiedników, o tyle w latach wyborczych różnica ta wzrastała aż do 1,5 punktu procentowego. Obniżenie relatywnej rentowności aktywów banków państwowych w latach wyborczych było przy tym wywołane spadkiem rentowności w podstawowym, odsetkowym obszarze działania.

1.2. Siła partii politycznych i polityczne koneksje klientów

Teksty podejmujące problematykę wpływu niezwiązanych z wyborami czynników politycznych na postępowanie banków pojawiają się w literaturze przedmiotu rzadko. Do końca 2009 r. zostały bowiem opublikowane, według mojej wiedzy, tylko dwie prace, które można zaliczyć do tego nurtu. Obie posługują się przy tym danymi tylko z jednego rynku, co ogranicza poważnie uniwersalność przedstawionych w nich wniosków. Pierwsza z nich, autorstwa P. Sapienzy (2004), określa znaczenie siły partii politycznych dla oferowanych przez banki państwowe warunków kredytowania. Wspomniana autorka zgromadziła dane o umowach kredytowych zawartych przez włoskie banki w latach 1991-1995. Dodatkowo określiła polityczne afiliacje menedżerów najwyższego szczebla 36 banków kontrolowanych przez skarb państwa. Na tej podstawie oszacowała kilka wersji modelu objaśniającego wysokość zawartych w stopach oprocentowania kredytów premii za ryzyko. W jednej z nich w roli zmiennej niezależnej wystąpił wskaźnik ukazujący procent głosów oddanych na partię powiązaną z bankiem w regionie działania kredytobiorcy. Po dokonaniu obliczeń okazało się, że zdefiniowana w ten sposób zmienna była statystycznie istotna, a wyestymowany dla niej parametr miał ujemny znak. Oznacza to, że przy innych warunkach takich samych, korzystniejsze, z punktu widzenia kredytobiorcy, warunki udostępniania kapitału proponowały banki państwowe powiązane z silnymi w danym regionie partiami politycznymi.

A.J. Khawaja i A. Mian (2005), w przeciwieństwie do P. Sapienzy, interesowali się nie politycznymi afiliacjami banków, ale politycznymi koneksjami przedsiębiorstw korzystających z kredytu bankowego. Wykorzystana przez nich baza danych dotyczyła wszystkich kredytów udzielonych sektorowi prywatnemu w Pakistanie w latach 1996-2002. Do grupy politycznie powiązanych A.J. Khawaja i A. Mian

kwalifikowali firmy, we władzach których zasiadali kandydaci w wyborach regionalnych lub ogólnokrajowych. Podstawą formułowania przez nich wniosków było oszacowanie parametrów modeli objaśniających rozmiar udzielonego kredytu i jego cenę. Otrzymane wyniki wskazywały, że powiązane politycznie przedsiębiorstwa mają statystycznie istotnie lepszy dostęp do kredytu i ponoszą niższe koszty związane z pozyskaniem kapitału obcego. Co ważne, preferencyjny dostęp do kredytu tym przedsiębiorstwom zapewniały tylko banki kontrolowane przez państwo. Pogłębione analizy dowiodły dodatkowo, że dalsze złagodzenie warunków kredytowania przynosiły: większe poparcie w wyborach dla polityka znajdującego się we władzach firmy lub dla jego partii oraz fakt sprawowania przez danego polityka urzędu publicznego. Mechanizmem ograniczającym w Pakistanie oddziaływanie politycznych koneksji przedsiębiorstw na warunki zadłużania się w bankach państwowych była natomiast aktywność elektoratu wyrażająca się w wysokiej frekwencji wyborczej.

2. Czynniki polityczne a interwencje nadzorcze i kształt regulacji bankowych

Zależność decyzji nadzoru o podjęciu działań interwencyjnych od czynników politycznych bezpośrednio przeanalizowali C.O. Brown i I. Serdar Dinç (2005) na bazie danych dotyczących banków prywatnych z 21 krajów rozwijających się oraz M. Imai (2009) w odniesieniu do banków regionalnych i spółdzielczych w Japonii. Wspomniane prace łączy: skoncentrowanie się na najpoważniejszych przejawach interwencji nadzorczej (nacjonalizacja, odebranie licencji) oraz posłużenie się we wnioskowaniu ekonometrycznymi modelami przetrwania (*hazard models*). C.O. Brown i I. Serdar Dinç ustalili, że w latach 1994-2000 w badanej próbie rozkład w czasie interwencji nadzorczych był zgodny z cyklem politycznym. Aż 19 z 40 zidentyfikowanych interwencji nastąpiło w ciągu 12 miesięcy po wyborach decydujących o orientacji politycznej władz wykonawczych, 30 z 40 interwencji wystąpiło zaś nie później niż 18 miesięcy po tym zdarzeniu. Estymacja modelu przetrwania udokumentowała z kolei, że nacjonalizacja lub odebranie licencji były statystycznie istotnie mniej prawdopodobne na rok przed wyborami. Obie obserwacje są zgodne z hipotezą o unikaniu przez poddane presji politycznej władze nadzorcze interwencji w okresie przedwyborczym w celu tworzenia iluzji dobrego funkcjonowania systemu finansowego oraz niewydatkowania w tym czasie środków publicznych na ratowanie zagrożonych banków.

Istnienie politycznych determinant decyzji o nacjonalizacji banków nie jest wyłączną domeną krajów o niższym stopniu rozwoju. Dowodzi tego artykuł M. Imaiego (2009). Autor ten skupił swoją uwagę na kwestii, czy lokalni, wpływowi politycy Partii Liberalno-Demokratycznej, sprawującej do niedawna w Japonii pra-

wie nieprzerwanie władzę, starali się opóźniać interwencje nadzorcze w latach 1999-2002, a więc okresie poprzedzającym planowane zniesienie pełnych gwarancji publicznych dla zobowiązań banków. Postawił on hipotezę, że przy braku presji politycznej przetrwanie banku regionalnego lub spółdzielczego powinno być wyłącznie funkcją jego kondycji oraz sytuacji ekonomicznej w danej prefekturze. Estymacja odpowiedniego modelu ekonometrycznego pozwoliła na negatywną weryfikację tej hipotezy. Szanse samodzielnego dalszego funkcjonowania malały wprawdzie, zgodnie z oczekiwaniami, wraz z pogarszaniem się rentowności i wyposażenia kapitałowego oraz sytuacji ekonomicznej w prefekturze, ale jednocześnie statystycznie istotnie podnosiły się w miarę wzrostu siły polityków Partii Liberalno-Demokratycznej z danej prefektury, siły mierzonej liczbą zwycięstw wyborczych odniesionych w przeszłości.

Badania C.O. Browna i I. Serdar Dinça (2005) oraz M. Imaiego (2009) zgodnie potwierdzają upolitycznienie decyzji o reorganizacji banków w złej kondycji finansowej. Poczynionym przez nich ustaleniom w dorobku literatury przedmiotu można przeciwstawić w pewnej mierze obserwacje empiryczne poczynione przez P. Bongini, S. Claessensa i G. Ferriego (2000). Ograniczona porównywalność wspomnianych badań wynika stąd, że dwa pierwsze z nich testowały, jak już wspominaliśmy, znaczenie czynników politycznych bezpośrednio, trzecie zaś czyni to tylko pośrednio. P. Bongini, S. Claessens i G. Ferri analizowali bowiem wpływ posiadania przez banki i niebankowe organizacje finansowe z Filipin, Indonezji, Korei, Malezji i Tajlandii powiązań z wpływowymi rodzinami lub grupami przemysłowymi na decyzję o czasie ich likwidacji w okresie kryzysu, a więc latach 1997-1999. Autorzy omawianego obecnie opracowania zakładają, że tego rodzaju powiązania stwarzają również możliwości wywierania presji politycznej. Estymacja parametrów modelu logitowego pokazała, że fakt kontrolowania co najmniej 20% kapitału podmiotów finansowych z próby przez wpływowe rodziny lub grupy przemysłowe nie zmniejszał, a zwiększał prawdopodobieństwo zakończenia działalności. P. Bongini, S. Claessens i G. Ferri wnioskują na tej podstawie, że w krajach Azji Południowo-Wschodniej instytucje odpowiedzialne za interwencję nadzorczą nie poddawały się naciskom politycznym.

Interesujących wniosków na temat wpływu powiązań świata polityki i bankowości na kształt regulacji działalności bankowej dostarcza badanie M. Brauna i C. Raddatza (2009). Autorzy ci na podstawie danych ze 150 krajów dotyczących lat 1996-2005 w pierwszej kolejności ustalili, że politycy (byli ministrowie, prezesi banków centralnych, przedstawiciele władz nadzorczych) mają 3984 razy większe szanse na znalezienie się w radzie dyrektorów lub radzie nadzorczej banku niż zwykły obywatel przy założeniu, że dobór członków tych organów odbywa się z całej populacji kraju oraz 2,3 raza większe szanse, gdy dobór ograniczony jest do 1% ludności z wykształceniem wyższym. Następnie miary nasilenia zjawiska wchodzenia polityków do władz banków dla poszczególnych krajów użyli jako zmien-

nej objaśniającej kierunek ewolucji regulacji działalności bankowej. Okazało się, że wraz z umacnianiem się personalnych więzi sfery bankowości i polityki regulacje bankowe nabierały kształtu korzystnego dla menedżerów i właścicieli banków, np. przewidywały zaostrzenie barier wejścia lub zmniejszały ograniczenia nakładane na rodzaje działalności, jakie banki mogą podejmować.

Zakończenie

Zaprezentowane w artykule ustalenia empiryczne przemawiają na korzyść intuicyjnie prawdziwego stwierdzenia o znacznej roli czynników politycznych w funkcjonowaniu systemów bankowych. Szczególnie podatne na wpływy polityczne, zgodnie z oczekiwaniami, są banki państwowe. Ich akcja kredytowa podąża wyraźnie za cyklem wyborczym. Banki te uprzywilejowują klientów mających koneksje polityczne oraz uwzględniają w swoich decyzjach kredytowych siłę poszczególnych partii politycznych. Płacą za to cenę w postaci niższej rentowności działania, która na tle banków prywatnych wypada wyjątkowo niekorzystnie w latach wyborczych. Z dwóch przedstawionych w punkcie 1 teorii objaśniających zachowania banków państwowych teoria politycznych korzyści znajduje zatem silniejsze oparcie w referowanych rezultatach badań empirycznych. Oddziaływanie czynników politycznych na działalność banków jest ponadto mocniejsze w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych, co zapewne wynika z lepiej rozwiniętych w tych ostatnich demokratycznych mechanizmów kontrolnych. Dowody wykorzystywania przez banki wpływów politycznych do opóźniania interwencji nadzorczej lub kształtowania otoczenia regulacyjnego sprzyjającego realizacji celów menedżerów lub właścicieli pochodzą natomiast z krajów o różnym poziomie zamożności.

Z faktu pozostawania banków państwowych, a zwłaszcza ich działalności kredytowej, pod wpływem czynników politycznych nie należy wyciągać wniosku o konieczności ich eliminacji z systemu bankowego. Byłaby to niedopuszczalna nadinterpretacja rezultatów omówionych w artykule badań empirycznych. Badania te nie dają bowiem podstawy do wykluczenia, że banki kontrolowane przez państwo realizują także społecznie wartościowe funkcje.

Znaczenie przedstawionych opracowań wynika, moim zdaniem, także stąd, że identyfikują one obszary, w których ujawniają się wpływy polityczne na banki i oddziaływania polityczne inicjowane przez banki. Poznanie wspomnianych obszarów umożliwia lepsze zaprojektowanie mechanizmów kontrolnych w systemie bankowym oraz skuteczniejsze zabezpieczenie procesu stanowienia regulacji i sprawowania nadzoru przed społecznie niepożądaną ingerencją.

Bibliografia

Baum C.F., Caglayan M., Talavera A. (2009), *Parliamentary Election Cycles and the Turkish Banking Sector*, Boston College Working Papers in Economics, No. 705.

Bongini P., Claessens S., Ferri G. (2000), *The Political Economy of East Asian Financial Institutions*, Policy Research Working Paper, The World Bank, No 2265.

Braun M., Raddatz C. (2009), *Banking on Politics*, The Word Bank, Policy Research Working Paper, No. 4902.

Brown C.O., Dinç I.S. (2005), *The Politics of Bank Failure: Evidence from Emerging Markets*, The Quarterly Journal of Economics vol. 120, No. 4, s. 1413-1444.

Cole S. (2009), *Fixing Market Failures or Fixing Elections? Agricultural Credit in India,* American Economic Journal: Applied Economics vol. 1, No. 1, s. 219-250.

Dinç I.S. (2005), *Politicians and Banks: Political Influence on Government-owned Banks in Emerging Markets*, Journal of Financial Economics vol. 77, s. 453-479.

Imai M. (2009), *Political Influence and Declarations of Bank Insolvency in Japan*, Journal of Money, Credit and Banking vol. 41, No. 1, s. 131-158.

Khawaja A.J., Mian A. (2005), *Do Lenders Favor Politically Connected Firms. Rent Provision in an Emerging Financial Market*, Quarterly Journal of Economics vol. 120, No. 4, s. 1371-1411.

Micco A., Panizza U. (2006), *Bank Ownership and Lending Behavior*, Economics Letters vol. 93, s. 248-254.

Micco A., Panizza U., Yañez M. (2007), *Bank Ownership and Performance. Does Politics Matter?*, Journal of Banking and Finance vol. 31, s. 219-241.

Sapienza P. (2004), *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*, Journal of Financial Economics vol. 72, s. 357-384.

POLITICAL FACTORS IN BANKING – A SURVEY OF THE EMPIRICAL FINDINGS

Summary

This article reviews empirical evidence on the role of political factors in banking. It documents that the government-owned banks are especially vulnerable to the political influence. Their lending follows the electoral cycle. The government-owned banks offer better lending conditions to the politically connected firms and take into consideration the strength of political parties when making lending decisions. The impact of political factors is also stronger in emerging economies than in developed ones. The empirical findings from countries with different levels of the accumulated wealth suggest that banks actively use their political connections to delay supervisory interventions or to favourably shape banking regulations.