

Szathmáry Ágnes

Bankrendszer és gazdaságirányítás: Az új gazdasági mechanizmustól a rendszerváltozásig

Banking System and Economy Management: From the New Economic Mechanism to the Fall of Communism

ÖSSZEFOGLALÁS

A rendszerváltozás gazdasági téren szervezeti és intézményrendszeri reformot, tulajdonreformot és külgazdasági nyitást foglalt magában. E reformok egyik elsőként útjára indított eleme az 1980-as évek elejétől érlelődő, majd 1985-től útjára indított bankreform volt. Az egyszintű bankrendszer lebontását követően az 1987 és 1991 közötti évek a bankok önállóvá válásának és az új feladatok begyakorlásának időszaka. A piacgazdasági átmenetet követően a jegybank és a kereskedelmi banki szféra számára is egy hosszú tanulási időszak vette kezdetét. Az új jogszabályi környezet nem jelentette egyidejűleg a szocialista korszak öröksé-

gének eltűnését, legyen szó az államigazgatásról, a különféle gazdasági ágazatokról vagy a bankszektorról.

SUMMARY

In Hungary the Change of Regime entailed several structural, institutional and ownership reforms, and opening to the world economy. One of the very first elements of these economic reforms was the bank reform, the idea of which had been on the table from the early 1980s but the actual project was only launched in 1985. After the one-tier banking system was dismantled, in the period between 1987 and 1991 commercial banks in Hungary became independent and started to perform

SZATHMÁRY ÁGNES, végzett közigazgatási mesterszakos hallgató, Nemzeti Közszerológiai Egyetem (agnes.szathmary@gmail.com).

their functions. In the years of transition the Hungarian Central Bank and the commercial banks had a long way to go before adjustment to western standards. The new legal regulations did not put an end to the socialist heritage – which lingered on in state administration, the various economic sectors or the banking system as well.

A SZOCIALISTA BANK- ÉS GAZDASÁGI RENDSZER

Magyarország a 2. világháborút követően négy évtizedre a Szovjetunió érdekszférájába került, s 1945 végétől megkezdődött a politika és a gazdaság szovjet mintára történő átalakítása. Az addigi kétszintű bankrendszert a kereskedelmi pénzügyintézetek felszámolásával, beolvasztásával egyszintűvé alakították, s 1948-tól egészen 1987-ig egyszintű bankrendszer működött Magyarországon. Hazánkban az egyszintű bankrendszer azon al típusa működött négy évtizeden át, melynek a központi bank nem kizárólagos szereplője, hanem rajta kívül léteztek további állami bankok, takarékszövetkezetek, melyek részben ügyfélkör, részben tevékenységi terület szerint tagozódtak.¹ A rendszer középpontjában a Magyar Nemzeti Bank állt, mely a jegybanki feladatok ellátásán túl e négy évtized során kereskedelmi banki funkciókat is ellátott: közvetlen kapcsolatban állt a gazdálkodó szervezetekkel, bonyolította kifizetéseiket, vezette a számlájukat, a hiteltervek alapján hitelt folyósított részükre.² Az egyszintű bankrendszer kisebb módosításokon átesett ugyan, de alapstruktúráját e négy évtized során megőrizte.

A gazdasági rendszer különösen káros sajtósága volt az a jelenség, melyet Kornai János puha költségvetési korlátként fogalmazott meg: a vállalatokat veszteséges

működés esetén sem fenyegette a csőd veszélye, biztosak lehettek abban, hogy az állam segítségükre siet. A vállalatok veszteségességét az állami finanszírozás különféle eszközeivel (költségvetési támogatás, adókedvezmény, az árak adminisztratív úton történő megállapítása) kezelték, illetve a Nemzeti Bank akkor is teljesítette a hitelkérelmeket, amikor valószínűsíthető volt, hogy a vállalat nem lesz képes azt visszafizetni. Az állami közbeavatkozás elmaradása esetén munkahelyek megszűnése, termelés-visszaesés, az állami bevételek csökkenése, fokozódó elégedetlenség és annak politikai következményei lettek volna várhatóak. A társadalom azonban ragaszkodott a növekvő életszínvonalhoz, a politikai vezetés pedig hatalmához, vagyis e következmények nem voltak elfogadhatóak: az állam mindannyiszor kisegítette a vállalatokat. Ilyen módon nem kellett költséghatékonyságra törekedni a vállalatvezetőségnek, melynek következménye felelőtlen, soha meg nem térülő beruházások sora lett.³ A pazarlás, az alacsony hatásfokú teljesítmény, a rossz minőségű, még a KGST-n belül is eladhatatlan árukészletek, az innováció teljes hiánya volt a kádári gazdaságpolitika kísérőjelensége.⁴

Ez a fajta gazdaságpolitika az ország eladósodásának egyik fő okozója volt: az életszínvonal fenntartását, ártámogatásokat, a kompenzációkat, az adókedvezményeket, a vállalatok veszteséges működését, a nyugati alapanyagok importját finanszírozni kellett valamilyen módon. Az újabb hiteleket egyre inkább a lejáró hitelek finanszírozására, semmint megtérülő fejlesztésekre fordították, miközben a Kádár-rendszer fő legitimáló tényezőjének számító, lassan, de folyamatosan emelkedő életszínvonal biztosítása

tarthatatlanná vált. Az infrastruktúra-fejlesztések is elmaradtak, ami különösen a rendszerváltást követően, a piacgazdasághoz való alkalmazkodás idején mutatta meg hátrányát.⁵

A Szovjetunió és Magyarország közti gazdasági kapcsolatok vázlatos modellje szerint a világgpiacon is jól értékesíthető szovjet nyersanyagokért és energiahordozókért cserébe hazánk iparcikkkel – a világgpiacon nem, vagy sokkal rosszabb feltételekkel értékesíthető „puha” áruval – fizetett. Az 1970-es évekbeli olajárrobbanást követően az energiakereskedelem a KGST-n belül is megrágult, romlottak az import feltételei, valamint egyre fokozódtak a mennyiségi korlátozások, így felértékelődött a Nyugattal való kereskedelem. A nyugati reorientáció ellenében hatott azonban, hogy a cserearányromlás ellenére is megmaradtak a Szovjetunióval való viszonylatban az árelőnyök. A hazai vállalatok egységnyi szovjet nyersanyagszállítmányért cserébe egyre nagyobb exportra kényszerültek, így azonban a Nyugatra szánt árukészletek leapadtak, miközben a hazai ipari termékek előállítása jelentős részben nyugati importból származó alkatrészek felhasználásával történt. Mindez pedig nagyban hozzájárult Magyarországon fokozódó nyugati viszonylatú – konvertibilis devizában fennálló – egyensúlyhiányához.⁶

A korszakban a preferált ágazatok és vállalatok fejlesztése élvezett előnyt a makroszintű követelményekkel szemben. A költségvetés és a jegybank azokkal a vállalatokkal szemben tanúsított restriktív magatartást, amelyknél képződtek egyáltalán jövedelmek és fejlesztési források, míg számos nem hatékony vállalat kapott kedvezményt és hitelt felső szintű egyedi döntések alapján. A bankok a szocializ-

mus évtizedei során nem üzleti elképzeléseket, hanem vállalati tervszámokat finanszíroztak, s a kihelyezési kockázat inkább csak elviekben létezett. A gazdasági vagy jogi felelősség viselése egy-egy rosszul sikerült művelet kapcsán fel sem merült, a piacgazdaságra jellemző gazdasági csődeljárás nem létezett, a vállalatok a folyamatos veszteségek esetén is tovább működtek. A tervgazdálkodás idején a belföldi banktevékenység szakmai színvonalára visszaesett – még ha egy-egy szűkebb szakterületen a külföldi bankkapcsolatok meg is követelték a korábbi szakmai színvonal fenntartását.⁷

A gazdaságirányítási rendszer 1968-as reformja nem hozott változást a Nemzeti Bank feladatkörére vagy a bankrendszer működésére tekintetben: a gazdaságirányítás egyéb, sokrétű módosulása mellett a bankszektor működésének változatlan-sága egyfajta biztos pontként szolgált.⁸ A reform 1972-től bekövetkező lefékezése következtében a bankrendszer átalakítására irányuló gyakorlati törekvések még inkább háttérbe szorultak. Azonban számos, a pénzügyi struktúra fejlesztésének elméleti kérdéseit elemző írás született,⁹ melyek hozzájárultak az 1980-as években kibontakozó bankreform meg-
alapozásához.¹⁰

Az egyszintű bankrendszer keretei között a Magyar Nemzeti Bank hitelmonopóliuma révén az államot és a vállalati szférát egyaránt finanszírozta. Az 1970-es évek végétől a Nemzeti Banknál is megjelentek az említett adminisztratív eszközök: a hitelek elbírálása során törekedtek a vállalati hitelkeretek visszafogására, illetve egyre magasabb kamatokkal sújtották a vállalatok hitelezését.

Az egyszintű bankrendszer kereteit már az 1970-es évek elejétől kezdte feszegetni

több nyugati pénzintézet (New York-i First National City Bank, Banco di Sicilia) budapesti képviselőlet-nyitási szándéka. E terveket a Nemzeti Bank támogatta az üzleti kapcsolatok bővítése érdekében, az MSZMP azonban több mint egyévi várakozás után adta csak meg az engedélyeket. Ugyancsak az egyszintű bankrendszer kereteit feszegették az 1976–1977 során folyó tárgyalások, melyek egy közös tulajdonú finanszírozási intézet – magyar állami és az amerikai MERBAN bank részvételével történő – létrehozását célozták. A pénzintézetnek a külkereskedelmi és a fizetési mérleg hiányának olcsóbb finanszírozásában lett volna szerepe, de megállapodás végül nem jött létre. 1979 novemberében Magyarországon kezdte meg működését a szocialista tömb első offshore bankja,¹¹ a Közép-európai Nemzetközi Bank Rt. (CIB), mely az MNB, valamint európai és japán bankok részvételével alakult.¹²

Az állami pénzügyekről hozott 1979. évi II. törvény pedig lehetővé tette, hogy Magyarországon külföldi részvétellel – de nem kizárólagos külföldi tulajdonlással! – is lehessen bankot vagy pénzintézetet alapítani, illetve ilyen bankok vagy pénzintézetek képviselőletet létesíthessenek.¹³

A KÉTSZINTŰ BANKRENDSZER FELÉ

A kétszintű bankrendszer kialakításának első lépései az 1980-as évek elejére nyúlnak vissza: 1982–1983 során három szervezet (Gazdaságirányítási Egyeztető Bizottság, pénzügyminisztériumi munkacsoport, MSZMP Gazdaságpolitikai Osztálya Konzultatív Testülete) is létrejött, mely a bankrendszer továbbfejlesztésének alternatíváival foglalkozott. Nagyobb lökést a bankrendszer átalakításának azonban a központosított tő-

keallokációs rendszer kifulladására adott. Az 1980-as évek elejének adminisztratív eszközökkel megvalósított restriktív gazdaságpolitikája csak a teljesítmény-viszatarásra, illetve a tartalékok eltitkolására ösztönözte a vállalatokat, miközben a központi tőkeallokáció csatornáit nem tudták a hatékonyan működő vállalatok tőkeigényét kielégíteni. Az anomáliák kezelése érdekében megkezdődött a tőkeallokációs rendszer liberalizálása. Így egyfelől jogszabályi változásokkal ösztönözték a közvetlen, vállalatok közötti tőkemozgásokat, másfelől kisbankok alapításával törekedtek a pénzintézeti rendszer decentralizációjára, végül pedig 1985 és 1987 között sor került a kétszintű bankrendszer kialakítására. A központi pártirányítás 1989 tavaszáig még érvényesült a bankok felett,¹⁴ de az MSZMP maga is támogatta a monetáris politika fő célkitűzéseit, a forint értékállóságának megőrzését, a pénzügyi egyensúly javítását, illetve a pénzügyi intézményrendszer további strukturális formálódását.¹⁵

A bankrendszer átalakításának fő célja a tőkeáramlás elősegítése, a jövedelmezőséget és megtérülést előtérbe helyező üzleti hitelezés megvalósítása és elterjedése, a monetáris politika és a Nemzeti Bank gazdasági folyamatokra való ráhatásának érvényre juttatása volt. A pénzügyi intézményrendszer átalakítása során törekvés volt, hogy az állami beruházások során szintén érvényesíthetők legyenek a jövedelmezőségi követelmények, illetve a lakosság megtakarítási-befektetési lehetőségének és hajlandóságának növelése. Így e területeken is egymással versenyző, jövedelemérdekelte intézményekre volt szükség. A pénzügyi reformok eredményeként a pénz szabályozó szerepének növekedését remélték.

A jegybanki és az üzleti banki funkciók elválasztásától a szakemberek azt várták, hogy a Nemzeti Bank képes lesz a legfontosabb makroszintű célok – a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a fizetésimérleg-egyensúly és a forint viszonylagos stabilitásának biztosítása – hatékony támogatására. Az üzleti bankokkal szembeni elvárás pedig az volt, hogy hitelkihelyezéseiket saját és a jegybanktól származó refinanszírozási forrásaikhoz igazítsák, olyan kamatpolitikát valósítsanak meg, ami megfelel a piaci viszonyoknak, verseny bontakozzon ki közöttük.

Kétéves konszenzuskeresés eredményeként az MSZMP Központi Bizottsága 1984. decemberi határozatával döntött a jegybanki és kereskedelmi banki funkciók intézményes elválasztásáról, mondta ki nyíltan a kétszintű bankrendszer kialakításának szükségességét. A döntését követően két vonalon indult el a reform 1985 és 1987 között.¹⁶

Egyfelől tovább folytatódott a központosított tőkeallokációs rendszer decentralizációja a Nemzeti Bank hitelezési monopóliumának oldásával, illetve a pénzügyi közvetítő intézmények számának növelésével. Pénzügyi alapokat hoztak létre, leánybankok és szakosított pénzintézetek alakultak, szervezeti egységek váltak ki meglévő intézményekből, és önállósodtak. Az MNB szervezetét közvetlenül érintő változásként 1984 őszén a bank vezetése megkezdte az átállás keretében tervezett három leánybank (Budapesti Hitelbank, Innofinance Általános Pénzintézet és Általános Vállalkozási Bank) létrehozásának előkészítését.

Másfelől megkezdődött a Magyar Nemzeti Bank szervezeti és funkcionális szétválasztása, valamint a jegybanki szabályozás piackonform módszereinek ki-

alakítása. 1985. január 1-jétől megkezdte működését a jegybank két hiteltagozata, melyek keretén belül lehetővé tették a gazdálkodó szervezetek számára a szabad „bankválasztás” lehetőségét. Az egyik hiteltagozat az ipart, építőipart, közlekedést, hírközlést és ezek belkereskedelmi vállalatait fogta össze, a másik pedig a mezőgazdaságot, élelmiszeripart, illetve ezek belkereskedelmi vállalatait foglalta magában. E hiteltagozatokból jött létre a két legnagyobb kereskedelmi bank (a Magyar Hitelbank és az Országos Kereskedelmi és Hitelbank) 1987-ben. A jegybank elkezdte a pénzintézetek új típusú irányításának kidolgozását, mely szerint egyre nagyobb jelentőségre tett szert a tartalékráta meghatározása, a refinanszírozási hitelkeretek rögzítése és a kamatpolitika.

A kétéves előkészítő munka eredményeként 1987. január 1-je óta ismét kétszintű a bankrendszer Magyarországon.¹⁷ A kétszintű bankrendszer szervezeti keretei 1987 elején a következőképpen alakultak: a Magyar Nemzeti Bank, az állam központi bankja és egyben jegybank állt a rendszer középpontjában. Öt részvénytársasági formában megalakuló nagybank (Magyar Hitelbank, Országos Kereskedelmi és Hitelbank, Budapest Hitel- és Fejlesztési Bank, Magyar Külkereskedelmi Bank, Általános Értékforgalmi Bank) rendelkezett általános kereskedelmi banki felhatalmazással. Tíz szakosított pénzintézet működött, s közülük 1988 óta több is kereskedelmi banki jogot szerzett (kis-, illetve középbankok).¹⁸ Ezenkívül a bankrendszerhez tartozott az 1989-től teljes körű kereskedelmi banki tevékenység végzésére jogosult Országos Takarékpénztár, valamint a takarékszövetkezetek.¹⁹ A kétszintű

bankrendszer létrejöttkor több külföldi érdekeltségű bank is működött már az országban: a Közép-európai Nemzetközi Bank (CIB) (1979), a CIB leánybankja, a Közép-európai Hitelbank (1988), a Citibank Budapest (1986) és az Unicbank (1987). A pénzügyi intézményrendszerhez tartozott továbbá az állami fejlesztési politika finanszírozási feladatainak megvalósítására létrehozott Állami Fejlesztési Intézet, több biztosítótársaság és az 1987-ben megalakuló Állami Bankfelügyelet.²⁰

A kereskedelmi bankok létrejötte után azonban még hosszú út vezetett a piacgazdaságra jellemző pénzügyi intézményrendszer és szabályozás teljes kibontakozásáig. Szükség volt a kormányzattól, a költségvetési politikától valóban független jegybank létrehozására, további magánbankok alakulására, bankprivatizációra, a pénzintézeti felügyelet kiépülésére.

TERVGAZDASÁGBÓL A PIACGAZDASÁG FELÉ,
AZ ÁTMENET IDŐSZAKÁNAK BANKRENDSZERE
(1987–1991)

A politikai rendszerváltás folyamata 1988 elejétől gyorsult fel, és az 1990. márciusi országgyűlési választásokkal ért véget a hároméves átmeneti időszak. A nagy hatású politikai események mellett a gazdaságot érintő változások kevesebb figyelmet kaptak, pedig e téren is jelentős változások bontakoztak ki, hiszen a legsürgetőbb feladatok egyike a működőképés pénzügyi rendszer kiépítése volt, s már a rendszerváltás időszakában megfogalmazódott az Európai Közösséghez való csatlakozás gondolata.

Az Országgyűlés 1988–1989-es törvényhozási tevékenysége nyomán egy sor olyan

jogszabályt hozott, melyek megléte elengedhetetlen feltétele volt a piacgazdaság kibontakozásának, a tulajdonreformnak, a privatizációnak, a hazai és külföldi magántőke garanciákkal is megerősített, fokozott szerepvállalásának, a vegyes vállalatok alapításának, illetve az értékpapírok szabad forgalmának. 1987 és 1989 között háttérbe szorultak a restriktív fiskális, adminisztratív elemei, a „kézi vezérlés”, vagyis a kormányzatnak a vállalatok napi termelési és értékesítési döntéseibe való beleszólása. Összességében elmondható, hogy a piaci intézmények kiépülése felgyorsult, s megkezdődött a dereguláció és a liberalizáció (a külkereskedelemben, a vállalat alapítás, a piacra való belépés, a termelési tényezők ármeghatározása terén egyaránt).²¹

A bankrendszer főbb jellemzői 1987 és 1991 között a következőképpen alakultak:

A bankrendszer tagjainak száma a kétszintű bankrendszer működésének megkezdésekor viszonylag alacsony volt, s a piac döntő hányadát a Nemzeti Bankból kivált nagybankok birtokolták. 1991-ig a kereskedelmi bankok száma megkétszereződött, a piaci koncentráció pedig jelentősen csökkent. Az átmenet időszakának legszembeűnőbb jellemzője a középbankok számának és bankrendszeren belüli részarányának gyors növekedése, ami a banki struktúra egészségesebbé, kiegyenlítettebbé válását jelentette.

A bankrendszer átalakulásakor a tulajdonosi szerkezet tekintetében az állami tulajdon dominált. A kereskedelmi bankok tőkéje az állam által nyújtott közvetlen tőkejuttatásból és az állami tulajdonban levő nagyvállalatok tulajdoni hányadából tevődött össze. Az 1980-as évek első felében megalakuló szakosított pénz-

Tudományos szemle

1. táblázat: A kereskedelmi bankok és speciális pénzügyi intézmények száma (1987–1991)

	1987	1988	1989	1990	1991
Kereskedelmi bankok	15	16	16	23	32
Nagybank	5	5	5	4	4
Középbank	9	10	9	17	26
Lakossági bank	1	1	2	2	2
Szakosított pénzügyintézet	6	8	8	8	5
Pénzügyintézetek összesen	21	24	24	31	37
Ebből: vegyes és külföldi	3	3	8	9	15

Forrás: Nyers Rezső – Lutz Gabriella: A bankrendszer főbb jellemzői az 1987–1991. évi mérlegbeszámolók alapján. Bankszemle, 1992/8., 11. o.

2. táblázat: A mérlegfőösszeg megoszlása bankcsoportonként, % (1987–1991)

	1987	1988	1989	1990	1991
Kereskedelmi bankok	98,44	97,47	97,11	97,92	99,25
Nagybank	58,17	53,26	52,03	48,21	42,36
Középbank	4,68	6,10	7,24	13,74	22,12
Lakossági bank	35,59	38,11	37,84	35,97	34,77
Szakosított pénzügyintézet	1,56	2,53	2,89	2,08	0,75
Pénzügyintézetek összesen	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Forrás: Nyers–Lutz, i. m. 12. o.

intézetek – az utóbbi kisbankok – állami decentralizált pénzalapok bázisán jöttek létre. Az átalakuláskor létezett már néhány korlátozott tevékenységi körű pénzügyintézet, melyeknek külföldi tulajdonosaik is voltak a jegybanki társtulajdonlás mellett. Az 1990-től kezdődő privatizáció eredményeként néhány év alatt drasztikusan átváltozott bankrendszerünk tulajdonosi struktúrája: a vegyes vagy külföldi tulajdonban levő pénzügyintézetek száma ötszörösére növekedett.²²

A piacgazdasági működés kibontakozásának egyik nehézsége a nagybankok tulajdonosi szerkezetéből adódott. A bankok részvénytulajdonosa az állam, illetve

állami vállalatok és szövetkezetek voltak, a tulajdonosok pedig egyben a bankok ügyfélkörét is képezték. Ilyen körülmények között nem lehetett szigorú hitelbírálatra számítani, vagyis az első években nem történt érdemleges változás a vállalatok hitellel való ellátásában. Az állami ráhatás több szempontból is érvényesült. Nemcsak abban, hogy az államot mint részvényest a Pénzügyminisztérium és a Pénzügyintézeti Központ képviselte, de abban is, hogy a Pénzügyminisztérium volt a kereskedelmi bankok adózását és jövedelemszabályozását befolyásoló szerv, egyúttal a minisztérium látta el a bankszféra felügyeletét is.²³

A piaci verseny sem jelent meg automatikusan a bankszférában a bankrendszer átalakulása után. A jogi szabályozás szerint az öt kereskedelmi bank országos hatáskörrel jött létre, valamennyi kereskedelmi banki tevékenység végzésére jogosultsággal rendelkeztek. Elvileg versenyben álltak egymással, a gyakorlat azonban mást mutatott. A nagybankok létrehozásakor központilag osztották szét részükre az MNB hitel-főigazgatóságainak ügyfélkörét.²⁴ Ezt 1987. július 1-jétől szabadon alakíthatták, ugyanis megteremtődött a – szocializmus idején nem létező – szabad bankválasztás lehetősége. Azonban az első években mégsem volt túl nagy változás a kereskedelmi bankok ügyfélkörében. Három nagybank (Magyar Hitelbank, Országos Kereskedelmi és Hitelbank, Budapest Hitel- és Fejlesztési Bank) felosztotta elődei vidéki hálózatát, ami azt jelentette, hogy a legtöbb vidéki városban csupán egyetlen banknak volt fiókhálózat, vagyis vidéken még korlátozottabb volt a bankok versenye. A bankok piaca a vizsgált időszakban erősen szegmentált maradt, ez pedig a versenyre és a tőkeáramlásra negatívan hatott. A nagyvállalatok üzleti partnere szinte kizárólag a négy legnagyobb kereskedelmi bank volt, és az ágazati felosztás tovább darabolta a piacot.²⁵ A kis- és középbankok alacsony tőkeerejükől kifolyólag csak a kisebb vállalatok partnerei lehettek. A kis magánvállalkozások és a lakosság további szektort képezett, ők elsősorban a nagy fiókhálózatú takarékpénztárak és szövetkezetek ügyfelei voltak.²⁶

Ezen túl problémás volt a bankok forrás- és tőkeellátottsága, különösen a tőkeellátási problémák jelentkeztek rövid időn belül. A kereskedelmi bankok és ügyfeleik, a vállalatok is tőkeszegények

voltak: vagyis tőkeszegény bankok – melyek pénzeszközeinek nagy részét ráadásul a jegybanki refinanszírozás adta – hiteleztek tőkeszegény vállalatoknak. Tették ezt megfelelő jogi szabályozás híján a kockázatos kihelyezések fedezetéül szolgáló tartalékok hiányában és a prudenciális elvek figyelmen kívül hagyásával. Így aztán a három legnagyobb kereskedelmi bank már 1989-re – a rendszerváltással járó transformációs válságot megelőzően – igen nagy veszteséget halmozott fel.²⁷

Az 1987 és 1991 közötti időszak összességében az új feladatok „begyakorlásának” és a bankok önállóvá válásának időszaka volt. Erőteljes extenzív, mennyiségi jellegű növekedés jellemezte a bankrendszert szinte minden szempontból (banki szféra intézményeinek létszáma és nyeresége, a szolgáltatások bővülése). 1987-ben több versenykorlátozó tényező (a vállalati és lakossági banktevékenység elválasztása, bankválasztási és számlavezetési korlátozások, normatív refinanszírozás, erőteljes ágazati specializáció a vállalati tevékenységet folytató bankok körében) is fennállt, ezek azonban a vizsgált időszak végére jórészt megszűntek.²⁸

A piaci reformok gyors ütemben növelték a bankrendszer szolgáltatásai iránti keresletet. A társasági törvény hatálybalépését követően 1989 és 1991 között közel ötszörösére növekedett a gazdálkodó szervezetek száma. Ebből kifolyólag a számlaforgalom közel két és félszeresére emelkedett, a számlatulajdonosok száma pedig meghaladta a félmilliót.

Elsőként a vállalatok finanszírozása került át a Magyar Nemzeti Banktól az üzleti szférához 1987-től. Majd 1989-ben tovább folytatódott a decentralizáció: megszűnt a lakossági bankműveleteknek az Országos Takarékpénztár és a taka-

rékszövetkezetek által birtokolt monopóliuma. Egyfelől a többi kereskedelmi bank is jogosultságot szerzett a lakossági bankműveletekre, másfelől maga az OTP is kereskedelmi bankká alakult.

A devizaügyletek decentralizálása több lépcsőben történt meg. 1989-ben előbb az arra felkészült bankok számára lehetővé vált a devizabetétek gyűjtése, illetve devizahitel nyújtása, majd 1990-ben nyolc bank kapott engedélyt a külkereskedelmi műveletekkel összefüggő kifizetések lebonyolítására. 1991 végén pedig már 19 bank rendelkezett e jogosultsággal. A korlátozott bankközi devizapiac időszakában a kereskedelmi bankok a Nemzeti Banktól vették a devizát, és neki adták el ügyfeleik külfölddel kapcsolatos fizetései teljesítéséhez. A külföldi hitel felvételi tevékenység az adósságszolgálat terhe miatt maradt centralizált: a kereskedelmi bankok kivételesen, egyedi engedélyek alapján vehettek fel – elsősorban áruforgalmi – hiteleket.²⁹

A kétszintű bankrendszer formai keretei fokozatos kiépültek tehát, a háttérben azonban számos feszültség húzódott meg. Az államháztartást illetően 1991-ig nem alakult ki a „kemény” költségvetési korlát, a jegybank és a kereskedelmi bankok pedig több nehézséggel álltak szemben. A Nemzeti Bank 1987 után is a kormány felügyelete alatt maradt, a monetáris politika formálisan is alárendelt volt a kormány gazdaságpolitikájának. Ez pedig megnehezítette a bankszektor hatékony működését. Az államháztartás tetemes finanszírozási szükségletét mutatja, hogy 1987 és 1989 között a jegybanki pénzeszközök háromnegyedét az államháztartás finanszírozása emésztette fel, elvonva a hitelforrásokat a kereskedelmi bankoktól és pénzügyintézetektől. Ezért fontos követel-

mény volt a leendő jegybanktörvénnyel szemben, hogy az államháztartás finanszírozásának határt szabjon. Az 1991-es jegybanktörvény megalkotásáig terjedő időszakban a Nemzeti Bank a forint értéke védelmének feladatát csak úgy tudta volna ellátni, ha nem vállal felelősséget a tervben szereplő gazdasági folyamatok finanszírozásáért, illetve inkább tudott volna az ország fizetőképessége felett örködni a devizagazdálkodás monopóliumának leépítésével.

A likviditási nehézségekkel küzdő kereskedelmi bankokat és pénzügyintézeteket nem fenyegette a csődvészély, mert ez a szocialista örökség a bankok és vállalatok nagyarányú csődhullámát eredményezte volna, ami az államhatalomnak sem állt érdekében. Így viszont nem kellett, hogy tekintettel legyenek a likviditási szempontokra, és nem volt szükségük arra, hogy betétbiztosítási rendszerrel drágítsák – és tegyék biztonságosabbá – forrásaikat. Mindez azonban azt is jelentette a kereskedelmi bankok és pénzügyintézetek számára, hogy rossz adósaikat továbbra is finanszírozniuk kellett, ez pedig megkötötte aktívaik szerkezetét. A kereskedelmi bankok tehát egyfelől élvezhették nagyvállalati-nagyszövetkezeti részvénytulajdonosaik politikai-gazdasági erejének előnyeit, másfelől azonban az adóminősítések során indokoltnál jobb kategóriába voltak kénytelenek sorolni őket. A piaci részesedésük növelésére törekvő pénzügyintézetek jelentős hányada a forrásaikat meghaladó hitelkihelyezéseket hajtott végre, s túl nagy kockázatot vállalt. Ez a fajta pénzügyintézeti magatartás a befagyott követelések összegének drasztikus növekedését és az ún. vállalati sorban állások tömegessé válását eredményezte. A befagyott követelések viszont

csökkentették jövedelmezőségüket és jövőbeni hitelkihelyezéseik lehetőségét is.

A vállalatok is sajátos kettős szorításban voltak az időszakban: érdekükben állt, hogy hitelképességüktől függetlenül is hitelhez jussanak, azonban maguk is kiszolgáltatottak voltak a – miattuk is – szűkös pénz- és hitelpiaci forrásoknak, az állandósuló hiteltülkereslet miatt felfelé kúszó hitelkamatlábaknak és a pénzhiány miatt fizetéképtelen partnervállalataiknak.

Ezen terhes örökség feloldására tett kísérletet az Antall-kormány. 1991 a jogszabályalkotás éve volt: az Országgyűlés ekkor fogadta el a pénzügyi törvényt, a jegybankról szóló törvényt, a számviteli törvényt és a befektetési alapokról szóló törvényt, a csődtörvényt, melyek korszerű, a nemzetközi normákat meghonosító jogi keretet jelentettek. Az 1991. évi LX. törvény megalkotásakor a cél egy olyan jegybanktörvény megalkotása volt, amely a verseny és a biztonság szempontjait egyaránt szem előtt tartva gyakorol befolyást a bankrendszer struktúrájának és működésének további alakulására. Egyik szempont sem tudott ugyanis maradéktalanul érvényesülni az 1987 és 1991 közötti időszakban. A bankok közötti versenyt az ügyfélkör és a banki üzletágak koncentrációjából és monopolhelyzetéből eredő esélykülönbségek korlátozták. A bankbiztonság pedig sem a szabályozási (bankfelügyeleti), sem intézményi (betétbiztosítási) oldalról nem volt megfelelően kialakítva.³⁰

Másfelől azonban 1991-re zsákutcába jutott a bankrendszer reformja. Az új jogszabályi környezet még inkább felszínre hozta a problémákat. A kétszintű bankrendszer kialakítását követően ugyan látványos volt a bankszektor fejlődése – a magas infláció melletti „látszólagos” extraprofitok mellett évekig nem érződtek

a veszteségek –, azonban az átalakításkor az üzleti bankok tőkeereje nem volt összehangban a Nemzeti Banktól megörökölt hitelállomány kockázatával.

Az újonnan létrehozott kereskedelmi bankok az MNB-től olyan hitelportfóliót örököltek, melyben igen nagy arányt képeztek a válságos helyzetbe került állami nagyvállalatok részére nyújtott kétes és rossz hitelek. A kereskedelmi bankok egyrészt elegendő tartalék hiányában nem is írhatták volna le a fizetéképtelen vállalatoknál befagyott hiteleiket. Másfelől erre a lépésre saját érdekükben sem került sor, mivel a lejárt hitelek hosszabbításával vagy új hitelek nyújtásával ugyanolyan kamatjövedelemre tehetek szert, mint fizetőképes ügyfeleiktől. A jogi szabályozás ekkor még lehetővé tette ugyanis, hogy bukott hitelek is a bank eszközállományát gyarapítsák, miközben a források oldalán nem különültek el a hitelezési veszteség fedezetül szolgáló tartalékok. Így e bankok éveken át komoly nyereségeket mutattak ki mérlegeikben, tetemes mennyiségű adót fizettek be a költségvetésbe, osztalékot fizettek tulajdonosaiknak – a legnagyobb tulajdonosnak, az államnak is –, míg valójában tőkeerejük csak papíron volt számottevő a rendkívül magas kockázattal terhelt kihelyezési struktúráik miatt.³¹

A hiteleket nem szigorú számviteli szabályok betartásával kezelték, nem minősítették megfelelően, és nem képeztek tartalékot kockázatos kihelyezéseik fedezetére. Az örökölt hitelállomány ilyen módon tovább duzzadt a múlt nélküli vállalkozások behajthatatlan adósságaival. A lappangó veszteségeket a megváltozott jogszabályi környezet (pénzügyi, számviteli, csődtörvény) hozta felszínre. Ekkor derült ki, hogy az igen jövedelmezőnek

vélt magyar bankrendszer valójában tökehiányos, és a csődhelyzet közelében áll. A banki és vállalati szféra válsága a tranzsformációs krízissel párosulva vezetett aztán az 1990-es évek első felében előbb az állami konszolidációs lépésekhez, utóbb pedig a magyarányú privatizációhoz.³²

JEGYZETEK

¹ Az egyszintű bankrendszer másik lehetséges altípusa a monobankrendszer, melyben egyetlen bank létezik, s lát el minden banki funkciót. Ilyen monobankrendszer működött például Albániában, Kubában, Mongóliában. Losonczy Csaba – Magyar Gábor: *Pénzügyek a gazdaságban*. Juvant Kiadó, Budapest, 1993, 213–215. o.

² Várhegyi Éva: *Bankvezetők kiválasztása a nyolcvanas-kilencvenes években Magyarországon*. Szociológiai Szemle, 1996/3–4. www.szociologia.hu/dynamic/960304varhegyi.htm

³ Szemléletes példa erre az 1980-as évekbeli algériai, líbiai és iraki építőipari beruházások. Lásd Mong Attila: *Kádár hitele. A magyar államadósság története 1956–1990*. Libri, Budapest, 2012, 261–264. o.

⁴ Kornai János: *Pénzügyi fejelem és puha költségvetési korlát*. Közgazdasági Szemle, 1997/11., 941–942. o.; Kornai János: *Mit mond A hiány és A szocialista rendszer a mai magyar olvasónak?* Közgazdasági Szemle, 2012/4., 438. o.

⁵ Az ország Kádár-rendszer idején történő eladósodásáról bővebben lásd Földes György: *Az eladósodás politikatörténete 1957–1986*. Maecenas Könyvkiadó, Budapest, 1995.; Mong, i. m.

⁶ Az 1980-as években előbb megszűntek tehát azok a feltételek, melyek működőképessé tették a KGST importhelyettesítési stratégiáját, majd a rendszerváltozást követően a katonai-politikai szembenállás megszűnése, a Szovjetunió és a KGST felbomlása lehetetlenné tette az addigi gazdasági-kereskedelmi orientáció fenntartását. Az autarkia helyébe a rendszerváltás utáni gyors privatizáció és liberalizálás, valamint a nemzetközi tőke megjelenése nyomán a világgazdasági nyitás, külgazdasági reorientáció lépett. Köves András: *A KGST-kereskedelemtől az EU-csatlakozásig*. Közgazdasági Szemle, 2003/7–8., 637–641. o.

⁷ Huszti Ernő: *A monetáris gyakorlat néhány vonása hazánkban (1968–1985)*. Bankszemle, 1986/6.,

27. o.; Bod Péter Ákos: *A piacgazdaság pénzügyi intézményrendszerének kifejlődése. A Magyar Nemzeti Bank helye és feladatai a magyar átmenetben*. In: *Rendszerváltás és stabilizáció. A piacgazdasági átmenet első éve*. Összeáll.: Mellár Tamás. Az átmenet trendjei 1. Magyar Trendkutató Központ, Budapest, 1995, 13–14. o.

⁸ Annyi változás azért történt, hogy az előző évtizedek gyakorlatához képest nagyobb teret engedtek a hitelezésnek a beruházások finanszírozásában; a külkereskedelemben pedig a korábban alkalmazott árkiegyenlítősi és lefölözési mechanizmust az egységes transzferábilis rubel és amerikai dollár árszorzókkal váltották fel, melyet távolilag egy korszerűbb árfolyamrendszer alapjának szántak.

⁹ Például Hagelmayer István, Szajáni Béla, Huszti Ernő tollából.

¹⁰ Botos János: *A Magyar Nemzeti Bank története III. A jegybank útja rendszerváltozástól rendszerváltozásig, 1948–1989*. Tarsoly Kiadó, Budapest, 2004, 354–355., 365–368. o.

¹¹ Az offshore banki státusz azt jelentette, hogy a CIB Bank mentes volt a központi banki irányítás és a valuta-deviza szabályozás alól. Üzleti tevékenységét konvertibilis valutákban folytathatta.

¹² Botos, i. m. 354–365. o.

¹³ 1979. évi II. törvény 33. § (2) bek.

¹⁴ A helyi és területi pártszervek pedig 1989 őszéig vettek részt az újonnan megalakult kereskedelmi bankok irányításában, ellenőrzésében.

¹⁵ Az MSZMP Gazdasági és Szociálpolitikai Bizottságának 1989. február 16-i állásfoglalása alapján kezdődött meg a jegybank feletti pártirányítás lebontása, azonban az elképzelések végrehajtására már nem került sor ebben a formában, mivel a politikai-gazdasági rendszerváltás folyamata felgyorsult, s ez lehetőséget adott az MNB teljes körű, valódi önállóságának helyreállítására. Botos János: *Pártpolitikai döntések a magyar bankrendszer működéséről, a pártpolitika és a jegybanki tevékenység kapcsolata 1948–1989*. In: *Válságos idők tegnap és ma. Pénz, gazdaság és politika a 19–21. században*. Szerk.: Rab Virág, Pro Pannonia, Budapest, 2009, 90. o.

¹⁶ Dr. Bódy László: *Az új bankrendszer működése és fejlődése*. Pénzügyi Szemle, 1988/1., 27–28. o.; Cseresznyák István – Kismarty Lorándné – Járai Zsigmond: *Bankrendszerünk változásai, a kétszintű bankrendszer kialakítása*. Saldo, Budapest, 1987. 30. o.; Huszti Ernő: *A szocialista bankrendszerek*

- és -szervezetek fejlődésének főbb vonásai. Gazdaság, a Magyar Közgazdasági Társaság gazdaságpolitikai folyóirata, 1980/2., 57–59. o.
- ¹⁷ Az átállás a szocialista tömb országai közül elsőként hazánkban zajlott le. A kétszintű bankrendszer létrejött a régióban: 1989: Bulgária, Lengyelország; 1990: Csehszlovákia, Románia. Novák Tamás – Túry Gábor: *A külföldi tőke szerepe*. In: Rendszerváltás a gazdaságban, rendszerváltás Magyarországon. Szerk.: Glatz Ferenc, Műhelytanulmányok, MTA Társadalomkutató Központ – MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2006, 74. o.
- ¹⁸ A kereskedelmi bankká váló, korábbi szakosított pénzintézeteket illeték középbank megnevezéssel. A szakosított pénzintézeteket pedig kisbanknak is kezdték nevezni. E kisbankok jellemzője, hogy a gazdálkodó szervezetekkel széles körű betéti és hitelkapcsolatokat építhettek ki, részt vehettek vállalkozásokban, folytathattak értékpapír-műveleteket, azonban nem vezethették ügyfeleik folyószámláit. 1987 decemberéig át kellett alakulniuk részvénytársasággá.
- ¹⁹ A takarékszövetkezetek 1989-ben alapították meg a középbankokhoz sorolható, teljes kereskedelmi banki jogosítvánnyal felruházott közös bankot, a Magyar Takarékszövetkezeti Bankot.
- ²⁰ Botos, i. m. 384–399. o.; Ligeti Sándor: *A bankrendszer átszervezése*. Külgazdaság, 1987/1., 17–19. o.; Ligeti Sándor: *Bankrendszerek és bankműveletek*. Pénzügytan I./2. Aula, Budapest, 1990, 15–20. o.; Cseresznyák–Kismarty–Járai, i. m. 32–33. o.
- ²¹ A többi közép-európai szocialista országban hasonló változások kezdtek kibontakozni: Lengyelország és Magyarország haladt az élen, míg a Német Demokratikus Köztársaságban, Csehszlovákiában, Romániában és Bulgáriában 1989 végétől kezdődött az átalakulás. Antal László és munkacsoportja: *Gazdaságpolitika, gazdasági folyamatok (1987–1989)*. Külgazdaság, 1990/5., 17–19. o.
- ²² Szelényi Endre – Ursprung János: *A kétszintű bankrendszer tíz éve Magyarországon (1987–1996)*. MNB, Budapest, 1998, 7–9. o.
- ²³ Nagy Zoltán: *A kétszintű bankrendszer kialakításának első lépései Magyarországon (1987–1989)*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, II. kötet, szerk. dr. Szabadfalvi József, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2003, 438. o.; Várhegyi Éva: *„Felvilágosult” reformért kiált a bankrendszer*. Gazdaság, a Magyar Közgazdasági Társaság gazdaságpolitikai folyóirata, 1992/1., 66–70. o.
- ²⁴ A Magyar Hitelbank főleg a nehézipari, a Kereskedelmi és Hitelbank a mezőgazdasági, élelmiszeripari, kereskedelmi és idegenforgalmi vállalatokat kapta meg. Huszti Ernő: *A hazai kétszintű bankrendszer kialakítása: A gondolattól a megvalósításig II.* CEO magazin, 2001/3., 26. o.
- ²⁵ Míg Magyarországon az MNB kereskedelmi banki funkcióit három nagy kereskedelmi bank vette át szektorális felosztás szerint, addig a térség országai közül Lengyelországban regionális alapon történt meg a funkciók szétosztása, s kilenc állami kereskedelmi bankot hoztak létre, Csehszlovákiában pedig három nagy univerzális állami bank jött létre (az egyik a cseh, a másik a szlovák vállalati ügyfeleket kapta meg, a harmadik pedig beruházási bankként működött). John. P. Bonin: *Átalakulóban a bankszféra: a magyar, a lengyel és a cseh bankprivatizáció*. Külgazdaság, 1996/7–8., 11–12. o.
- ²⁶ Várhegyi: „Felvilágosult” reformért..., i. m. 70. o.
- ²⁷ Lásd bővebben Várhegyi Éva: *Bankok versenyben. A magyar bankpiac állapota, fejlődése és jövője*. Pénzügykutató Rt., Budapest, 1995, 24–25. o.
- ²⁸ Glatz Ferenc Henrik: *A bank- és tőkepiac szabályozásának fejlődése*. In: A rendszerváltás gazdasági joga. Szerk.: Sárközy Tamás, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2005, 80. o.
- ²⁹ Tarafás Imre: *Bankrendszer és monetáris politika Magyarországon 1987–2000*. Aula Kiadó, Budapest, 2002, 19–20. o.; *Magyarország bel- és külgazdasági helyzete 1989-ben*. Bankszemle, 1990/7–8., 49. o.
- ³⁰ Várhegyi Éva: *A bankreform néhány megoldatlan kérdése*. Bankszemle, 1990/4., 14–17. o.; Szelényi–Ursprung, i. m. 9. o.; Botos, i. m. 667. o.
- ³¹ Várhegyi: „Felvilágosult” reformért..., i. m. 69–70. o.
- ³² Várhegyi: *Bankok versenyben...*, i. m. 24–25. o.; *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Szerk.: Lentner Csaba, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 89. o.