

BANKPOLITIKA MAGYARORSZÁGON

PIROSKA DÓRA

Várhegyi Éva:

A bankrendszer elfoglalása

Hogyan állítja szolgálatába a bankokat
a politikai hatalom?

Magyar Narancs Könyvek, Budapest, 2023.

256 oldal, 4690 Ft

Várhegyi Éva új könyve gazdagon illusztrált, egy évtized bankpolitikáját átfogó, a személyes és az objektív lencsét felváltva használó vádirat az orbáni politikai hatalom ellen. A vádirat műfajából fakad a könyv erőssége, de a gyengesége is. Erőssége, hogy a magyar bankrendszer haveri kapcsolatait, a bankrendszerhez köthető személyek és vagyonok nehezen átlátható, súlyos törvényszegésekkel tűzdelt, erkölcsi normákat semmibe vevő viszonyrendszerét láthatóvá teszi. Gyengesége, hogy elemzésének tárgyát, a magyar bankrendszert egy liberális, versengő bankrendszer ideáljával ütközteti, ami történelmileg sehol sem alakult ki, elméletileg pedig bizonytalan lábakon áll.

A könyv a magyar bankrendszer tulajdonosi szerkezetének átalakulását vizsgálja. Míg 2010-ben a belföldi irányítású bankok eszközaránya 36%, a külföldieké 64% volt, addig 2022-ben a belföldi bankok aránya 62,7%-ra nőtt, a külföldi bankoké 37,4%-ra csökkent (147. old.). A belföldi bankok körében 2022-ben a mérlegfőösszegek alapján a magyar bankpiacból a haveri bankok csoportja 23,7%-ot, az OTP-csoport 25,8%-ot, az egyéb bankok 16,3%-ot, míg a külföldi bankok 33,2%-ot ellenőriztek (150. old.). A történet főszereplői a haveri, vagyis az „Orbán-rezsim szolgálatában álló bankok” (192. old.), melyek lehetnek magán- vagy állami tulajdonban.

Várhegyi alaptétele az, hogy az állami tulajdonban lévő bankok, vagy tágabban a bankok piaci tevékenysége felett gyakorolt állami kontroll alapvetően nepotizmushoz, versenytorzításhoz, korrupcióhoz és a politikai hatalommal való visszaéléshez vezet. Az éppen kormányon lévő pártoktól függetlenül, az állami beavatkozás minden korszakban káros (nemcsak az Orbán-, de az Antall-kormány alatt is.) A tartósan állami tulajdonban lévő bankokat, mint amilyen a Magyar Fejlesztési Bank (a MFB) és az Eximbank, Várhegyi a kormány házipénztárainak nevezi (68. old.). Az OTP-t – negligálva a „nemzeti bajnokot” elemző irodalom többségét – alapvetően járadék-

vadász bankként jellemzi. Ezzel szemben a jelen recenzió főtétele az, hogy az állami beavatkozás a bankrendszerben nem feltétlenül vezet társadalmilag káros viszonyokhoz, hiszen sok esetben társadalmilag hasznos, ha sikerül rávenni a piaci versengést semmibe vevő, oligopol haszonra szert tevő bankokat arra, hogy segítsék a pénzpiac által megtermelt javak igazságosabb elosztását a társadalmi csoportok között. Ez természetesen az orbáni bankpolitikának nem volt célja, de az aktivista bankpolitika egy demokratikus kormány eszköztárában is kitüntetett eszköz a jelenlegi, súlyos egyenlőtlenségekkel terhelt globális és európai pénzügyi hatalmi viszonyok között.

A könyv az 1990-es évek bankszektor-átalakulásának három mozzanatával indít. Bemutatja a bankmentéseket, a Postabank-csődöt és az állami tulajdonban maradt fejlesztési bankok történetét. Várhegyi tudományos munkássága ennek a korszaknak az egyik legfontosabb hazai feldolgozása. Most is a jól ismert elemzést kapjuk, amely szerint az 1987-ben kétszintűvé átszervezett, gazdasági szektorokat kiszolgáló, állami tulajdonban lévő bankok átláthatatlan viszonyt tartottak fent az éppen átalakuló, bizonytalan jogi/tulajdoni státuszú, nem pénzügyi vállalatokkal. Ennek az átláthatatlan viszonyrendszernek a következménye volt, hogy 1992-ben és 1994-ben a Világbank által irányított és a súlyosan eladósodott Magyar Államkincstár terhére megvalósuló bankmentések ellenére az állami tulajdonú bankok nem kezdtek el kockázatkerülően viselkedni. A kézenfekvőnek tűnő megoldás erre a kedvezőtlen fejleményre az 1995-ben elindított és körülbelül 1998-ig tartó privatizációs folyamat volt, amely úgy vágta el a haveri összefonódás szálait, hogy külföldi szakmai befektetőknek értékesítette a legtöbb hazai bankot. Az állami tulajdonban maradó Postabank korrupciós botránya és az MFB korrupciókkal tűzdelt története szolgál a tézis igazolására: az állam társadalmilag nem optimális banktulajdonos.

Várhegyi interpretációja nem vizsgálja meg kellő alaposággal azt az intézményi környezetet, amelyben a magyar állami bankok nem kockázatkerülően (nem prudensen) viselkedtek. Nem említi a számos nemzetközi példát arra, hogy léteznek olyan intézményi garanciák és megoldások, amelyek mellett az állam mint banktulajdonos a piaci szereplőknél sokkal hatékonyabban tud felelni a társadalmi kihívásokra. A magyar történet kihagyott főszereplője a bankfelügyelet intézménye. Ha Várhegyi bevette

volna elemzésébe a bankfelügyelet hányatott sorsát – Surányi György nem sokkal MNB-elnöki kinevezése után, profiltisztítás címén kiszervezte a központi bankból, hogy aztán Botos Katalin irányítása alatt alulfizetett, alulképzett, gyorsan cserélődő bankfelügyelőkkel, rossz hatékonysággal működjön tovább –, akkor kiderült volna, hogy az állami bankok imprudens működése nem egyszerűen a tulajdonos állam hibája. Sokkal inkább a bankfelügyelő államé, amely nem volt képes kikényszeríteni a bankszektor szereplőiből a társadalmilag hatékony működést. Nem a privatizáció volt az egyetlen lehetőség: számos olyan hatása volt, amely hátrányba hozta a magyar tulajdonú gazdasági szereplőket, amiért nem alakulhatott ki a parazita kapcsolat helyett egy szimbiotikus kapcsolat az állami bankok és a magántulajdonú vállalatok között.¹ Másként: a magyar állam a magyar bankfelügyeletet is erősíthette volna.

Várhegyi ezután rögtön rátér a 2010-es évre. Talán nem véletlenül. A 2000-es évek svájcifrank-alapú hitelezésének felfutása ugyanis nem illeszkedik jól a piaci szereplők hatékonyságát az állami beavatkozásánál nagyobbra értékelő történethez. Számos elemzésből tudjuk,² hogyan függött össze a 2000-es évek elején a svájcifrank-alapú hitelezés felfutása azzal a laza szabályozási környezettel, amelyben a magántulajdonban lévő bankok az árfolyamkockázatot semmibe vevő hitelezési politikát folytathattak.

Ez a kontextus hiányzik ahhoz, hogy jobban megértsük, hogyan mutatja be Várhegyi sorban az Orbán-kormány legfontosabb bankpolitikai eszközeit: a bankadót, a végtörlesztést, a bankrendszer tulajdonviszonyainak átalakítását. A bankadó kapcsán kiemeli, hogy nemzetközi összehasonlításban kirívó mértékű volt; hogy az adó kivetését a jogállami elveket felrúgva *ex post* állapították meg; hogy veszteség esetén is fizetni kellett. Az Orbán-kormány a versenysemlegességet is semmibe vette, hiszen a méretarányos szabály, vagyis hogy csak egy bizonyos bankméret felett kellett fizetni, egyértelműen rosszabbul érintette a nagyobb külföldi bankokat, mint a kisebb, magyar tulajdonú bankokat. A 2011-ben elfogadott végtörlesztési törvény kötelezte a bankokat, hogy a fennálló piacinál jóval alacsonyabb árfolyamon fogadják el a végtörlesztést, és könyveljék el az ebből származó veszteségeket. A szerző pontosan diagnosztizálja, hogy a végtörlesztés elsősorban az Orbán-kormány szavazóbázisát adó középosztálynak kedvezett, míg a kisebb megtakarítással rendelkező szegényebb rétegek a mai napig nyögik a törlesztést. Ebben a fejezetben tárgyalja a kisbankok állami segítséggel történő feltőkésítésének kudarcát is, mivel egyrészt a haverok tulajdonában álló bankokat juttatta állami támogatáshoz, másrészt az államkincstárt komoly veszteségeik elkönyvelésére kötelezte.

Ha a 2000-es évek kontextusa nem hiányozna ebből az elemzésből, akkor jobban látnánk, hogy abban az időszakban milyen nyereségre tettek szert azok a bankok, amelyeket Orbán megsarcolt. Így job-

ban tudnánk, hogy az orbáni sarc mennyiben tekinthető a piacot korrigáló eszköznek, és mennyiben a külföldiellenes, bankárellenes és nemritkán antiszemita orbáni propaganda eszközeként. Pedig fontos ezt látnunk, mert az aktív bankpolitika társadalmilag nem feltétlenül hatékonytalan, ám azzá válik, ha egyrészt az állam által alkalmazott bankpolitikai eszközök aláássák a demokratikus törvényalkotás folyamatát, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerét, másrészt ha az aktívan beavatkozó bankpolitika eredményeként a pénzintézetektől az államhoz áramló források csak egy szűk kört gazdagítanak, és nem jutnak el széles társadalmi rétegekhez. Várhegyi pontosan látja és láttatja, hogy az Orbán-kormány mind a két feltételt megszegi, de nem mérlegeli, hogy magát az eszközt, az aktivista bankpolitikát a 2010-es években lehetett és kellett volna-e társadalmilag hatékonyabban alkalmazni.

Az MNB megszállásáról szóló fejezetben Várhegyi három, az MNB-hez köthető politikai döntésre reflektál. Elsőként elismeri, hogy a kormánytól független központi bank ideálja teljesen soha nem valósult meg Magyarországon. Matolcsy György jegybankelnöki kinevezésétől kezdve a függetlenség már nem is értelmezhető, hiszen Matolcsy

1 ■ Alexander Gerschenkron: *Economic Backwardness in Historical Perspective*. The Belknap Press of Harvard University Press – Frederick A. Praeger, Cambridge, Mass., 1962.; Laurie Macfarlane – Mariana Mazzucato: *State investment banks and patient finance: An international comparison* (Working Paper IIPP WP 2018-01), UCL, 2018 <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/mar/state-investment-banks-and-patient-finance-international-comparison>; Thomas Marois: *Public Banks: Decarbonisation, Definancialisation and Democratisation*. Cambridge University Press, Cambridge, 2021.; Thomas Marois: *A Dynamic Theory of Public Banks (and Why it Matters)*. *Review of Political Economy*, 34 (2022), 2. szám, 356–371. old.; Mariana Mazzucato: *The Entrepreneurial State*. Penguin, 2018.; Mariana Mazzucato – Caetano C. R. Penna: *National Development Banks and Mission-Oriented Finance for Innovation* (Vol. 1). Oxford University Press, London, 2018.

2 ■ Joachim Becker – Johannes Jäger – Bernhard Leubolt – Rudy Weissenbacher: *Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective*. *Competition & Change*, 14 (2010) 3–4. szám, 225–247. old.; Dóra Piroška: *Funding Hungary: Competing crisis management priorities of troika institutions*. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2 (2018), 6. szám, 805–824. old.; Léna Pellandini-Simányi – Zsuzsanna Vargha: *How risky debt became ordinary: A practice theoretical approach*. *Journal of Consumer Culture*, 20 (2019), 1. szám; Júlia Király: *Hungary and Other Emerging EU Countries in the Financial Storm: From Minor Turbulences to a Global Hurricane*. Springer International Publishing, Cham, 2020.; Dorothee Bohle: *Post-socialist housing meets transnational finance: Foreign banks, mortgage lending, and the privatization of welfare in Hungary and Estonia*. *Review of International Political Economy*, 21 (2014), 4. szám, 913–948. old.

3 ■ Nagy Márton – Vonnák Balázs: *Egy jól működő magyar bankrendszer 10 ismérvé*. Bp., 2014. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/hirek-2015-juniustig/nagy-marton-vonnak-balazs-egy-jol-mukodo-magyar-bankrendszer-10-ismerve>

4 ■ Miklós Sebők: *Institutional Entrepreneurship and the Mission Creep of the National Bank of Hungary*. In *Institutional Entrepreneurship and Policy Change*. Palgrave Macmillan, London, 2018.

úgy nyilatkozott, hogy a jegybank a kormány gazdaságpolitikájának kiszolgálója lesz. Várhegyi itt említi meg a közpénzzel kitömött MNB-s alapítványok átláthatatlan és korrupt működését is.

Másodikként Nagy Márton – 2015 szeptemberétől a Magyar Nemzeti Bank alelnöke, a Monetáris Tanács tagja – intézkedéseit mutatja be. Az ő nevéhez köti a 2014-es MNB-manifesztót, amelyben Nagy felvázolta az MNB működésének ideológiáját, és 10 pontban meghatározta az MNB szerepét.³ Nagyhoz köti még a tőzsde államosítását, az aranyvásárlást, a kamatstop bevezetését a Covid-járvány idején és a 2022-es extraprofitadót. Végül hosszabban elemzi a Növekedési és Hitel Program és a Növekedési Kötvény Program hatását, amelyeket elsősorban az Orbán haveri köre gazdagításának eszközeként értelmez.

Várhegyi nem ad átfogó elemzést, hanem válogat az MNB elmúlt 10 évi tevékenységéből. Az MNB hihetetlen feladathalmozása valójában önálló könyvet tenne ki.⁴ Várhegyi elemzésének középpontjában a haverok MNB-forrásokból biztosított feltőkésítése áll. Nagyon pontosan látjuk azokat az „üzletembereket”, akik hasznot húznak az MNB közpénzt pazarló politikájából. Viszont azt nem látjuk, ahogyan az MNB a belső piaci folyamatok változására sokszor társadalmilag is nagyon hatékonyan reagál. A 2013-ban elindított Növekedési Hitel Program olyan időszakban kínált nullához közeli kamatra hitelt a magyar kis- és középvállalkozóknak, amikor a 2012-es úgynevezett szuverén kötvényválságot nyögő nyugat-európai bankok nem tudták hitelezési szintjüket növelni Kelet-Európában. A Nagy Márton által vezérelt fordulat, amely lényegében kivezette a svájcifrank-alapú hitelezést a magyar piacról, nagyon jól időzített politikai lépés volt, sok hitelfelvétőt hozott kedvezőbb helyzetbe. A *fintech*ek (pénzpiaci digitális technológiaalapú cégek, appok) elterjedésére adott MNB-s válasz a digitális szolgáltatások piacán régiós összehasonlításban kiemelkedően jól védi a magyar fogyasztókat. Vagyis bár abban Várhegyivel csak egyetérthetünk, hogy az MNB pazarló politikája miatt vezetőinek egy demokráciában független bíróság előtt kellene felelniük, azt

nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a liberális nézeteket feladó MNB az elmúlt évtizedben számos társadalmilag hasznos lépést tett.

A könyv legértékesebb része a következő három fejezet, amelyekben Várhegyi nagyon részletesen bemutatja, hogyan erősödik meg az állami bankokban a kormányközeli haverokat közpénzmilliárdokkal gazdagító, nem prudens hitelezési gyakorlat. A

szerző itt tárgyalja az állami tulajdonú fejlesztési és export hitelezési bankok, az MFB és az Eximbank tevékenységét. 2010 óta mindkét bank hitelállománya megnőtt, az MFB-e másfélszeresére, a kibővített profilú Eximbanké majd tízszeresére. Jól láthatjuk a demokráciát és a jogállamiságot romboló gyakorlatot, amely személyre szabott törvényekkel juttat hatalomba haverokat. A szerző pontosan mutatja be a „tulajdonjog” fogalmának és hatályának megingását az orbáni rendszerben: Tiborcz István, Jellinek Dániel, Mészáros Lőrinc, Jászai Gellért MFB-hitelei sem teljes mértékben magánhitelek, felettük a NER és végső soron Orbán Viktor diszponál.

Az Eximbank felduzzasztása egyrészt növelte a haverok által uralt szektoroknak szánt állami támogatások összegét, másrészt kísérlet volt arra, hogy az

EU-n belüli fiskális szabályokhoz alkalmazkodva az ide allokált állami forrásokkal csökkentse a kincstárból érkező állami támogatások összegét. A két állami bankot használta a kormány a Covid-járvány idején a gazdasági szereplők támogatására, ami kiváló lehetőséget teremtett a haverok finanszírozására. 2023-ban az Eximbank vezényelhette le a 700 milliárdos Baross Gábor Hitelprogramot és az MFB-vel együtt a Széchenyi Kártya kvv-t támogató hitelprogramját is. Az MFB hatékonyan segítette a haveri kört a Covid alatt bajba jutott vállalatok felvásárlásában és a 4iG cég felfuttatásában is.

Itt említi Várhegyi a magántőkealapok innovatív felhasználását is a haveri vagyonok elrejtésére. Megjegyzi, hogy a „takarékbank hadművelet” során a bankrendszer elfoglalása nem egy mestertervet követett, hanem fokozatosan alakult. Részletes portrét kapunk Spéder Zoltánról és azokról a NER-es viszo-



nyokról, amelyek egyes személyek meggazdagodását elősegítik ugyan, ám korántsem alakítanak ki önálló gazdasági hatalommal rendelkező tőkéseket. Minden haver vagyona bizonytalan. A takarékszektor állami tulajdonba kerülésének szövevényes részleteiről kiváló összefoglalót kapunk Király Júlia ábrájának bemutatása és elemzése során.⁵ Király ábrája pontosan mutatja be, hogy melyik takarékbanki szereplő, milyen forrásból, milyen közvetítőn keresztül került állami ellenőrzés alá.

A következő részben megismerjük a Magyar Bankholding felállításának történetét. Az első lépés három, korábban külföldi tulajdonú banknak (MKB, Budapest Bank, Takarékbank) a megvásárlása volt. A szerző itt kitér a vásárlások indítékára, az MKB szanalásának visszasságaira és a bankok eladóinak kedvező magas vételi árra. Hangsúlyozza, hogy az új tulajdonosok luxemburgi és egyéb offshore státuszú országokban bejegyzett magántőke-alapokon keresztül birtokolják az új nagybankot. Így a valódi tulajdonosokra vonatkozó adatokhoz a nyilvánosság egyre nehezebben fér hozzá. Az OTP-vel összehasonlítva a 2023-as induláskor a Bankholding mérlegfőösszege az OTP-ének háromnegyede, betétállománya annak kétharmada volt. A Bankholding számos előnyös piaci jellemzővel rendelkezik, kiépített fiókhálózatot örökölt a Takarékszövetkezetektől, az MKB és a BB és a Sberbank pedig vállalati üzleti szegmensekben és az államilag támogatott kis- és középvállalkozói szektorban volt sikeres. Várhegyi kiemeli, hogy a pénzpiaci versenyviszonyoknak kifejezetten jót tehet, ha az OTP mellett egy hasonló méretű szereplő is megjelenik a piacon. Am arra is figyelmeztet, hogy a Bankholding a politikai hatalom gazdasági hatalommá konvertálásának iskolapéldája, továbbá a Bankholding NER-közi vállalkozókhoz kerülése és ebből kifolyólag a banki-vállalati összefonódások megsokszorozódása annak kockázatát is megnöveli, hogy a bankszektoron keresztül az egész társadalom stabilitása veszélybe kerül.

Várhegyi története részletgazdag és meggyőző: az állami tulajdonú és a haveri bankoknak valóban sokat köszönhet a haveri kör. A történetből két részlet hiányzik. Az egyik a nemzetközi környezet, a másik a haveri bankok szerepe a demokratikus rendszer felszámolásában. A nemzetközi környezet elemzése két fontos tényezőre mutathatna rá. Egyrészt arra, hogy az orbáni nacionalista bankpolitika a pénzügyi világválság idején meggyengült nemzetközi bankok ellenében nyert teret. Várhegyi is megemlíti, hogy a Budapest Bank, az MKB és a Takarékbank eladó volt a piacon, és az orbáni állam nem a piaci szereplőkkel szemben, hanem helyettük lépett be tulajdonosként a magyar bankpiacra.

A nacionalista bankpolitika nemcsak a banktulajdonlásban, hanem a bankszabályozásban és -felügyelésben is teret nyert. Nemcsak hazánkban, hanem Csehországban és Lengyelországban is.⁶ A pénzügyi válság nyomán a bankokról való európai gondolkodás

sok mindenben változott, és a piaci szereplők hatékony erőforrás-elosztási képességében bízó korábbi paradigmát felváltotta a nagyobb állami szerepvállalást elváró bankpolitika.⁷ Az orbáni aktivista politika ebbe a globális trendbe illeszkedik. A nemzeti erőforrások nagyobb fokú ellenőrzését kívánó kelet-európai félperiféria országokban pedig a nemzeti tulajdont és a nemzeti érdekeket előnyben részesítő szabályozás politikai választ ad a korábbi, piacpárti liberális szabályozási környezetre, amely nem vette eléggé figyelembe a kelet-európai társadalmak és gazdasági szereplők érdekeit.⁸ Ebben a tekintetben az orbáni bankpolitika egy létező trendhez igazodik, nem egyedi eset, viszont azon belül egy skála szélsőséges értéke. Másrészt érdemes ezt a bankpolitikát elhelyezni az Európai Unió bankszabályozása, különösen a 2014-ben bevezetett Bankunió összefüggésében is. Ebben a viszonyrendszerben azt is láthatjuk, hogy az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság a szuverén adósságválság kezelése során az EU sok kisebb tagállamát hozta nehéz társadalmi és politikai helyzetbe. Az Európai Bizottság bankkonszolidációs (*state aid*) követelményei Szlovéniában például olyan bankok privatizációjához vezettek, amelyeket egyetlen szlovén politikai tényező sem támogatott. Sőt Szlovéniában a szakszervezetek mindhiába tüntettek

5 ■ Király Júlia: A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása. *Közgazdasági Szemle*, 13 (2016. július–augusztus), 725–761. old.

6 ■ Katalin Mérő – Dóra Piroška: Banking Union and banking nationalism—Explaining opt-out choices of Hungary, Poland, and the Czech Republic. *Policy and Society*, 35 (2016), 3. szám, 215–226. old.

7 ■ Andrew Baker: The New Political Economy of the Macropprudential Ideational Shift. *New Political Economy*, 18 (2013), 1. szám, 112–139. old.; Matthias Thiemann: *Taming the Cycles of Finance? Central Banks and the Macro-prudential Shift in Financial Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge Core, 2023.

8 ■ Juliet Johnson – Andrew Barnes: Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience. *Review of International Political Economy*, 22 (2015), 3. szám, 535–569. old.; Dóra Piroška – Yuliya Gorelikina – Juliet Johnson: Macropprudential Policy on an Uneven Playing Field: Supranational Regulation and Domestic Politics in the EU's Dependent Market Economies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59 (2021), 3. szám, 497–517. old.

9 ■ Katalin Mérő – Dóra Piroška: Rethinking the allocation of macropprudential mandates within the Banking Union – a perspective from east of the BU. *Journal of Economic Policy Reform*, 2017, 1–17. old.

10 ■ Miklós Sebők – Jasper Simons: How Orbán won? Neo-liberal disenchantment and the grand strategy of financial nationalism to reconstruct capitalism and regain autonomy. *Socio-Economic Review*, 20 (2022), 4. szám, 1625–1651. old.

11 ■ Gerschenkron: *Economic backwardness in historical perspective*.

12 ■ John Zysman: *Governments, markets, and growth: Financial systems and the politics of industrial change*. Cornell University Press, Ithaca, N. Y., 1983.

13 ■ Stephan Haggard – Chung H. Lee – Sylvia Maxfield (eds.): *The Politics of Finance in Developing Countries*. Cornell University Press Ithaca, New York, 1993.

14 ■ Johnson–Barnes: Financial nationalism and its international enablers.

15 ■ Rachel A. Epstein: *Banking on markets: The transformation of bank-state ties in Europe and beyond*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

2018-ban azért, hogy az NKBM-et, Szlovénia második legnagyobb bankját az állam ne adja el az Apollo *hedge fund*nak. Vagyis az orbáni banknacionalizmus, ebben az esetben a Bankunióból való kimaradás szembefordult az Európai Unió bankpolitikájával is, mert az nem vette és még ma sem veszi egyenlő mértékben figyelembe az európai periféria országainak érdekeit és a központ országainak érdekét.⁹

Várhegyi történetében, bár sok helyen felsejlik, hiányzik annak kimutatása, hogy az orbáni banknacionalizmus milyen pusztítást végez a magyar demokratikus intézményrendszerben. A bankrendszer tulajdonváltása kapcsán nem elég a korrupcióra figyelni. Ahogy Várhegyi is megmutatta,¹⁰ a bankok haveri kézbe adásában az a legfájdalmasabb, hogy innentől kezdve a haverok bármikor képesek és hajlandók anyagilag támogatni olyan politikai ügyeket, amelyek az Orbán-kormány leválthatatlanságát szolgálják.

Izgalmas olvasmány a hetedik fejezet is, amelyben Várhegyi azt vizsgálja, hogy a NER-körön kívüli bankok hogyan illeszkednek a NER rendszerébe. A rövid válasz: nagyon jól. A könyvben három csatorna rajzolódik ki, amelyeken keresztül a kormányzat úgy emel partnerévé külföldi magánkézben lévő, a bankpiac harmadát kontrolláló bankokat, hogy magas jövedelmet biztosít számukra. Egyrészt az Orbán-kormány a külföldi bankokat támadó retorikája ellenére érdemben nem változtatott a magyar bankszektor oligopolisztikus vagy még inkább kartelljellegén, ami jelentős profithoz juttat minden szereplőt, így a külföldi bankokat is. A külföldi bankok Magyarországon magasabb díjakat és jutalékokat szabnak meg, mint nyugat-európai piacon, az Erste, a Raiffaisen és az Unicredit nyeresége nagy részét a kelet-európai piacon realizálja. Másrészt a jegybanki politika is a bankok nyereségét táplálta. A támogatott hitelek bő likviditást teremtettek a piacon, és a hitelezés kockázatát az MNB magára vállalta. 2016-ra a bankszektor jövedelemtermelő képessége helyreállt. Továbbá valamennyi kereskedelmi bank alacsonyán tartotta a saját betéti kamatozatot, miközben ők az MNB-től magasabb betéti kamatot kaptak, és kihelyezett hiteleik után magasabb kamatot számolhattak fel. A 2020-as Covid-válság újabb terhet jelentett ugyan a bankoknak (a kamatmoratórium költségei őket terhelték), de a megemelkedett infláció ellen magasabb kamatokkal fellépő MNB ismét csak a banki profitokat növelte. Habár a kormányzat az így keletkező nyereségből 212 milliárd forintot elvont a 2022-es megemelt bankadóval, a szektor év végén így is 500 milliárd forintos nyereséggel zárt. Harmadrészt a kormányzat bevonja a külföldi bankokat nyereséges állami projektek vagy kormánybankokkal közös projektek finanszírozásába, például az Eximbankkal közös kkv-hitelezésbe. A magas profitnak ugyanakkor ára van. Ez pedig az, hogy a magyar piacon a külföldi bankok egyre kevésbé működnek

piaci alapon, bevételük egyre kevésbé függ piaci versenyképességüktől, viszont egyre inkább a rendeleti úton kormányzó államtól, a diszkrecionális módon szabályzó és felügyelő jegybanktól és az államkötvény-kezelőtől. Továbbá a külföldi tulajdonban lévő bankok is előszeretettel hiteleznek az Orbán-kormányhoz köthető haveri vállalkozóknak, nem feltétlenül piaci megfontolásokból.

Ha jobban belegondolunk, ez épp az ellentéte annak, amit Várhegyi a külföldi tulajdonban lévő magánbankoktól várt volna. Viselkedésüket mégsem a saját logikájukkal, hanem elsősorban az orbáni rendszer logikájával magyarázza, holott kooperáló viselkedésüket a két logika együtt magyarázza.

Külön témaként tárgyalja Várhegyi az OTP bank és a magyar kormány szövevényes kapcsolatát. Méreténél fogva az OTP a mindenkorai kormányok fontos partnere volt az egyes gazdaságpolitikai célok – a lakásépítés élénkítése, a kkv-k finanszírozása, a digitális banki szolgáltatások bővítése – megvalósításában, mint ahogy fontos partnere volt a központi banknak is monetáris politikai céljai elérésében. Ám Várhegyi az OTP bank és a mindenkorai kormány viszonyát csak olyan értelmezési keretben láttatja, amelyben ez az együttműködés társadalmilag kedvezőtlennek mutatkozik. Ilyen az állam túszul ejtése, a nem transzparens érdekérvényesítés, az egyedi szabályozás kijárása, a járadékvadászat. Nem tér ki más értelmezési keretekre, amelyekben egy nagybank és egy kormányzat társadalmilag hasznos együttműködése elemezhető – például a hátrányos helyzetből való kilépés esete,¹¹ a francia dirigista viszonyok,¹² a délkelet-ázsiai fejlesztő állam,¹³ a pénzügyi nacionalizmus¹⁴ stb. Az elmúlt 30 évből vett példái mind arról szólnak, hogyan nyeresztek az OTP és a vezetői a társadalom kárára. Olyan példákat, amikor az OTP egyetlen hazai nagybankként nagyobb kockázatot vállalt, mint a külföldi bankok, nem hoz példát, pedig találhatott volna a 2008. évi válság utáni időszakból.¹⁵

A szerző az OTP külföldi terjeszkedését is röviden tárgyalja. A 2008-as válság után az OTP vezetői a globális nagybankok kockázatoscsökkentő (*de-risking* vagy *de-leveraging*) döntésének következtében eladó sorba került bankokból válogattak ugyanúgy, mint a magyar kormány – arra törekedve, hogy ha belép egy piacra, ott lehetőleg piacvezető legyen. Így vásárolta fel az OTP a Société Générale eladó bankjait Horvátországban és Szerbiában, továbbá a válság alatt kényszerprivatizált Szlovén bankot is. Csányi Sándor kirajzolódó portréja nagyon érdekes adaléka ennek a fejezetnek. Orbán rendszerében Várhegyi Csányit tartja egyedül oligarchának, mivel valóban befolyásolni képes az orbáni politikát, míg minden más gazdasági vezető csak Orbán bábja.

Ezt követi a haveri bankok világának főbb jellemzése. Várhegyi első megfigyelése, hogy a 2023-ra kialakult tulajdonosi szerkezet nem végleges, mivel az állami bankok és az MHB, a Gránit Bank és a

Duna Bank tőkéje, piaci részesedése tovább növelhető. Az orbáni politikai hatalom figyelme nemcsak a tulajdonosi körbe bevont bankokra terjed ki, hanem egyéb, hozzájuk kapcsolódó pénzügyi vállalkozásokra, lízingcégekre, befektetési alapokra is. Ezek az alapok (pl. Diófa Alapkezelő) kezelik azokat a magántőke-alapokat is, amelyekbe Mészáros, Tiborc és a többi, az orbáni körhöz tartozó haver vagyonát rejtették. A rezsim a biztosítási szektorban is tovább terjeszkedik. Erre utal, hogy 2022-ben a vészhelyzet feljogosította rendeleti szabályozással akadályozta meg, hogy az osztrák VIG megvegye a magyar Aegont.

Arra a kérdésre, hogy mire használhatók a haveri bankok, Várhegyinek tömör válasza van: a haveri kör vagyonának – mind magánvagyonuk, mind pedig a stratégiai gazdasági szektorokban érvényesülő befolyásuk, vagyis működő tőkéjük – gyarapítására. A haveri kör gazdagításának költségeit számba véve Várhegyi kiemeli, hogy a hazai tulajon megnövekedett részesedése miatt megnőtt annak a kockázata, hogy a hazai tulajdonú bankokat az adófizetők pénzéből kelljen megmenteni, szemben a külföldi tulajdonban lévőkkel, amelyekért az anyabankjaik is jótállhatnak. Továbbá a politikától függő bankok Várhegyi szerint külföldön nagyobb kockázatot vállalnak, mivel a hitelezők tarthatnak attól, hogy kormányváltás esetén romlik a bank gazdasági pozíciója. Az adófizetőknek „fáj” a haveri bankoknak jutott jegybanki olcsó forrás és annak kockázata, hogy a haveri bankok nem a gazdaságilag legéletképesebb vállalkozásoknak hiteleznek. A részrehajló kormányzás a bankpiaci versenyt is csökkenti, ami viszont nemcsak a haveri kört, hanem minden ügyfelet rosszabb helyzetbe hoz annál, mint ha versengő bankok alkotnák a szektort. A társadalmat károsítja az is, hogy a haveri bankok nem átlátható módon működnek, holott nagy mennyiségű közpénz felett rendelkeznek. Végző zárásként Várhegyi ismét az 1990-es évek eleji bankmentések tanulságát emeli ki: akkor a vállalati szférával összefonódott bankok kimentése a GDP 10 százalékát emésztette fel.

TOVÁBBI KÉRDÉSEK

Van még két kérdéskör, amelyeket a hasonló elemzések még vizsgálni szoktak, de amelyeket Várhegyi nem, vagy nem kimerítően vizsgál.

1. A nagy hatalmú, mobil, globálisan beágyazott bankokkal szembemenve mitől működhetett az orbáni pénzügyi nacionalizmus? Miért nem mobilizálták a hazai üzleti szférát, hogy a banki érdekek mentén, saját érdekeiket védve lépjenek fel a banki sarcok ellen, arra hivatkozva, hogy így az üzleti szféra is drágábban juthat csak pénzügyi forrásokhoz? Miért nem vonultak ki a külföldi bankok a magyar piacról? Miért nem csoportosították át forrásaikat oda, ahol nem sújtja őket diszkriminatív bankadó?

2. A másik kérdéskör pedig az, hogy azon kívül, hogy a haverokat pénzügyi forrással látja el az elfoglalt bankrendszer, milyen egyéb célja lehet az Orbán-kormánynek a teljes bankrendszer politikai ellenőrzés alá vonásával?

Az első fontos kérdés, hogy a Magyarországon aktív külföldi bankok miért nem állították maguk mellé a hazai gazdálkodók csatasorát és legfőképpen a nemzetközi cégeket, amelyek az orbáni bankpolitika eredményeképp elvileg csak drágábban juthattak forráshoz. A választ erre a kérdésre először Ban és Bohle 2020-as cikke adott, amikor rámutattak arra, hogy a 2000-es évek eleje óta a hazai bankok nem finanszírozzák a hazai gazdaság legfontosabb szereplőit, a nagyvállalatokat, lévén legfontosabb ügyfeleik a kis és közepes méretű vállalatok (kkv) és a lakosság.¹⁶ A hazai bankok nem ápolnak szoros, a bankoktól megszokott hosszú távú kapcsolatot a magyar GDP megtermelőivel, a multinacionális nagyvállalatokkal. Üzleti partnereik, a kkv-k és a lakosság egy bizonyos köre az orbáni bankpolitika nyertesei. Vagyis a multikat nem fűzi semmilyen érdek a bankszektor liberális működéséhez, a kkv-k és a lakosság (egy bizonyos, politikailag aktív része) pedig hasznot húzott az orbáni bankpolitikából. Ezért volt Orbánnak lehetősége arra Ban és Bohle szerint, hogy 2010 után aktív bankpolitikát folytasson.

A kapcsolódó kérdést, hogy miért nem vonultak ki a külföldi bankok a magyar bankpiacról, a nagy adók miatt és az egyre nyomasztóbb szabályozási környezetben, Várhegyi is megválaszolta: azért, mert az orbáni bankpolitika nyereséges működést tesz lehetővé számukra. A 2010-es év eleji harcos kiállásuk, az IMF-nél tett panaszkodás 2015-re kifulladás, az Erste Bank 15%-ának állami kézbe juttatásában segítséget nyújtó Európai Beruházási és Fejlesztési Bank (EBRD) pedig jó bróker volt. 2015 után a külföldi bankok felhagytak az orbáni bankpolitika kritikájával, és ezzel felhagytak azzal is, hogy a bankpolitika demokráciánkat romboló hatása ellen felszólaljanak. A magyar bankoknak, legyenek akár külföldi, akár magyar tulajdonban, megfelel a nem piaci alapú piac és a nem demokratikus állam.

16 ■ Cornel Ban – Dorothee Bohle: Definancialization, financial repression and policy continuity in East-Central Europe. *Review of International Political Economy*, 2020. 1–24. old.

17 ■ Cornel Ban – Gabor Scheiring – Mihai Vasile: The political economy of national-neoliberalism. *European Politics and Society*, 2021, 1–19. old.; Mérő – Piroška: Rethinking the allocation of macroprudential mandates within the Banking; Nils Oellerich: Promoting domestic bank ownership in Central and Eastern Europe: A case study of economic nationalism and rent-seeking in Hungary. *East European Politics*, 38 (2022), 2. szám, 167–187. old.; Sebők–Simons: How Orbán won?

18 ■ Dóra Piroška: *Financial nationalism and democracy*. In: Andreas Pickel: *Handbook of Economic Nationalism*. Edward Elgar Publishing, 2022. 256–274. old.

19 ■ David Karas: Financialization and state capitalism in Hungary after the Global Financial Crisis. *Competition & Change*, 26 (2021), 1. szám, 29–52. old.

A második kérdésre, hogy mire használhatók a bankok, a szakirodalom többféle választ kínál. Várhegyiével, hogy az egyik cél a haverok feltőkésítése, senki sem vitatkozik. Oellerich 2019-es vizsgálata, Mérő és Piroska 2016-os közös cikke, Sebők és Simons 2021-es, valamint Ban, Scheiring és Vasilee 2021-es cikke is ugyanarra a megállapításra jut: egy jól kivethető, néven nevezhető kör gazdagodik az adófizetők pénzén.¹⁷ Mások azt is hozzátézik, hogy a haverok, vagyis a magyar nagytőkések mellett, a magyar kistőkések is profitálnak az orbáni rendszerből. Az MNB által nyújtott hitelek, a Széchenyi Program vagy az MFB-nek a Covid-válságot kezelő kvv-hitelei előnyös pénzügyi finanszírozási feltételeket teremtettek a kis- és középvállalkozóknak és a lakosság egy részének.¹⁸ Az orbáni növekedési modellben mind a nagytőke, mind a kistőke a kormány politikai támogatója, politikai aktivitásuk a kormány hatalmon maradását segíti elő.

Mivel azonban az orbáni bankpolitika nem demokratikus rendszerben épül ki, haszonélvezői sem teljesen önként azok. Sőt, Karas Dávid megfigyelése szerint az Orbán-kormány egy „pénzügyi vertikál” kiépítésén dolgozik.¹⁹ Az orosz „hatalmi vertikálhoz” hasonlóan olyan hitelalapú függőségi viszonyokat épít ki, amelyek egyrészt lehetővé teszik a források átcsoportosítását a haveroknak, másrészt egyfajta politikai kontrollként is működnek, amennyiben csökkentik a hitelt felvevők politikai mozgásterét. Karas példája az önkormányzatok finanszírozási rendszerének átszervezése a 2010-es évek elején, amely megoldotta az önkormányzatok adósságválságát, ám ugyanakkor a központi hatalom a demokratikusan választott önkormányzati vezetők felett szigorú politikai kontrollt alakított ki, csökkentve mozgásterüket és így demokratikus felhatalmazásukat is. Karas hasonlóan látja a CSOK és egyéb támogatott hitelek 2016 utáni felfutását is. A támogatott hitelek egy politikai célok szerint kiválogatott társadalmi réteg politikai felügyeletét eredményezik. Nagy lakáshitellel, egy átpolitizált munkaerőpiacon (oktatás- és egészségügy) és egy nagyon liberális, minimális védőhálót biztosító munkaerőpiaci szegmensben (a multik munkaerőpiaca) ki merné politikai nézeteit nyíltan képviselni, ha 10 éves lejáratú hitele van, és a törlesztéséhez állandó jövedelemre van szüksége? Vagyis Karas szerint a bankrendszer elfoglalása nem csak a haverok meggazdagodását segíti elő, mert van egy még sokkal károsabb hatása: a magyar hitelfelvevők politikai inaktivitásának kikényszerítése.

Várhegyi könyve fontos és adatgazdag elemzése a mai magyar bankrendszer tulajdonosi viszonyainak. Ám nagyon fontos, hogy elemzési eredményeit elhelyezzük és viszonyítsuk a nemzetközi környezethez, amelyben az Orbán-kormány működött. Ne tekintsük elemzési tükrét, a liberális piaci alapon versengő bankrendszert, az egyedül lehetséges viszonyítási alapnak. Mert számonkérhetjük az Orbán-kormá-

nyon azt is, hogy működése miért nem közelít egy olyan gazdasági-demokratikus bankrendszer eszményéhez, amelyben az állam szerepe a pénzügyi rendszer által megtermelt javak minél igazságosabb elosztása a társadalom különböző rétegei között.

A könyvet csak ajánlani lehet az olvasónak, mert egyrészt pontos rajtot ad arról, hogy kik és milyen mértékben nyeresztek a magyar bankpiacon 2010 óta. Tiborcz István, Mészáros Lőrinc, Matolcsy György, Jellinek Dániel, Szemerey Tamás, Spéder Zoltán, Hernádi Zsolt (és hosszan folytathatnánk a sort az orbáni haveri kör tagjaival) mind helyet kap ebben a vádiratban. Bűnösségüket a magyar adófizetők megkárosításában Várhegyi könyve igazolja. Másrészt a könyv jól érzékelteti azt a politikai folyamatot, amelyben a bankok működését meghatározó jogi-szabályozó környezet demokratikus jellemzői fokozatosan eltűnnek, és helyüket átveszi egy rendeleti kormányzáson nyugvó, a jogbiztonságot aláásó, kivételező jogalkotás. A kialakuló szabályrendszer sem a közpénzek elköltésének átláthatóságát, sem felhasználóinak elszámoltathatóságát nem teszi lehetővé. A *Bankrendszer elfoglalása* azt is megmutatja, hogy a fenti két kimenetet, a haveri kör meggazdagodását és a felettük gyakorolt politikai kontrollt a politikai hatalom demokratikus úton való lecserélésével nem lehet megváltoztatni. Ha valaha egy demokratikus kormány kerül hatalomra, annak az „arab tavasz” utáni gazdaságpolitikai reformhoz hasonló radikális pénzügyi beavatkozásra lesz szüksége. □