

SPREMINJAJOČA SE VLOGA RAZVOJNIH BANK IN IZZIVI NJIHOVEGA DELOVANJA V PRIHODNOSTI

VASJA RANT¹

POVZETEK: Članek podaja osredotočen pregled razvojnega bančništva s pogledom na prihodnje izzive razvojnih bank. Ekonomska podlaga razvojnega bančništva so tržne vrzeli, do katerih prihaja zaradi informacijskih asimetrij, pozitivnih eksternalij in nepopolne konkurence v finančnem sistemu. V zadnjem času se vse bolj izpostavlja transformacijska vloga razvojnih bank ob večjih strukturnih prelomih, hkrati pa se poudarja pomen njihove finančne vzdržnosti in dobrih praks upravljanja. Na podlagi izkušenj s proticikličnim delovanjem v krizi, z obravnavanjem družbenoekonomskih izzivov, kot so podnebne spremembe, z obuditvijo industrijske politike v luči hitrih tehnoloških sprememb ter z naraščajočim protekcionizmom je mogoče pričakovati krepitev vloge razvojnih bank v prihodnosti.

Ključne besede: razvojno bančništvo, tržne vrzeli, industrijska politika, finančna kriza, podnebne spremembe, tehnološke spremembe

1 UVOD

Zanimanje za razvojne banke v zadnjem času narašča. Temu je botrovalo več dejavnikov, od njihovega proticikličnega delovanja v zadnji finančni krizi in vidne vloge pri odgovarjanju na nekatere družbene izzive, kot so podnebne spremembe, do ponovne obuditve industrijske politike v luči tehnoloških sprememb in bolj uravnoteženega pogleda na vlogo države po krizi. V EU je vloga razvojnih bank poudarjena tudi prek njihove vpetosti v evropsko investicijsko politiko v okviru t. i. "Junckerjevega" naložbenega načrta za Evropo. Kljub povečanemu zanimanju je področje razvojnega bančništva raziskovalno relativno zapostavljeno. Osnovni namen prispevka je podati osredotočen pregled ekonomske logike in evolucije koncepta razvojnega bančništva s pogledom na ključne izzive razvojnih bank v prihodnosti.

2 EKONOMSKI TEMELJI RAZVOJNIH BANK

Razvojne banke so raznolika skupina specializiranih finančnih institucij, katerih temeljna skupna značilnost je, da gre za javne institucije, ki nimajo izključno profitnega motiva, ampak na podlagi izrecnega pravnega mandata zasledujejo širše družbenoekonomske

¹ Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, Slovenija, e-pošta: vasja.rant@ef.uni-lj.si

cilje v določeni regiji, gospodarskem sektorju ali tržnem segmentu (Luna - Martinez & Vicente, 2012). Njihov ustanovitelj je praviloma država, da bi zagotavljala finančne vire in nefinančne storitve ekonomskim subjektom, ki jih finančni sistem bodisi ni zmožen bodisi ni pripravljen zagotavljati dovolj (Wruuck, Schildbach & Hoffmann, 2015).

Osnovna ekonomska logika razvojnega bančništva temelji na obravnavanju tržnih vrzeli finančnega sistema, do katerih prihaja zaradi informacijskih asimetrij med posojiljemalci in finančnimi posredniki, na ukvarjanju s projekti, ki prinašajo pozitivne eksternalije, in na odpravljanju posledic nepopolne konkurence.² Omenjene tržne nepravilnosti vodijo v omejevanje kreditiranja informacijsko manj preglednih posojiljemalcev, nezadostno financiranje projektov, katerih družbene koristi presegajo zasebne koristi, in finančno izključenost (Greenwald & Stiglitz, 1986; Stiglitz, 2000; Yeyati, Micco & Panizza, 2004). Ker so vrzeli tržnega financiranja izpostavljena zlasti mlada, majhna do srednjevelika in inovativna podjetja, o katerih finančni sistem nima dovolj informacij, in bolj tvegani izvozni posli, lahko ustrezno odpravljanje tržnih vrzeli prek razvojnih bank spodbudi razvojni potencial gospodarstva (Beck et al., 2006; Beck & Demirgüç-Kunt, 2006; Kaya & Schildbach, 2014; Lee, Sameen & Cowling, 2015). Pomanjkanje razvojnega znanja v finančnih institucijah, ki delujejo po načelu zasebnih koristi, in nedoločljiva kvaliteta družbenoekonomskih ciljev se navajata kot argumenta, zaradi katerih je za obravnavanje omenjenih vrzeli primerneje zadolžiti specializirano institucijo v državni lasti (Hart, Shleifer & Vishny, 1997; de Aghion, 1999).

Novejša utemeljitev razvojnih bank poudarja njihovo transformacijsko vlogo v funkciji uveljavljanja industrijske politike države (Mazzucato & Penna, 2016). V tem pogledu pogosto utirajo pot finančnemu sistemu na strateških področjih razvoja, ki jih zasebni sektor še ni pripravljen financirati, kot je npr. uvajanje prelomnih tehnologij. Na ta način pomagajo ustvarjati nove tržne priložnosti na področjih, ki jih prej ni bilo. S tem ne vplivajo zgolj na hitrost razvoja gospodarstva znotraj obstoječe tehnološko-ekonomske paradigme, ampak lahko pripomorejo tudi k spreminjanju smeri razvoja proti novi paradigmi.³ Najpogosteje navajana primera transformacijskega ravnanja razvojnih bank sta velikopotezna izgradnja infrastrukturnih omrežij (železnice, električna, komunalna infrastruktura) v 19. stoletju (Chandrasekhar, 2016) ter spodbujanje prehoda v nizkoogljično gospodarstvo prek financiranja obnovljivih virov energije in zelenih tehnologij v sodobnem času (Mazzucato & Penna, 2015). Čeprav ne vključuje neposredno razvojnih bank, pa velja kot primer državno spodbujenih transformacijskih učinkov omeniti tudi nezanemarljivo vlogo državnih agencij in programov financiranja v ZDA⁴ pri

2 Razvojne banke rešujejo le del nepravilnosti finančnega sistema, preostalega (večjega) dela tržnih nepravilnosti se loteva država z regulacijo in nadzorom (Greenbaum, Thakor & Boot, 2015).

3 Perez (2003) navaja, da je glavna težava obsežnih tehnoloških preskokov, ki so značilni za industrijske revolucije, v tem, da ostajajo družbene institucije ujete v paradigmi predhodne (stare) tehnologije. Zaradi tega trgi sami po sebi družbe ne zmorejo usmeriti v novo paradigmo brez spremembe institucij družbe v smeri, ki je naklonjena prehodu k novi paradigmi. Vloga javnih politik se v tem pogledu izkaže kot ključna.

4 DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency), NASA (National Aeronautics and Space Administration), SBIR (Small Business Innovation Research) ter NSF (National Science Foundation).

razvoju ključnih tehnologij, ki so omogočile digitalno-informacijsko revolucijo in s tem podlago za današnjo prevlado ameriških podjetij na tem področju (Keller & Block, 2012; Mazzucato, 2015).

Ker delujejo razvojne banke v prostoru med državo in trgom, obstaja pri njihovih aktivnostih tveganje za izkrivljanje konkurence in izrinjanje zasebnih udeležencev (crowding-out), hkrati pa se zaradi državnega lastništva pojavlja tudi možnost neposrednega političnega vpliva na poslovne odločitve, ki so lahko slabe za banko. Glavna protiargumenta aktivni vlogi države v finančnem sistemu sta torej dva. Prvi pravi, da lahko državno lastništvo zaradi učinka izrinjanja negativno vpliva na razvoj finančnega sektorja, kar je lahko ob pozitivni povezavi med stopnjo finančnega in gospodarskega razvoja, ki jo ugotavljajo številne empirične študije, slabo za splošen gospodarski razvoj (Levine, 1997; Barth, Caprio & Levine, 2001; Ang, 2008). Drugi argument pa pravi, da se lahko poskus odpravljanja tržnih vrzeli bodisi zaradi nesposobnosti bodisi zaradi korupcije konča z neuspehom države (government failure), ki je lahko večji od začetne tržne vrzeli (market failure). Državna intervencija posledično vodi v dodatno poslabšanje družbene blaginje nad tistim, ki je posledica tržne vrzeli. V podporo temu argumentu empirične študije večinoma potrjujejo slabše poslovne rezultate in politično motivirane odločitve bank v državnem lastništvu (La Porta, Lopez-de-Silanes & Shleifer, 2002; Sapienza, 2004; Dinç, 2005; Jackowicz, Kowalewski & Kozłowski, 2013).

Razvojne banke torej hodijo po tanki črti med koristno vlogo države v finančnem sistemu na eni strani, ki temelji na odpravljanju tržnih vrzeli in transformacijskih učinkih, in negativnimi tveganji državnega lastništva na drugi strani. Poskus zagotavljanja pozitivne vloge ob sočasnem izogibanju negativnim tveganjem se kaže v vse večjem poudarjanju pomena njihove finančne vzdržnosti ob sočasnem zasledovanju družbenoekonomskih ciljev. Uspešnost razvojnih bank je v veliki meri povezana z institucionalnim okvirom, v katerem delujejo, in praksami korporativnega upravljanja. Pri tem se kot dobre prakse izpostavljajo jasna opredelitev mandata in ciljev, komplementarno delovanje finančnemu sistemu, neodvisno upravljanje, sistematično vključevanje analitične presoje razvojnih učinkov v operativne odločitve ter preudarno in finančno vzdržno poslovanje, vključno z učinkovitim obvladovanjem tveganj (Smallridge & de Olloqui, 2011; Rodríguez et al., 2013).

3 EVOLUCIJA KONCEPTA RAZVOJNEGA BANČNIŠTVA

Sodobno razvojno bančništvo se je razvilo po drugi svetovni vojni, ko so bile na mednarodni ravni ustanovljene prve multilateralne banke, v številnih državah pa tudi nacionalne in regionalne razvojne banke. Koncept povojnih razvojnih bank je temeljil na predhodnih izkušnjah držav, kot so Francija, Nemčija, Italija, ZDA ali Japonska z industrijskimi, trgovskimi oziroma kreditnimi bankami iz 19. stoletja, ki so se aktivno vključevale v državna prizadevanja za industrializacijo in s tem izvajale nekatere osnovne naloge današnjih razvojnih bank (Chandrasekhar, 2016).

Razvojno bančništvo je po drugi svetovni vojni doživelo tri faze. Prvo, povojno fazo, ki je trajala do konca 70. let prejšnjega stoletja, je mogoče razumeti kot obdobje naklonjenosti konceptu razvojnih bank zaradi multiplikativnega učinka investicij, ki so jih spodbujale, na gospodarsko rast (Bruck, 1998). Novoustanovljene državne razvojne banke so se sprva osredotočale na proces povojne infrastrukturne obnove in industrializacije, vključno s kanaliziranjem ameriške razvojne pomoči (Marshallovega načrta), kasneje pa so se začele diverzificirati v smeri podpore izvozu, manjšim podjetjem in širšemu družbenemu razvoju. Ta faza se je končala z dolžniško krizo v 80. letih prejšnjega stoletja in s finančnimi težavami številnih razvojnih bank (Mazzucato & Penna, 2016).

V drugi fazi je sledil preobrat v smeri liberalizacije in deregulacije finančnih sistemov, poudarjanja pomena zasebnega sektorja in zmanjševanja vloge države (Yeyati, Micco & Panizza, 2004). Ta faza je dosegla vrhunec z uveljavljanjem t. i. washingtonskega konsenza v 90. letih prejšnjega stoletja, ko je celo prva med razvojnimi bankami (Svetovna banka) izražala skepso do koncepta razvojnega bančništva na nacionalni ravni. Zaradi spremenjene ideologije, neustreznega upravljanja in poslovnih izgub so se razvojne banke v tem obdobju znašle v eksistenčni krizi. Številne izmed njih so bile preoblikovane ali celo zaprte oziroma so iskale nov smisel obstoja.

Globalna finančna kriza leta 2008/2009, ki je pokazala, da nepravilnosti zasebnih finančnih trgov in institucij ni mogoče odpraviti brez intervencije države, je odprla pot tretji fazi in bolj uravnoteženemu pogledu na pomen razvojnih bank. V tem obdobju so ponovno našle svoje mesto v odpravljanju tržnih vrzeli, ki jih banke in finančni trgi ne rešujejo ustrezno. Med krizo so v številnih državah povečale svoje finančne aktivnosti ob sočasnem umikanju oziroma stagnaciji zasebnega finančnega sektorja (Wruuck, Schildbach & Hoffmann, 2015). S tovrstnim proticikličnim delovanjem so pripomogle k stabilizaciji gospodarstev v obdobju pomanjkanja zasebnih, zlasti v EU pa tudi javnih finančnih virov. V zadnjem času se ponovno vse bolj poudarja tudi njihova razvojna (transformacijska) vloga v gospodarstvu v luči podnebnih in okoljskih izzivov ter tehnoloških sprememb (Mazzucato & Penna, 2016).

4 ZAKLJUČEK IN DISKUSIJA O PRIHODNJIH IZZIVIH RAZVOJNIH BANK

Razvojne banke so danes na pomembni prelomnici. Po izpolnitvi prvotnega namena njihove povojne ustanovitve, širitvi dejavnosti in izgubah v 80. letih prejšnjega stoletja so prestale nenaklonjeno obdobje tržne liberalizacije, ki je izpostavilo pomen njihove dolgoročne finančne vzdržnosti in ustreznega korporativnega upravljanja, in našle nov smisel obstoja v okoliščinah finančne krize in izzivov sodobnega časa. Zlasti na krizo je mogoče gledati kot na pomembno prelomnico v strokovnem dojemanju razvojnih bank, saj so se v kritičnem času v številnih državah izkazale kot pomembna stabilizacijska sila v izrazito nestabilnih tržnih razmerah.

V prihodnosti bodo razvojne banke še naprej igrale vidno vlogo na področjih tržnih vrzeli. Na podlagi pridobljenih izkušenj v zadnji krizi bodo lahko poleg tradicionalnih "strukturnih" vrzeli pristopale tudi k reševanju "cikličnih" vrzeli v primeru nove finančne krize. Kriza je pokazala, da se lahko ob izrazitih kreditnih ciklih odpirajo številnečasne tržne vrzeli, ki opravičujejo državno intervencijo tudi na tržnih segmentih, ki jih v normalnih časih pokrivajo poslovne banke. Zlasti v okviru EU, kjer so stopinje prostosti fiskalne stabilizacije omejene s fiskalnimi pravili na nacionalni ravni in z odsotnostjo centralizirane fiskalne stabilizacijske funkcije, so lahko razvojne banke pomemben element politike makroekonomske stabilizacije. Izmenjavanje razvojne in proticiklične vloge pa je za razvojne banke hkrati izziv tako finančno (z vidika upravljanja presežne likvidnosti in tveganj) kot tudi kadrovske (z vidika ustrezne mešanice znanj).

Poudarjen pomen razvojnega bančništva v prihodnosti bo v znatni meri izhajal tudi iz transformacijskih procesov, ki jih bosta sprožala četrta industrijska revolucija in ukrepanje proti podnebnim spremembam. Ocenjuje se, da bodo ti procesi prek različnih hitrosti razvoja in difuzije novih tehnologij vplivali tako na konkurenčnost podjetij kot tudi držav, hkrati pa bodo imeli občutne posledice na trgu dela ter na potrebe po novih znanjih in veščinah. Glavna težava pričakovane transformacije je, da naj bi se odvijala relativno hitro, zato je mogoče pričakovati odpiranje številnih novih tržnih vrzeli, povezanih s prilagajanjem gospodarstva in družbe, zlasti pa trga dela, novi tehnološki paradigmi. S tega vidika bo temeljni izziv razvojnih bank, kako s svojim aktivnim delovanjem prispevati k uspešni tehnološki transformaciji gospodarstev in družb, v katerih delujejo.

Dodaten izziv razvojnim bankam bi bil lahko v prihodnosti tudi naraščajoč trend protekcionizma in nacionalizma v svetu ter krhanje mednarodne povojne ureditve. Bolj agresivna konkurenca med nacionalnimi razvojnimi bankami in njim sorodnimi izvozno-kreditnimi agencijami v še vedno visoko povezanem, a bolj protekcionističnem svetu, bi lahko pomenila krepitev njihove izvozno-podporne funkcije za izravnavo tržnih pogojev. Tovrstno delovanje pa je tudi predmet pogostih kritik v smeri, da agresivna uporaba državnih razvojnih finančnih institucij prek subvencioniranja izvoza in investicij povzroča distorzije na trgu in zavira razvoj zasebnih finančnih instrumentov (Stephens, 1999). Ta pomislek je zlasti relevanten v primeru velikih razvojnih bank, ki lahko za doseganje strateških nacionalnih interesov vidno vplivajo na tržne razmere, kot kažeta primera Kitajske razvojne banke in novoustanovljene Azijske infrastrukturne in investicijske banke.

LITERATURA

- Ang, J. B. (2008). A survey of recent developments in the literature of finance and growth. *Journal of economic Surveys*, 22(3), 536-576.
- Barth, J. R., Caprio Jr, G., & Levine, R. (2001). Banking systems around the globe: do regulation and ownership affect performance and stability?. In *Prudential supervision: What works and what doesn't* (pp. 31-96). University of Chicago Press.
- Beck, T., & Demirguc-Kunt, A. (2006). Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint. *Journal of Banking & finance*, 30(11), 2931-2943.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., Laeven, L., & Maksimovic, V. (2006). The determinants of financing obstacles. *Journal of International Money and Finance*, 25(6), 932-952.
- Bruck, N. (1998). Role of Development Banks in the Twenty-First Century. *Journal of Emerging Markets*, 3, 39-68.
- Chandrasekhar, C. P. (2016). National development banks in a comparative perspective. *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, 21-30.
- De Aghion, B. A. (1999). Development banking. *Journal of Development Economics*, 58(1), 83-100.
- Dinç, I. S. (2005). Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets. *Journal of financial economics*, 77(2), 453-479.
- Greenbaum, S. I., Thakor, A. V., & Boot, A. (Eds.). (2015). *Contemporary financial intermediation*. Academic press.
- Greenwald, B. C., & Stiglitz, J. E. (1986). Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. *The quarterly journal of economics*, 101(2), 229-264.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- IPCC (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S.

Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Jackowicz, K., Kowalewski, O., & Kozłowski, Ł. (2013). The influence of political factors on commercial banks in Central European countries. *Journal of Financial Stability*, 9(4), 759-777.

Kaya, O., & Schildbach, J. (2014). SME financing in the euro area. New solutions to an old problem. EU Monitor–Global Financial Markets. *Deutsche Bank Research*, 14, 2014.

Keller, M. R., & Block, F. (2012). Explaining the transformation in the US innovation system: the impact of a small government program. *Socio-Economic Review*, 11(4), 629-656.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). Government ownership of banks. *The Journal of Finance*, 57(1), 265-301.

Lee, N., Sameen, H., & Cowling, M. (2015). Access to finance for innovative SMEs since the financial crisis. *Research policy*, 44(2), 370-380.

Levine, R. (1997). Financial development and economic growth: views and agenda. *Journal of economic literature*, 35(2), 688-726.

Luna-Martinez, J., & Vicente, C. L. (2012). *Global survey of development banks. Policy Research Working Paper (No. 5969)*. The World Bank.

Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Hachette UK.

Mazzucato, M., & Penna, C. (2015). *The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES (No. 2015-26)*. SPRU-Science and Technology Policy Research, University of Sussex.

Mazzucato, M., & Penna, C. (2016). Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305-326.

Perez, C. (2003). *Technological revolutions and financial capital*. Edward Elgar Publishing.

Rodríguez, C.M., Arancibia, C.P., Nieder, F., Netto, M., Monge-González, R., Maffioli, A., Lorenzo, J.J.G., Chrisney, M.D. and de Ollouqui, F. (2013). *Public Development Banks: Toward a New Paradigm?* IADB Publications (Books).

Sapienza, P. (2004). The effects of government ownership on bank lending. *Journal of financial economics*, 72(2), 357-384.

Schwab, K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Crown Business.

Smallridge, D., & de Ollouqui, F. (2011). *A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks*. Inter-American Development Bank.

Stephens, M. M. (Ed.). (1999). *The changing role of export credit agencies*. International Monetary Fund.

Stiglitz, J. E. (2000). The contributions of the economics of information to twentieth century economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478.

Wruuck, P., Schildbach, J., AG, D. B., & Hoffmann, R. (2015). *Promoting investment and growth: The role of development banks in Europe*. *EU monitor*. Deutsche Bank Research.

Yeyati, E. L., Micco, A., & Panizza, U. (2004). *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Working Paper (No. 517). Inter-American Development Bank, Research Department.